

EL PRESUPUESTO PARA EL CAMPO: LA CONFORMACIÓN DEL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE

ADELITA SAN VICENTE TELLO

IVÁN POLANCO LÓPEZ

ANTECEDENTES

Traditionalmente la política y el presupuesto para el campo tenían un sesgo agropecuario economicista. Únicamente se consideraba como presupuesto rural los montos que ejercía la Secretaría de Agricultura. La intervención del Ejecutivo Federal en el sector rural se concebía fragmentada entre los diferentes ámbitos, se dispersaban los esfuerzos por una falta de dirección y de coordinación.

A partir de la expedición de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable hubo un cambio en la visión que se tenía sobre el papel que juega el sector primario en la economía; poco a poco se fue conformando una visión integral del ámbito rural. Este viraje implica una concepción diferente en torno al mundo rural. Lo que se ha venido llamando *nueva ruralidad* implica el abordaje del sector incluyendo las diferentes dimensiones que convergen en el campo: indígena, ambiental, social, jurídica, de género, de los migrantes, etcétera.

En 1999, durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, se formuló la Ley de Desarrollo Rural a fin de dar cumplimiento a la fracción XX del artículo 27 constitucional que señala la obligación del Estado de promover

■ Parte del material de este artículo se obtuvo de entrevistas con el Ing. Víctor Suárez Carrera, exdiputado federal y director de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC).

■■ Ingeniera agrónoma. Asesora en materia de desarrollo rural del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

■■ Asesor de la anec.

las condiciones para el desarrollo rural integral, así como expedir “la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”.

Para entonces habían transcurrido siete años de la contrarreforma al artículo 27 constitucional y cinco de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y los efectos de las políticas neoliberales comenzaban a surtir su devastador efecto en el campo. Múltiples voces en contra de las medidas de apertura comercial y desregulación obligaron a pensar en la inminente necesidad de promover una legislación específica para el desarrollo rural integral.

La historia de este proceso legislativo fue larga e incluyó diversos debates entre los diferentes actores. Se convocó a la sociedad rural del país a una gran consulta nacional para recoger las demandas que plantearon los productores del campo, las organizaciones campesinas, los estudiosos del tema, funcionarios y trabajadores de diferentes niveles de gobierno y todos aquellos que tenían interés en los problemas del sector rural. En este debate los partidos políticos y el Ejecutivo hicieron explícita su visión particular sobre el campo: el PRI, acompañado por el gabinete económico, argumentó que la primera versión de la Ley de Desarrollo Rural no les parecía “acorde con la apertura económica, tampoco estaban de acuerdo con que se hablara de soberanía alimentaria, ni de planeación del desarrollo agropecuario, en el contexto neoliberal de un Estado reducido y de un mercado regulador con sus propias leyes”.¹

En 2000 con el apoyo de los grupos parlamentarios del PAN, PRD, PT y PVEM la iniciativa fue aprobada por el Congreso, y no obstante que el PAN en un principio apoyó la iniciativa, al pasar al Ejecutivo para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, el presidente Fox la observó,² como uno de sus primeros actos de gobierno e inaugurando su relación con el Poder

¹ Jorge Moreno Collado, “Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, Dirección General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados.

² A lo largo del sexenio de Fox, el Poder Ejecutivo ejerció sobre el Legislativo lo que coloquialmente se conoce como “veto presidencial”, de acuerdo con la facultad que le confiere el artículo 72, inciso c, de la Constitución, que señala “El proyecto de ley o decreto desecharido en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen...”.

Legislativo. El argumento fue que “su contenido no correspondía a la realidad del campo y constituía un conjunto de buenas intenciones con espíritu paternalista y con un carácter extremadamente asistencialista”.³

Finalmente, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable fue reelaborada y aprobada con el consenso de todos los grupos parlamentarios de ambas cámaras y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2001. Esta ley señala en su artículo 16:

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable será aprobado por el presidente de la república dentro de los seis meses posteriores a la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y se difundirá ampliamente entre la población rural del país. Dicho programa estará sujeto a las revisiones, evaluaciones y ajustes previstos por las leyes aplicables con la participación del Consejo Mexicano [para el Desarrollo Rural Sustentable].

El Ejecutivo Federal establecerá las previsiones presupuestarias necesarias para la instrumentación del Programa Especial Concurrente, para lo cual la Comisión Intersecretarial [para el Desarrollo Rural Sustentable], con la participación del Consejo Mexicano, formulará el presupuesto correspondiente, el cual contemplará al menos la vigencia temporal de los programas sectoriales relacionados con las materias de esta ley. Las previsiones presupuestales anuales para la ejecución del Programa Especial Concurrente serán integradas a los proyectos de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

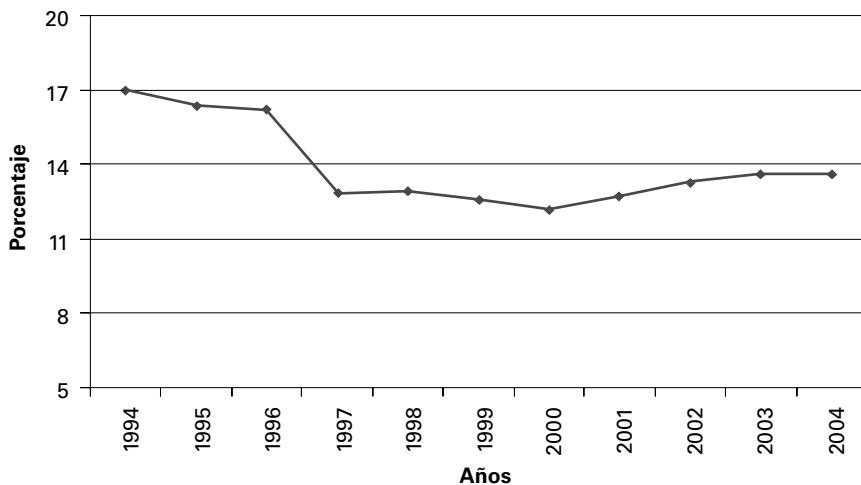
■ CONTEXTO

Al iniciar el año 2002, publicada la nueva ley en el *Diario Oficial de la Federación*, el sector rural cuenta con una nueva legislación, la cual fue acompañada por una serie de eventos en el plano nacional e internacional de gran trascendencia y repercusión en el presupuesto para el sector rural.

³ *Ibidem.*

La expedición de la Ley Agrícola de los Estados Unidos 2002-2007 detonó el debate sobre los subsidios. Esta legislación considera subsidios a la agricultura estadounidense por 18 mil millones de dólares anuales a lo largo del periodo de vigencia, en tanto que en México los recursos para el sector agropecuario año con año venían descendiendo. De acuerdo con la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público el gasto en desarrollo rural respecto al gasto programable ha disminuido notablemente desde 1994: de 16.9 por ciento a menos de 14 por ciento en 10 años. (Véase gráfica 1.)

*GRÁFICA 1. GASTO EN DESARROLLO RURAL
FRENTE A GASTO PROGRAMABLE,
1994-2004*



Tomado de SHCP, 2003

El incremento de los subsidios agrícolas a los productores estadounidenses tuvo repercusiones mundiales pues tanto Canadá como la Unión Europea incrementaron los subsidios a su sector agropecuario. Estos altos subsidios agrícolas incentivaron la producción agropecuaria, llegando a tener excedentes que provocarían la caída de los precios y el sistema de precios al productor por debajo de los costos de producción.

Ante este panorama, el entonces secretario de Agricultura mexicano decidió impulsar a finales de 2002, las Acciones de Política Agroalimentaria

y Pesquera para el Fortalecimiento Sectorial, mejor conocido como “Blindaje Agroalimentario”, el cual cumpliría tres grandes objetivos:

Asegurar la viabilidad y competitividad del sector agroalimentario y pesquero mexicano en un contexto de economía abierta, así como reducir las disparidades regionales en el medio rural.

Impulsar la producción agroalimentaria y pesquera para cubrir en mayor medida los requerimientos del mercado interno con producción nacional, mediante la explotación de los recursos naturales de manera racional, en función de la vocación de los suelos y con la preservación de la sustentabilidad de la actividad.

Impulsar el desarrollo rural del país con un carácter de integralidad, sustentabilidad, territorialidad y con un claro énfasis en la mejora en la calidad de vida de la población rural.⁴

Mientras tanto, la liberación del comercio agrícola era cumplida por México y para ello alineaba su legislación interna, pero en los hechos las potencias agroalimentarias internacionales establecían un mayor proteccionismo, el cual acompañaban de prácticas desleales de comercio.

El año 2002 también marcaba la entrada en vigor del décimo año del TLCAN y, en la práctica, a pesar de las medidas neoliberales, se demostraba la falta de interés del Ejecutivo Federal de responder comprometidamente a los campesinos mexicanos.

La situación, aunada a la poca disposición gubernamental, llevó a que surgiera un gran movimiento social y nacional que aglutinó a organizaciones nacionales agrupadas en el Movimiento “El Campo No Aguanta Más”, que protagonizó la mayor movilización campesina que se haya registrado en las últimas décadas. Exigieron la revisión del capítulo agropecuario del TLCAN, la exclusión del maíz y el frijol de este tratado, un programa emergente para el campo, un nuevo sistema financiero rural, solución justa a los conflictos agrarios, calidad y sanidad en los alimentos para los consumidores mexicanos

⁴ *Claridades Agropecuarias*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y Secretaría de Economía, “Acciones de Política Agroalimentaria y Pesquera para el Fortalecimiento Sectorial”, diciembre de 2002, Aserca.

y reconocimiento de los derechos y cultura de los pueblos indios conforme a los Acuerdos de San Andrés.

■ PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

A partir de esta perspectiva y para instrumentar la Ley de Desarrollo Rural Sustentable se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se aprueba el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable el 17 de junio de 2002. Este documento, basado en el artículo 14 de la Ley, consta de cuatro artículos en los que esencialmente se define “la observancia obligatoria de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales definirán los mecanismos de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y los de concertación con los diversos grupos sociales y particulares”.

Asimismo especifica que las secretarías de Estado integrantes de la Comisión Interinstitucional para el Desarrollo Rural Sustentable serán las ejecutoras del Programa Especial Concurrente. Por último, manda a la Comisión para que con participación del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, elabore el presupuesto contemplando los programas que señala la Ley y que éste se integre en el Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Pero aun cuando dicho programa especial buscaba la armonización de las tareas de las dependencias relacionadas con el sector rural, éste sólo resultó en una gran sumatoria de programas gubernamentales que a criterio de algunos tenían incidencias en mayor o menor medida dentro del sector rural.

A finales de 2002, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, con objeto de responder a la demanda de las organizaciones campesinas que exigían asignar mayores recursos a la Secretaría de Agricultura, integró el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC). De esta manera, por primera vez se reconoció que el sector rural recibía recursos más allá de los asignados a la Secretaría de Agricultura, pero además permitió dar una respuesta a la presión social del movimiento campesino que demandaba mayor presupuesto para el campo.

El PEC, como una matriz, fue incluido por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, aun y cuando fue a muy grandes rasgos, permitió tener una visión integral de los programas para el campo, marcando una separación en dos grandes vertientes: acciones del sector productivo y acciones para atender la pobreza rural. Este PEC fue adecuado para responder al movimiento campesino, que logró, entre otras cosas, crear nuevos programas emergentes para: incentivaran apoyos al maíz y frijol, consolidar organizaciones comerciales campesinas, apoyar a adultos mayores, vivienda rural y mayores apoyos directos a la comercialización.

Posteriormente se trabajó para adecuar las reglas de operación en concordancia con el Acuerdo Nacional para el Campo e impulsar que los recursos asignados para programas emergentes no se desviaran a otros fines por parte del gobierno. Además se buscaba que los recursos se ejercieran con criterios de equidad, transparencia, sin fines clientelares y sin corruptelas, para así convertirlos en un mecanismo viable de redistribución social de la renta nacional y una forma legítima de fortalecer a las organizaciones sociales autónomas del medio rural. Si lo anterior se lograba, se convertiría en una conquista importante de la movilización.

Fue hasta el año de 2004, cuando se incluyó el anexo 17 en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual establecía una lista detallada de los programas y los montos, así como la secretaría responsable. El PEC permitió ver con claridad los programas que tiene cada secretaría, pues en el esquema analítico que hace la SHCP en la presentación del proyecto de presupuesto se dificulta ubicar cada uno de los programas. Esta forma de presentación permitió analizar los montos de los programas y construir propuestas para darle dirección al PEC. Sin embargo, esta presentación dificulta interrelacionar los programas con los esquemas analíticos de la SHCP y no permite distinguir entre gasto corriente y gasto de operación de cada programa.

Para el Gobierno Federal el PEC es:

...el resultado de un esfuerzo inédito en la Administración Pública Federal para armonizar las tareas de las dependencias del Ejecutivo Federal que actúan en el medio rural. El Programa integra las intenciones gubernamentales con una orientación estratégica y con una visión compartida del desarrollo rural, y de la forma como el Estado promoverá su materialización.

En él, se incorporan las políticas, estrategias, metas, instrumentos y acciones a cargo de las dependencias que participan en la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable: la Sagarpa, la Secon, la Semarnat, la SHCP, la SCT, la Ssa, la Sedesol, la SRA y la SEP; así como las aportaciones de otras dependencias y entidades como la STPS, la Segob, la Sectur, la Sener, SRE y la Oficina de la Presidencia para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ahora Comisión Nacional de Pueblos Indígenas).⁵

■ PROBLEMÁTICA

La corta historia del PEC, que se reduce a los tres últimos presupuestos 2004-2006, nos ha permitido reconocer problemas de fondo. Por ejemplo, en su diseño operaron dos fuerzas: una que respondió a las demandas del movimiento campesino y otra a los intereses específicos de las organizaciones campesinas, con una idea de corto plazo, que permitió incorporar una multiplicidad de programas de acuerdo con las demandas específicas.

Con este manejo del presupuesto no se tiene una perspectiva integral acorde con las necesidades del país, no hay una visión de largo plazo. Tampoco se tiene un mandato claro que reduzca la discrecionalidad del Poder Ejecutivo sobre el ejercicio presupuestario.

Por otra parte, el objetivo de concurrencia se reduce simplemente a un adjetivo, si bien existe la Comisión Intersecretarial –que debería ser la instancia coordinadora entre las secretarías que participan– muchos programas han mostrado dispersión e ineficiencia en la aplicación de los recursos. Las instituciones actúan como cotos de poder, con metas y objetivos contrapuestos, y lo que es peor, en muchos casos se han aliado con empresas privadas.

Además, el listado que se presenta como PEC incluye el gasto de operación de algunas dependencias, como es el caso de la Sagarpa, la SRA y los tribunales agrarios, lo cual distorsiona los montos que realmente deberían

⁵ Sagarpa-Subsecretaría de Desarrollo Rural, PEC [en línea]: <<http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/progs2002/pec0206/pec.htm>>.

llegar a los campesinos. Esta situación termina mostrando montos y datos inflados, montos que al final de cuentas financian a la alta burocracia, que en el último sexenio ha tenido salarios y prestaciones como si se tratara de gerencias de empresas trasnacionales. Seguro de gastos médicos mayores, viajes al extranjero en primera clase y fondo para el retiro, son algunos ejemplos del gasto en las secretarías.

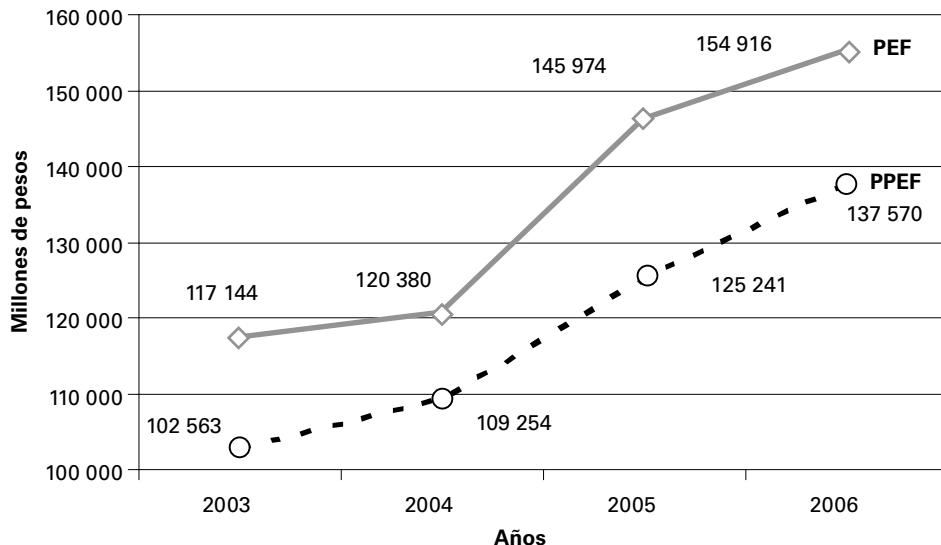
Esta alta burocracia, que resulta sumamente costosa, muchas veces tiene poco conocimiento del sector y ha tratado de manejar las instituciones como empresas personales. Han actuando fuera de los mandatos que marca la legislación, con opacidad y centralismo en la toma de decisiones.

Por el contrario, los requisitos de acceso a los recursos para los que deberían ser los reales beneficiarios, se han multiplicado y dificultado. Las reglas de operación han llevado a una tramitología interminable y cuando se logra reunir los requisitos, las instancias evaluadoras de proyectos se convierten en un filtro difícil de pasar por su rigidez.

Pero esta dificultad sólo se manifiesta en programas con recursos mínimos y orientados a productores de bajos ingresos. En contraste, grandes cantidades de recursos se manejan de manera discrecional, como es el caso del algunos programas que se ejercen en Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), instancia descentralizada de la Secretaría de Agricultura que administra alrededor de 25 000 millones de pesos anuales, y que esencialmente se destinan a los grandes agricultores. Si tenemos en cuenta que en el país existen 4.3 millones de unidades de producción de las cuales sólo 300 000, es decir, menos de 10 por ciento, son agroempresas y sólo 60 000 son de agroexportación, casi la mitad de los recursos que maneja la Secretaría de Agricultura se destinan a sólo 10 por ciento de los productores.

Por último, si bien el presupuesto del PEC ha crecido en los últimos tres años, el incremento no se ha debido a la disposición del Ejecutivo Federal de incentivar un sector preponderante para el país. La Cámara de Diputados, haciendo uso de sus facultades y respondiendo a las organizaciones campesinas que cada año presentan sus iniciativas de incremento, ha reconocido la importancia del sector rural y ha incrementado más allá de la inflación el presupuesto al PEC, rompiendo así la inercia presidencialista. (Véase la gráfica 2.)

*GRÁFICA 2. PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE
PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE EN EL PPEF
Y EN EL PEF, 2003-2006
(MILLONES DE PESOS)*



Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

PPEF: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado.

Pero la pelea entre Ejecutivo y Legislativo no sólo se ha centrado en el incremento de los recursos para el sector, sino en la orientación de éstos: la visión del Ejecutivo responde a una lógica asistencialista, mientras que los legisladores han impulsado una dimensión productiva privilegiando los aspectos ambientales.

También, los legisladores han buscado, mediante modificaciones en el articulado del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, un equilibrio entre las diferentes regiones y los diversos tipos de productores, así como la presentación de reglas de operación claras y en tiempo.

CONCLUSIONES

Si bien la breve experiencia acumulada demuestra la importancia del incremento de recursos, resulta evidente que lo fundamental es tener en claro que a través del presupuesto se pueden hacer las grandes definiciones de la política.

A continuación se detallan los principios políticos que según el consenso entre organizaciones deben conducir la asignación del presupuesto:

- Promover una plataforma política que retome el Acuerdo Nacional para el Campo y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- Establecer criterios políticos tomando en cuenta los ingresos y definiendo prioridades por ramos. Equilibrar el ramo ambiental y el productivo.
- Reconocer el carácter multifuncional del sector rural no sólo como abastecedor de alimento ni sólo en términos de extracción de excedente, es decir, de rentabilidad, sino también como proveedor de servicios ambientales y reproductor de una cultura, es decir, en términos de sustentabilidad ecológica y económica.
- Conformar un presupuesto que privilegie la soberanía alimentaria más que la cuestión productiva. Para ello habrán de apoyarse programas que fortalezcan los cultivos básicos –tales como maíz, frijol, caña– y aquellos cultivos que además de ser rentables tienen un alto valor ambiental –como el café o los frutales. Todo ello con el propósito de lograr la reactivación productiva y el desarrollo económico del país, así como fortalecer el mercado interno.
- Plantear un presupuesto integral que incluya los aspectos sociales y los vincule a lo productivo como sector rural (ejemplo: producción de camarón ligado a manejo residual de aguas).
- Establecer como prioridades el desarrollo rural sustentable; la educación, la ciencia y la tecnología, y la cultura; el desarrollo social y la vivienda; la salud y la seguridad social; el federalismo; la concurrencia y territorialidad.
- Definir prioridades del presupuesto por ramo.
- Fomentar programas productivos, y en el caso de los sociales dignificar a quienes se beneficien: ancianos, mujeres, niños, indígenas, reconociendo la visión de equidad y de sustentabilidad.

- Concentrar recursos económicos, para evitar su atomización, como sucede con los programas de mujeres en diferentes dependencias.
- Asentar en el decreto que el presupuesto no puede cambiar sin autorización del Congreso.
- Establecer lineamientos, mediante instrumentos legales, para la elaboración de un presupuesto participativo que tome en cuenta las diversas demandas del sector y que tenga carácter multianual. Integrar propuestas de los diferentes actores y sectores.
- Poner *candados* en el decreto de Presupuesto de Egresos para evitar el subejercicio o la asignación inoportuna del recurso. Buscar la posibilidad de penalizar a los funcionarios que no ejerzan el presupuesto (Ley de Responsabilidades).
- Mayor asignación de presupuesto ligada a elementos que aseguren una mejor calidad del ejercicio de los recursos: asignación oportuna, con reglas de operación accesibles y con mecanismos que impidan la discrecionalidad en la distribución del presupuesto.
- Asegurar la federalización y municipalización de los recursos a través de comités de Desarrollo Rural Sustentable que incluyan a las organizaciones de productores y que sean autónomos para la asignación, operación y evaluación de los programas.
- Transparencia-evaluación: participación del Congreso en la evaluación.
- Difundir y promover mecanismos de planeación y evaluación de programas (publicar para el conocimiento de las organizaciones sociales).
- Plantear una administración pública en términos concurrentes, lo cual evitara el gasto en estructuras operativas.

Se puede afirmar que el PEC es la base para clarificar y orientar el presupuesto en una política de largo plazo. No obstante, para lograr este objetivo y la consolidación de una política para el campo es necesaria una reforma institucional que posibilite la transformación de instituciones para atender la problemática actual y una reforma de programas, en la que a partir del PEC se rediseñe la política, y sus programas, con elementos que garanticen la transparencia en el ejercicio de los recursos y la oportuna rendición de cuentas.