

Algunas reflexiones e ideas sobre el papel de la Hacienda Pública y el presupuesto público en la reforma para transformar el campo mexicano

Jorge Chávez Presa*

Es importante que el sistema de planeación baje sus pretensiones en dos sentidos: uno, que deje de tener la tentación de reinventar al país cada seis años, y el segundo, que se concentre en las obligaciones y capacidades de la administración pública federal y su coordinación con la de los órdenes estatal y municipal. Es también recomendable que la planeación gubernamental sea estratégica y eficaz, y para ello es fundamental recuperar que el PND y los programas sectoriales vuelvan a estar alineados con el presupuesto de egresos de la federación. Hace ya casi tres lustros que el presupuesto de egresos no se vincula con los objetivos, las estrategias y las líneas de acción.

Muchísimas gracias por invitarme a participar en el Foro para la Transformación y Modernización del Campo. Mi reconocimiento a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por convocar, a través del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, el Comité del CEDRSSA y los integrantes de las Comisiones Unidas del Campo, a reflexionar de manera multidisciplinaria sobre la problemática que enfrenta el campo mexicano y propuestas de solución. La celebración de este foro es muy oportuna, especialmente por las transformaciones

que el Constituyente Permanente y el Congreso de la Unión están llevando a cabo en materias de educación, telecomunicaciones y el sector energético, por sólo citar algunas.

He de reconocer que este gran Foro para la Transformación y Modernización del Campo se ha planteado una agenda muy ambiciosa, y qué bueno que sea así. Me siento de verdad muy honrado por haber sido considerado.

Dada la magnitud y la complejidad de lo que representa una transformación del campo mexicano, considero que mis reflexiones expuestas en el Foro sexto “Presupuesto, gasto, multianualidad y evaluación” podrían ser de utilidad si logro aportar algunos elementos que contribuyan a contestar en alguna medida preguntas como

las siguientes: ¿Qué se puede hacer mejor desde la Hacienda Pública y el presupuesto público para elevar los niveles de vida de la población que vive en el campo mexicano? ¿Ha sido y está siendo efectiva y eficaz la intervención del Estado a través del gasto público para impulsar el PIB agropecuario? ¿Cómo puede contribuir el presupuesto de egresos a fortalecer la soberanía alimentaria?

En virtud de que el tiempo y espacio son insuficientes para contestar estas preguntas, limitaré mi exposición sólo al tema de la planeación y el gasto público.

Empiezo con un planteamiento duro y crítico: el gasto público en México padece graves distorsiones que ameritan atenderse y resolverse. Cabe señalar lo siguiente:

* Coordinador del diplomado de Planeación, Programación y Presupuesto en el Instituto Nacional de Administración Pública y participante en el Grupo Huatusco desde su fundación.

- a. Prevalece una debilidad en la planeación gubernamental tanto en lo general como en la del sector agropecuario;
- b. La definición y distribución de responsabilidades no están adecuadamente representadas en el presupuesto de egresos, y
- c. La evaluación ex-ante y ex-post de los programas contribuye poco a fortalecer una planeación para asegurar resultados a las políticas públicas.

i) Debilidad de la planeación gubernamental

La planeación es la antítesis de la improvisación y las ocurrencias. Toda buena organización gubernamental, privada o social, está sustentada en buenos ejercicios de planeación. No obstante esta evidencia, la planeación del sector público federal padece de serias deficiencias, unas de origen y otras de vicio. Una buena y eficaz rendición de cuentas y evaluación vienen precedidas también por una buena planificación y por una realimentación de los ejercicios anteriores del gasto. La evaluación particularmente permite corregir imperfecciones, castigar desvíos y en su caso rectificar el rumbo.

El Sistema de Planeación Democrática, del cual surge el PND sexenal, ya caducó. Básicamente se cumple con un trámite. En lugar de constituirse como un instrumento útil para la administración pública que le permita ubicar el alcance de sus políticas públicas, hacia dónde hay que dirigir éstas, marcar los cómo y los con qué, como disponer del financiamiento que cubra el costo de la aplicación de las políticas públicas, el PND es, ha sido y será un listado de buenas intenciones. Esto dejará de ser así hasta en tanto se transforme el sistema de planeación actual de sólo un horizonte de cinco años y que es estático, a uno que sea dinámico con la capacidad de actualizarse.

Es importante que el sistema de planeación baje sus pretensiones en dos sentidos: uno, que deje de tener la tentación de reinventar al país cada seis años, y el segundo, que se concentre en las obligaciones y capacidades de la administración pública federal y su coordinación con la de los órdenes estatal y municipal.

Es también recomendable que la planeación gubernamental sea estratégica y eficaz, y para ello es fundamental recuperar que el PND y los programas sectoriales vuelvan a estar alineados con el presupuesto de egresos de la federación. Hace ya casi tres lustros que el presupuesto de egresos no se vincula con los objetivos, las estrategias

y las líneas de acción. El PEF de 2014 es evidencia de ello. Los programas presupuestarios se introdujeron mediante la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; los programas presupuestarios no los contempla la Ley de Planeación.

¿Cómo se puede contribuir a los objetivos del PND y los programas sectoriales si no tienen una vinculación clara y medible con el PEF? Como dato curioso, esta pequeña imperfección se superó cuando en 1998 se introdujo la Nueva Estructura Programática¹. Otro problema técnico surge de fijarle a los programas sectoriales más objetivos de los instrumentos disponibles para cumplirlos.

La planeación gubernamental en nuestro país se implantó en un entorno económico, político y social totalmente diferente al actual. Las consultas populares eran parte del mecanismo para legitimar un triunfo electoral de un partido que era hegemónico, donde el Presidente de la República carecía de contrapesos, especialmente por el lado del Congreso de la Unión. Es un absurdo presentar el plan casi seis meses después de que inicia una nueva administración, y donde los programas sectoriales salen a la luz pública un año después de que aparece el PND. También es poco práctico que no contemple mecanismos para actualizar el plan y los programas sectoriales respectivos cuando por factores exógenos los supuestos y los parámetros bajo los cuales se construyeron sufrieron cambios. La planeación es dinámica, no es determinística, y es un error concebirla como si estuviera escrita en piedra.

El tema de la planeación gubernamental representa una gran oportunidad para reformularla y reorientarla a una coordinación coherente de políticas públicas; esto es, que los objetivos correspondan a los instrumentos disponibles. La planeación gubernamental tiene que transformarse en un instrumento para orientar el gasto público hacia resultados concretos esperados por la sociedad.

En esencia, es imprescindible modernizar la planeación gubernamental para que el gobierno haga bien lo que le toca hacer y las actividades productivas emprendidas por el sector privado hagan lo correspondiente en un marco de certidumbre, es decir, donde el gobierno deje de sorprender.

Hay experiencias exitosas de planeación en el sector energético cuya metodología puede ser adoptada. Me refiero específicamente a las prospectivas del sector eléctrico y

¹ Véase *Para recobrar la confianza en el gobierno*. México: FCE, 2012.

gas natural, por citar algunas, en las que cada año se dispone de un horizonte de planeación de 10 años sobre la base de tres escenarios.

Sólo con planeación el gasto público podrá elevar su eficacia y efectividad; de lo contrario, la política de gasto público será de reacción, y su impacto será sumamente limitado.

ii) Definición y distribución de responsabilidades de gasto

La estrategia presupuestaria ha tenido un papel relevante como instrumento para alcanzar y mantener la estabilidad económica. No obstante, su efectividad para promover el desarrollo productivo y social del país ha sido muy limitada. Dentro de su composición programática se ha privilegiado a los programas presupuestarios relacionados con aspectos

administrativos en detrimento del gasto destinado a programas relacionados con las responsabilidades fundamentales y sustantivas, así como con los objetivos del PND.

Por otra parte, las limitantes de la estrategia presupuestaria para el campo en su propósito redistributivo son evidentes. Si bien existen elementos que muestran que algunos programas sociales que atienden a la población rural han contribuido a reducir la pobreza extrema, se requiere de un mayor esfuerzo por concentrar el gasto público en los programas de más alta progresividad y evitar que los subsidios al campo sean regresivos.

El presupuesto de egresos se ha debilitado al sustentarse en programas presupuestarios. Es básico realinearlos a los programas sectoriales y al PND. Como prueba véase el siguiente cuadro, el cual expone la cantidad de programas presupuestarios y su escasa vinculación con el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario (PSDA PyA).

Programas presupuestarios en clasificación económica 2014		
S	<i>Sujetos a Reglas de Operación</i>	66,408,482,987
240	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	4,587,372,670
257	Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	6,309,039,319
258	Programa Integral de Desarrollo Rural	11,901,081,675
258	Programa Integral de Desarrollo Rural (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)	1,064,110,000
259	Programa de Fomento a la Agricultura	20,599,847,598
260	Programa de Fomento Ganadero	5,380,195,602
260	Programa de Fomento Ganadero (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)	825,010,000
261	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	2,137,525,822
262	Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados	8,072,147,699
263	Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	1,939,000,000
264	Programa de Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación	3,568,142,602
264	Programa de Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)	25,010,000
E	<i>Prestación de Servicios Públicos</i>	5,399,596,265
001	Desarrollo y aplicación de programas educativos a nivel medio superior	720,277,449
002	Desarrollo de los programas educativos a nivel superior	1,081,370,607
003	Vinculación entre los Servicios Académicos que presta la Universidad Autónoma Chapingo y el Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica	186,297,534
004	Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	1,164,659,549
004	Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)	50,010,000

Continúa...

005	Apoyo al cambio tecnológico en las actividades agropecuarias, rurales, acuícolas y pesqueras	1,180,581,009
006	Generación de Proyectos de Investigación	771,547,260
006	Generación de Proyectos de Investigación (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)	25,010,000
011	Inspección y Vigilancia Pesquera	219,842,857
<i>P</i>	<i>Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas</i>	<i>4,051,551,314</i>
001	Registro, Control y Seguimiento de los Programas Presupuestarios	3,877,301,314
001	Registro, Control y Seguimiento de los Programas Presupuestarios (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)	174,250,000
<i>F</i>	<i>Promoción y fomento</i>	<i>11,454,148</i>
001	Promoción, fomento y difusión de las políticas sectoriales en materia agropecuaria y pesquera	11,454,148
<i>G</i>	<i>Regulación y supervisión</i>	<i>1,894,537,862</i>
001	Regulación, supervisión y aplicación de las políticas en materia agropecuaria, acuícola y pesquera	1,894,537,862
<i>R</i>	<i>Específicos</i>	<i>283,800,001</i>
099	Cuotas, Apoyos y Aportaciones a Organismos Internacionales	283,800,001
<i>K</i>	<i>Proyectos de Inversión</i>	<i>354,899,517</i>
026	Otros proyectos	334,929,031
027	Mantenimiento de infraestructura	6,620,486
028	Estudios de preinversión	13,350,000
<i>M</i>	<i>Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional</i>	<i>2,044,493,506</i>
001	Actividades de apoyo administrativo	2,044,493,506
<i>O</i>	<i>Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión</i>	<i>126,517,452</i>
001	Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno	126,517,452
<i>L</i>	<i>Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional</i>	<i>39,208,500</i>
001	Responsabilidades, Resoluciones Judiciales y Pago de Liquidaciones	39,208,500

iii) Evaluación ex-ante y ex-post débil

Para que el gasto público rinda más a productores y mejore las condiciones de vida de la población rural, se necesita más evaluación ex-ante y ex-post. Ello demanda contar con estructuras programáticas bien definidas que permitan identificar población objetivo, proyectos y resultados susceptibles de ser medidos, para que sólo los programas de menor costo y mayor efectividad productiva y beneficio social se privilegien con el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para esto, resulta necesario concretar una reforma presupuestaria planteada en la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que mejore

la manera de asignar, administrar, controlar y evaluar la aplicación de los recursos públicos, de tal forma que se profundicen los alcances de la reforma que inició en 1996, la cual introdujo dos innovaciones para orientar las etapas del proceso hacia la obtención de resultados: la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)². Cabe destacar que esa reforma se enfocó en las instituciones que regulan el proceso presupuestario con el objeto de introducir incentivos que incidieran en el desempeño de la administración pública e

² Chávez Presa, Jorge A. (2000). *Para recobrar la confianza en el gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. México: FCE.

incrementaran la transparencia en la asignación del gasto y en su ejercicio, como base para incrementar la confianza de la población en el gobierno³.

La evaluación es imprescindible y ésta debe aplicarse, de preferencia, a todo peso propuesto para ser erogado, así como también a una vez que fue ejercido.

No sólo la inversión debe estar sujeta a la evaluación sino también debe aplicarse a todos los programas productivos y sociales que son intensivos en gasto de operación. La evaluación ex-post es parte de una buena práctica de rendición de cuentas. De hacerlo, se mostraría un profundo respeto al contribuyente y se realzaría el papel de la ciudadanía. De no hacerlo, tampoco habría elementos para realimentar la planeación.

Algunas reflexiones finales

La reforma para transformar el campo mexicano pasa por la Hacienda Pública, ya que abarca simultáneamente temas tanto de los ingresos públicos como del gasto público. Habrá un mejor ejercicio del gasto público en la medida en que se dé una transformación profunda a la planeación, programación y elaboración del presupuesto de egresos de la federación. Se requiere actualizarla para enfrentar los retos que plantea el siglo XXI. Esto podrá darse en la medida en que se den avances en lo siguiente:

1. Definir con precisión lo que se quiere del campo mexicano. En la medida en que se le asignen más objetivos tendremos que asegurarnos de que se tienen los instrumentos para alcanzarlos.
2. Es indispensable reconocer la realidad. Es prácticamente imposible que si la población rural que vive primordialmente dispersa y que representa poco menos de la cuarta parte de la población total, al sólo generar un máximo del 4% del PIB se genere la riqueza que eleve los niveles de vida de los mexicanos que viven en zonas rurales. Es fundamental que la transformación del campo mexicano acepte esta realidad y plantee medidas para lograr una migración ordenada e incorpore a esta población a actividades productivas de mayor valor agregado.
3. El campo mexicano, además de requerir buena infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones,

³ La NEP es un instrumento para concretar el concepto de transparencia en el presupuesto público y con ello hacer posible la rendición de cuentas de aspectos sustantivos. El SED es la herramienta para una evaluación que haga realidad una auténtica rendición de cuentas.

pide a gritos una inyección efectiva para incrementar el capital humano de la población rural que les facilite una transición a actividades productivas de más valor agregado. Es muy probable que esto suceda como resultado de la reforma a las telecomunicaciones.

4. Desde la perspectiva funcional del presupuesto público, el sector público federal atiende a la población del campo al ejercer varias funciones del desarrollo social como Educación, Salud, Protección Ambiental y Protección Social, por citar algunos. Y a los productores del campo mexicano al ejercer funciones del desarrollo económico como la Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza.

En realidad hay muchísimas preguntas que nos podemos hacer, pero en realidad lo que tenemos que plantear son los objetivos que buscamos alcanzar como país, y los instrumentos requeridos para lograrlo.

A juzgar por la diversidad y número de programas presupuestarios, hay claramente un problema de falta de definición. Esto contribuye a una gran dispersión del gasto público y a una disminución de su efectividad.

Le estamos poniendo al campo mexicano muchísimos objetivos, mientras que a su vez enfrenta muchísimas restricciones.

¿Qué queremos del campo mexicano?

El PND 2013-2018 se orienta a la seguridad alimentaria. En consecuencia, el Programa Sectorial del Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario (PSDA PyA) requiere estar alineado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo cuarto), así como a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual define a la seguridad alimentaria como: "abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población". Esta edición del PSDA PyA precisa este objetivo con el criterio de un coeficiente aceptable de la producción nacional de granos básicos y oleaginosas, dada la volatilidad de precios y abasto del mercado mundial que expone al país y a su población a la vulnerabilidad y dependencia del exterior. Para ello, el PSDA PyA ha planteado para el 2018 producir el 75% de la oferta total de los granos básicos y oleaginosas.

El reto planteado por el Sistema de Planeación Democrática del país es inmenso. Ello obliga a reflexiones profundas para una toma de decisiones que implicará seguramente disyuntivas. Este Foro es un paso importante para diseñar mejores políticas públicas y lograr una mejor asignación del presupuesto público.

Alternancia y pluralidad política en Tlaxcala

Raúl Rodríguez Guillén
Carlos Bustamante López
María Magdalena Sam Bautista
(Coordinadores)



Con
sociales