

Presupuesto rural 2010: romper el ciclo de simulación

Víctor Suárez Carrera

El debate en torno al presupuesto para el campo cada vez ocupa más la atención de las organizaciones de productores, las centrales campesinas, las cúpulas empresariales, los partidos, los gobernadores, los grupos parlamentarios y, por supuesto, de la Cámara de Diputados. Cada año, entre septiembre y noviembre, pareciera que las esperanzas de cambiar o al menos mejorar la situación del sector rural se renuevan en función de las posibilidades de modificar cualitativamente y/o aumentar en tal o cual porcentaje el presupuesto del llamado Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC Rural).

A partir de 1997, año en que el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y el Congreso de la Unión dejó de ser la oficina de asuntos legislativos del Ejecutivo Federal, la interlocución de los movimientos campesinos con el Poder Legislativo para la reorientación de las políticas rurales y los presupuestos para el campo se fue incorporando paulatinamente como un práctica común de las luchas campesinas autónomas. Al respecto, destaca la participación pionera de las organizaciones que después animaron centralmente el movimiento El campo no aguanta más y que hoy conforman el Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas (CONOC) en la construcción de propuestas alternativas de presupuesto rural y de incidencia política frente a la Cámara de Diputados (desplegados, acciones mediáticas, marchas, reuniones masivas con legisladores en el Palacio de San Lázaro, cabildeo con comisiones legislativas, etc.).

De 2003 a la fecha, la lucha por modificar la iniciativa presidencial de presupuesto para el campo y reorientar las políticas anticampesinas y de dependencia alimentaria se ha convertido en un ritual vacío, transformándose el debate y la disputa por el PEC Rural en un verdadero ciclo de simulación en el que todos ganan para que todo siga igual o peor.

El ciclo de simulación del Presupuesto Rural

La alternancia panista en el poder ejecutivo y la reafirmación de la multipolaridad en el poder legislativo en el año 2000 alimentaron la esperanza

del fin del presidencialismo y del avance hacia la democratización del sistema político mexicano. En lo relativo a la disputa por el presupuesto de la federación, la frase “el Ejecutivo propone y la Cámara de Diputados dispone” pareció marcar el fin de la dictadura de la Secretaría de Hacienda y el principio del ejercicio pleno de una de las facultades centrales de la soberanía popular en un sistema republicano: la modificación y aprobación del uso y aplicación de los ingresos del Estado por la Cámara de Diputados. Por lo demás, se trataba un mandato constitucional establecido desde 1917: “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión, y en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal” (Artículo 74, fracción IV).

Sin embargo, la realidad de la aprobación y ejecución del presupuesto de la federación ha dejado atrás la ilusión de la división de poderes y de la construcción democrática de las decisiones y del control presupuestal. A continuación se presenta el ciclo de la simulación del presupuesto rural que ha impuesto en los últimos años el neopresidencialismo panista y el cogobierno priísta con la complacencia y, a veces, la complicidad de los grupos parlamentarios y gobernadores de la izquierda y no pocas organizaciones y centrales campesinas.

Fase 1. La iniciativa presidencial de presupuesto de egresos de la federación castiga al campo.- El Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre de cada año la Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación (IPEF) conteniendo una reducción significativa en la propuesta de presupuesto para el campo con relación al monto aprobado para el año en curso. Este hecho refleja, por una parte, la baja importancia real que la élite gobernante asigna al sector rural y, por otra parte, representa una estratagema para que los grupos parlamentarios afines al campo y algunas centrales campesinas “logren” una bolsa de reasignación para incrementar el PEC Rural a niveles iguales o ligeramente superiores a los aprobados en el año en curso, a condición de que se mantenga intacta la orientación presidencial de política rural.

Fase 2.- Crítica y rechazo a la iniciativa presidencial.- De manera unánime todas las organizaciones y centrales campesinas así como todos los partidos -con excepción del PAN- critican y rechazan la iniciativa presidencial, sobre todo a la luz de la crisis alimentaria, la pobreza rural galopante, la migración en un contexto de recesión estadounidense y militarización de la frontera, el deterioro de los recursos naturales, la creciente dependencia alimentaria que vulnera la soberanía nacional, etcétera, etcétera. Asimismo, critican el subejercicio, el burocratismo y la discrecionalidad, la concentración de subsidios en pocas manos y el uso político de los programas del ejercicio presupuestal en curso.

Fase 3.- Cabildeo en la Cámara de Diputados para aumentar el PEC Rural.- Las organizaciones campesinas, las cúpulas empresariales y los gobernadores cabildean de diversas formas con un objetivo común: aumentar el monto del PEC Rural para el siguiente año fiscal a niveles similares o ligeramente superiores al monto aprobado para el año en curso.

Fase 4.- Las Comisiones "Unidas" del Sector Rural de la Cámara de Diputados construyen una propuesta alterna en "concertación" con las organizaciones campesinas, cúpulas empresariales y gobernadores.- A lo largo de octubre y principios de noviembre, en intensas y prolongadas sesiones de trabajo, las Comisiones "Unidas" del Sector Rural (CUSR) de la Cámara de Diputados (Comisiones de Agricultura, de Reforma Agraria, de Desarrollo Rural, de Recursos Hidráulicos, de Medio Ambiente, de Asuntos Indígenas) construyen una propuesta "ideal" de PEC Rural para ser sometida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Lo anterior en consulta directa con las organizaciones campesinas y las cúpulas empresariales.

Fase 5.- La Secretaría de Hacienda negocia directamente con los gobernadores, los dirigentes y coordinadores parlamentarios del PRI una bolsa de reasignación de recursos.- De manera directa y discreta, por fuera de la Cámara de Diputados, la SHCP negocia con los gobernadores, dirigentes y coordinadores parlamentarios del PRI, principalmente, y de otros partidos, secundariamente, una bolsa de reasignación de recursos para incrementar el PEC Rural u otros componentes de la IPEF que beneficiará particularmente a determinados estados, distritos, sectores, gobernadores, legisladores y centrales. Lo anterior

a cambio de garantizar el respaldo mayoritario de los diputados del PRI y otros al conjunto de la iniciativa presidencial de presupuesto para el año fiscal siguiente.

Fase 6.- Elaboración del dictamen de Decreto de Presupuesto de Egresos por la SHCP.- Una vez hechas las concertaciones por fuera del proceso legislativo entre el gobierno federal y los gobernadores, dirigentes y coordinadores del PRI, la SHCP elabora el dictamen de Decreto de Presupuesto de Egresos que será sometido a la aprobación del pleno de la Cámara de Diputados antes del 15 de noviembre. Este dictamen se elabora por la Subsecretaría de Egresos de la SHCP en las oficinas alternas del secretario de Hacienda en el sur de la ciudad o en un bunker anexo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Mientras tanto, continúa en el Palacio de San Lázaro la ilusión de que las CUSR están construyendo la propuesta "ideal" del PEC Rural.

Fase 7.- Aprobación del presupuesto de la federación y del PEC Rural con una bolsa de reasignación para el campo.- El 15 de noviembre o un poco antes, el pleno de la Cámara de Diputados aprueba por mayoría (PAN-PRI-PVEM, etc.) o por unanimidad (incluyendo al PRD-PT-C) el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal del año siguiente tal y como lo propuso. Esencialmente, el ejecutivo federal. Para justificar su voto aprobatorio, los grupos parlamentarios argumentan haber conseguido una bolsa de reasignación de tal o cual monto, gracias a la cual se "logró" aumentar recursos para el campo, infraestructura, salud, educación, cultura, etcétera. Igualmente, muchas organizaciones y centrales campesinas proclaman como suya la "victoria" de haber obtenido una bolsa de reasignación de recursos para el campo, participando directamente en la determinación de su asignación casi etiquetada a su favor en el "nuevo" PEC Rural incrementado.

Fase 8.- Ejecución del presupuesto de egresos y del PEC Rural en el siguiente año fiscal de conformidad con las políticas y prácticas discrecionales del Ejecutivo Federal.- Aprobada la propuesta de PEF y PEC Rural de Ejecutivo Federal, con modificaciones insustanciales, las dependencias y entidades del gobierno federal establecen de manera unilateral las reglas de operación de los programas con subsidios a efecto de garantizar la orientación de las políticas

públicas neoliberales y el uso discrecional del presupuesto. Asimismo, la SHCP aplica sucesivos recortes presupuestales al PEC Rural (y otros) y las dependencias incurren en subejercicios sistemáticos de tal forma que la famosa bolsa de reasignación lograda por los grupos parlamentarios y organizaciones se esfuma en el aire. El PEC Rural se ejerce tal y como originalmente lo había propuesto el Ejecutivo Federal tanto en monto como en orientación y discrecionalidad. Entonces, a lo largo de los primeros seis meses del año fiscal en curso, las organizaciones y grupos parlamentarios se vuelven a ocupar en criticar y rechazar el neopresidencialismo panista así como el neoliberalismo, ineficiencia, burocratismo y discrecionalidad rampantes de las dependencias y entidades del gobierno federal. Entre tanto, no hay contrapeso y correctivo posible en virtud de que la falta de compromiso genuino con el campo de los partidos de oposición y de que la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aprobadas por el PRI y el PAN han hecho ilegalmente nugatoria la facultad constitucional de la Cámara de Diputados de aprobar y *modificar* el Presupuesto de la Federación. Así se cierra un ciclo de simulación y se inicia otro con la fase 1.

Romper el ciclo de la simulación

Es tiempo ya de romper el ciclo de la simulación del presupuesto rural impuesto por las cúpulas empresariales que impiden un cambio de rumbo en la política agroalimentaria y de desarrollo rural del país. El neopresidencialismo autoritario panista asociado a las viejas prácticas del régimen priísta han establecido un ciclo de simulación alrededor del presupuesto rural en el que todos ganan en diferente medida (ejecutivo federal, gobernadores, legisladores, centrales campesinas, agroempresarios y megacorporaciones agroalimentarias) pero siempre termina perdiendo el campo, los campesinos, los consumidores, los contribuyentes, el medio ambiente y, en suma, el país en su conjunto. Así, de esta manera, cíclicamente se evapora al costo de una “bolsa de reasignación” la esperanza de cambiar las políticas fracasadas de los gobiernos del PRI y el PAN que tanto daño han hecho y seguirán haciendo al sector rural de nuestro país. Hoy más que nunca, en que el PAN tiene una fuerza debilitada en la Cámara de Diputados, es posible construir *otro* PEC Rural, no sólo en lo relativo

al monto a aprobar, sino *sobre todo* en el establecimiento de una nueva orientación de política agroalimentaria y de ejercicio presupuestal. A continuación se proponen algunas tareas al respecto.

1. Las organizaciones campesinas y los movimientos sociales deben coaligarse coyunturalmente, impulsar una fuerte presión mediática y de movilizaciones y emplazar a los grupos parlamentarios del PRI-PRD-PT-C, principalmente, a conformar un bloque mayoritario para *modificar* y aprobar *otro* PEF y *otro* PEC Rural 2010. No se trata de luchar por una bolsa de reasignación. Se tratar de reorientar y modificar *todo* el presupuesto para el campo en función de *otras* orientaciones y prioridades de política agroalimentaria y de desarrollo rural. De no lograrse lo anterior, rechazar la IEPF y exhibir que el PRI (con sus gobernadores y grupo parlamentario) sigue siendo un partido demagógico, anticampesino, al servicio de la dependencia alimentaria, de los agricultores ricos, de las megacorporaciones agroalimentarias mexicanas y trasnacionales y de los intereses extranjeros.

2. *Asegurar* que el PEC Rural 2010 deba estar orientado prioritaria y explícitamente a cumplir los siguientes objetivos estratégicos: a) reducir la dependencia alimentaria, sustituir importaciones e incrementar la producción interna de alimentos; b) revalorizar y fomentar la producción y productividad sustentable de alimentos con base en las pequeñas y medianas unidades de producción rural; c) incentivar la transición hacia una agricultura sustentable y priorizar la conservación, restauración y manejo sustentable del agua, suelo, bosques, selvas y demás cubierta forestal; d) priorizar la preservación y creación de empleos rurales a partir del control y aprovechamiento de los recursos por los propios campesinos y pueblos indios; y, e) favorecer una mejor distribución del ingreso y una reducción de los niveles de desigualdad entre regiones, tipo de productores y pobladores rurales y de estos con los pobladores urbanos.

3. *Garantizar* que en Decreto de Presupuesto de Egresos y en el PEC Rural 2010 se establezcan la prioridad de las estrategias diferenciales de desarrollo productivo por sobre las estrategias asistencialistas. Esto significa establecer la siguiente jerarquía en la composición del PEC Rural: 1º Inversión estratégica

para el desarrollo productivo y social (camino, electrificación, obras de riego, tecnificación del riego agrícola, obras de captación de agua de lluvia, obras de conservación del suelo y agua, plantaciones forestales comunitarias, infraestructura de almacenamiento, industrias estratégicas de valor agregado; hospitales, escuelas, centros de salud, etc.); 2º Acceso universal al crédito y a servicios financieros en el medio rural a tasas y condiciones preferenciales; 3º Subsidios para activos productivos vía organizaciones de productores de base; 4º Subsidios directos al ingreso y a la comercialización con topes diferenciales por tipo de productor, región y actividad productiva-ambiental; 5º Transferencias fiscales para combatir la pobreza, erradicar el hambre y la desnutrición y apoyar a grupos en condiciones de vulnerabilidad. Desde luego rechazar la desaparición de la SRA.

4. Asegurar desde el decreto del PEF 2010 mandatos claros y específicos para garantizar la nueva orientación del PEC Rural, los calendarios y las reglas de operación estratégicas de los programas a que deberán sujetarse las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. No dejar nada a la discrecionalidad del Ejecutivo Federal.

5. Establecer en el decreto del PEF 2010 mecanismos precisos de vigilancia y seguimiento de los mandatos de la Cámara de Diputados al Ejecutivo Federal respecto al PEC Rural 2010 aprobado. Mandato no supervisado se lo lleva la...(política neoliberal).