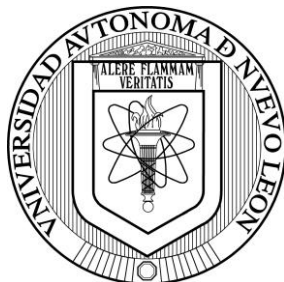


UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES



DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN DESARROLLO SUSTENTABLE

TESIS DOCTORAL

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN. EL CASO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN NUEVO LEÓN

PRESENTA

MTRA. MARÍA ISABEL ORTEGA RIDAURA

COMITÉ TUTORAL

DIRECTOR: DR. JOSÉ MARÍA INFANTE BONFIGLIO

CODIRECTOR: DR. CIRO G. S. VALDÉS LOZANO

CODIRECTOR: DR. JOSÉ JUAN CERVANTES NIÑO

Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales con
Orientación en Desarrollo Sustentable

OCTUBRE 2011



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

iINSO

Instituto de Investigaciones Sociales, UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

**DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN
DESARROLLO SUSTENTABLE**

TESIS DOCTORAL

**FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN. EL CASO DEL SECTOR
AGROPECUARIO EN NUEVO LEÓN**

Presenta

Mtra. María Isabel Ortega Ridaura

COMITÉ TUTORAL

Director: Dr. José María Infante Bonfiglio

Codirector: Dr. Ciro G. S. Valdés Lozano

Codirector: Dr. José Juan Cervantes Niño

Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales con
Orientación en Desarrollo Sustentable

Octubre 2011



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

IINSo

Instituto de Investigaciones Sociales

DR. ARUN KUMAR ACHARYA
COORDINADOR
FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS DEL IINSo
PRESENTE.-

Por medio de la presente, nos permitimos informarle que después de haber revisado la tesis Doctoral titulada: "Federalismo y descentralización. El caso del sector agropecuario en Nuevo León" y presentada por la alumna María Isabel Ortega Ridaura, nuestro dictamen es: **aprobado para presentarse.**

Sin más por el momento, estamos a sus órdenes para cualquier aclaración al respecto.

ATENTAMENTE,
"ALERE FLAMMAM VERITATIS"
CD. UNIVERSITARIA, N.L. A 26 DE SEPTIEMBRE DE 2011
COMITÉ DE EVALUACIÓN DE TESIS DOCTORAL

Dr. José María Infante Bonfiglio
Director

Dr. Ciro G.S. Valdés Lozano
Codirector

Dr. José Juan Cervantes Niño
Codirector

Dr. Sergio Elías Gutiérrez Salazar
Lector Externo

Dr. Carlos Gómez Díaz de León
Lector Externo



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

iINSo

Instituto de Investigaciones Sociales

“Federalismo y descentralización. El caso del sector agropecuario en Nuevo León”

Aprobación de la Disertación:

Dr. José María Infante Bonfiglio
Presidente

Dr. Ciro G.S. Valdés Lozano
Secretario

Dr. José Juan Cervantes Niño
Vocal 1

Dr. Sergio Elías Gutiérrez Salazar
Vocal 2

Dr. Carlos Gómez Díaz de León
Vocal 3

Monterrey, N.L., México

Septiembre 2011

A la memoria de mi madre Isabel Ridaura Sanz, a quien
le hubiera gustado ver terminado este trabajo.

Para Ariel hoy y siempre, en agradecimiento por su amor
que es mi sostén.

AGRADECIMIENTOS

Obtener este doctorado ha sido como una carrera de obstáculos. Después del primer año me vi obligada a dejarlo, luego lo retomé, comencé con un nuevo tema, avancé, me detuve, me mudé de ciudad, guardé la tesis en un cajón, falleció mi mamá, mi vida perdió el rumbo por un momento... Gracias a la insistencia de personas muy queridas decidí al fin poner el punto final.

En este largo camino son muchas las personas a las que este trabajo debe algo y por ello merecen mi total reconocimiento.

En primer lugar agradezco a mi familia, que me da su amor cada día. Mi esposo Ariel, que ha sido desde que lo conocí mi soporte incondicional y el motor de mi vida. Mis hijas Ana Cecilia y Camila quienes nacieron y crecieron bajo este proyecto y que algún día comprenderán lo que significa para mí. Mi mamá que siempre me alentó a perseguir mis sueños. Y mi hermano Ernesto, su esposa Pili e hijos, que a pesar de la distancia forman una parte importante de mi vida.

Familia también considero a Lylia Palacios, mi hermana, mi espejo y mi mejor crítica que nunca quitó el dedo del renglón para que acabara la tesis. Su amistad es de las cosas que más atesoro de mi vida en Monterrey.

Mi agradecimiento al Ing. Fermín Montes Cavazos quien depositó en mí su confianza facilitándome los documentos y el acceso tanto al archivo de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León como al de su periodo como presidente de la Asociación Mexicana de Secretarios de Agricultura. Sin ello y sin sus comentarios y reflexiones este trabajo no hubiera sido posible. Gracias también al personal de la Corporación por su amable colaboración y orientación en este trabajo.

Al Dr. José María Infante le agradezco no sólo su dirección de esta tesis si no su amistad y su apoyo. Lo considero un importante pilar en mi formación profesional. A mi compañero, colega y amigo José Juan Cervantes quien además fue mi co-director de la tesis le debo gran parte de este esfuerzo. Gracias por darme siempre ánimo para continuar. A mi co-director Dr. Ciro Valdés y al Dr. Sergio Elías Gutiérrez por sus comentarios y seguimiento a mi trabajo.

Al InSo y a la Dra. Esthela Gutiérrez por darme el espacio para desarrollar esta tesis y la posibilidad de participar en actividades académicas que han aportado mucho a mi formación profesional.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN. LOS CONCEPTOS Y SU EVOLUCIÓN EN MÉXICO	17
El estado federal	18
El federalismo mexicano	19
1) El momento fundacional (1824) y primeros años	22
2) El replanteamiento del federalismo bajo el liberalismo y la Constitución de 1857	25
3) El federalismo posterior a la Constitución de 1917	29
La creciente centralización y sus consecuencias	32
Definición de descentralización	35
Descentralización política	37
Descentralización administrativa	37
a) Desconcentración	37
b) Delegación	38
c) Devolución	38
Descentralización fiscal	38
Descentralización económica	38
Descentralización a la sociedad civil	38
Las ventajas de la descentralización	39
Escenarios de la descentralización en México	41
a) el factor económico	42
b) Los cambios en la escena política	43
c) La presión internacional	44
La estrategia descentralizadora y el renovado interés por el federalismo	45
La descentralización de la vida nacional	48
El periodo salinista	51
Ernesto Zedillo y el Nuevo Federalismo	52
La búsqueda de un auténtico federalismo	55
Federalismo/descentralización: clarificando los términos	56
II. EL MARCO LEGAL PARA EL DESARROLLO RURAL Y EL SECTOR AGROPECUARIO	61
Parte I. La distribución de facultades en el sistema federal	62
El marco constitucional del federalismo mexicano y la distribución	

de competencias	64
Evolución histórica del reparto de facultades en el federalismo mexicano	69
Las facultades concurrentes	71
El estado promotor del desarrollo agropecuario	72
Parte II. El marco jurídico-institucional del proceso de federalización	74
El Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006	74
El Programa Especial para un Auténtico Federalismo	77
Principios y normas básicos de acción del PEAFF	81
El Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2001-2006	84
La Ley de Desarrollo Rural Sustentable	88
Federalización y descentralización	92
Los convenios: compartiendo responsabilidades	93
Algunas implicaciones para el caso de estudio	96
III. LA ATENCIÓN AL CAMPO EN MÉXICO	98
El campo durante el modelo sustitutivo de importaciones	99
La crisis del campo, una situación de larga data	101
Los cambios en la política agropecuaria bajo la óptica neoliberal	103
Los programas de atención al campo después del TLCAN	108
Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	109
Alianza para el Campo	111
Programa Ingreso Objetivo	116
La situación del campo: del TLCAN a la actualidad	117
Los actores del proceso de federalización	119
Las dependencias de atención al campo a nivel federal: De la Dirección General de Industria a la SAGARPA	119
La estructura organizativa para la atención al campo: los DDR y CADER	124
Los Distritos de Desarrollo Rural en la actualidad	128
Funciones de los DDR	129
Funciones de los CADER	131
La Coordinación entre los Secretarios: la AMSDA	133
IV. LA FEDERALIZACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO	138
Los primeros pasos	139
Los Convenios de 2001 y 2002	141
Por un desarrollo rural sustentable	143
Federalización y descentralización	144
Los convenios	146
El programa de federalización de la SAGARPA	149

Programas y funciones transferibles	153
PROCAMPO	156
La instrumentación del programa de federalización	157
El diagnóstico	157
Los resultados	163
El programa piloto	164

V. LA EXPERIENCIA DE NUEVO LEÓN 165

Origen y evolución de las dependencias de atención al campo en Nuevo León.

De la Dirección de Agricultura a la Corporación para el Desarrollo Agropecuario 165

 Antecedentes 165

 La institucionalización de la atención al campo 168

 La Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León . . . 175

 Estructura 178

 El Consejo Ciudadano Agropecuario 179

 El Presidente Delegado 180

 El Director General 182

 La Junta de Gobierno 184

 El Comisario 184

 Visión 185

La estructura de los DDR y CADER en Nuevo León 185

Los antecedentes del proceso de federalización 186

El Convenio de 2001 191

La federalización, una realidad 195

La primera etapa 199

La segunda etapa 202

Los programas 205

Organización y funcionamiento de los DDR y CADER 208

DDR y CADER: Dificultades y retos 209

Presupuesto y gasto de operación 209

Infraestructura y recursos materiales 210

Parque vehicular 211

Los retos en materia de administración e infraestructura 211

Recursos humanos y capacitación 212

El personal 214

Envejecimiento de la planta laboral 215

Reasignación de recursos humanos 216

Diferencia en el grado de escolaridad 217

Desigualdad en sueldos 218

El procesamiento de la nómina 219

Los retos en materia de recursos humanos 219

Transparencia, vigilancia y rendición de cuentas	220
La participación ciudadana	222
La transferencia de recursos a los municipios	223

VI. CONCLUSIONES: LOGROS Y RETOS DEL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN Y SU IMPACTO EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN AL CAMPO 234

La reciente descentralización de las políticas hacia el campo en América Latina	235
El proceso de federalización en México	237
Mejora la eficiencia	238
Permite territorializar las políticas de atención al campo	239
Acerca la toma de decisiones a los niveles más cercanos a los beneficiarios	239
Mejora la rendición de cuentas y la responsabilidad	240
Las particularidades del caso Nuevo León	241
Las fuentes consultadas	241
Ventajas y desventajas de la federalización de los DDR y CADER	245
1. Organización/administración	245
Ventajas	245
Desventajas	248
2. Recursos Humanos	249
Desventajas	250
3. Infraestructura y activos	251
Desventajas	251
4. Los programas	252
Ventajas	252
Desventajas	253
Los principales logros	254
La ampliación de la cobertura de atención al productor	254
Mejoramiento de la infraestructura	256
Equipo técnico y material de oficina	258
Vehículos	259
El personal	259
En materia presupuestal	260
Los programas federalizados	261
Alianza para el Campo	262
Procampo	263
Diesel Agropecuario	263
Programa de Ingreso Objetivo, Agricultura por Contrato y Coberturas	
Agropecuarias	264
PIASRE	264
Los retos	265
Recursos Humanos	265

Federalizar los programas faltantes	267
Transferencia de recursos al estado	267
Radicación oportuna de los recursos	268
Bienes inmuebles y servicios	269
Revisar la relación institucional bajo la nueva óptica de la federalización	269
Reflexión final	270
El camino por andar	272

REFERENCIAS	274
------------------------------	------------

ANEXOS	290
Siglas y abreviaturas	291
Cronología del proceso	294
Convenios y actas	303
Convenio para la realización de acciones en torno al Programa “Alianza para el Campo” en el estado de Nuevo León, firmado el 20 de marzo de 1996	304
Convenio para la realización de acciones en torno a los programas “Alianza para el Campo”, de apoyos a la comercialización y desarrollo de mercados regionales, de pesca y de empleo temporal en el estado de Nuevo León, firmado el 30 de abril del 2001	314
Acta administrativa para formalizar la entrega-recepción del programa “Alianza para el campo” de conformidad con los compromisos establecidos en el Anexo de Ejecución suscrito entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal de Nuevo León el 08 de abril del 2005 en el marco del Programa de Federalización	325
Acta administrativa para formalizar la entrega-recepción de las actividades que se realizan en los Distritos de Desarrollo Rural (DDR), Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) y la Delegación Estatal de la SAGARPA respecto del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) de conformidad con los compromisos establecidos en el Anexo de Ejecución suscrito entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal de Nuevo León el 08 de abril del 2005 en el marco del Programa de Federalización	330
Acta administrativa para formalizar la entrega-recepción de las actividades que se realizan en los Distritos de Desarrollo Rural (DDR), Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) y la Delegación Estatal de la SAGARPA respecto del Programa de Apoyos a la Competitividad por ramas de producción, en su esquema de “Diesel Agropecuario” de conformidad con los compromisos establecidos en el Anexo de Ejecución suscrito entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal de Nuevo León el 08 de abril del 2005 en el marco del Programa de Federalización	335
Convenio que modifica, adiciona y complementa el Convenio de fecha 30 de abril del 2001... para la coordinación de acciones en torno a los programas de “Alianza para el campo”, de apoyos directos al Campo, de apoyos a la comercialización y desarrollo de mercados regionales, de pesca y de empleo temporal en el estado de Nuevo León	339

Anexo de Ejecución para la coordinación de la operación y funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER)... para la coordinación de acciones en torno a los programas de “Alianza para el campo”, de apoyos directos al Campo, de apoyos a la comercialización y desarrollo de mercados regionales, de pesca y de empleo temporal en el estado de Nuevo León 342

INTRODUCCIÓN

Desde 1824, México adoptó el régimen federal en su Constitución y, salvo el intervalo centralista (1836-1846), el federalismo ha sido la forma de organización política formal de nuestro país. No obstante, en la práctica, la centralización ha prevalecido como forma de organización política, económica y administrativa (Medina, 2007 y 1997; Cossío, 2006; Carbonell J, 2002; Ziccardi, 2000; Burgoa, 1999; Gutiérrez, 1998; Tena, 1985; Carpizo, 1983).

Dicha centralización se acentuó durante el periodo conocido como desarrollo estabilizador, donde el estado, en su mayor fase de paternalismo, puso en práctica distintos mecanismos de redistribución de la riqueza y de apoyo a los sectores más necesitados (Sánchez, 2001).

La política paternalista de intervención en la economía llevó al estado a un creciente endeudamiento. A finales de los años sesenta, comenzaron a verse los primeros síntomas de agotamiento del modelo basado en la sustitución de importaciones y en 1982 estalló una de las crisis más fuertes que ha tenido nuestro país (Casar y Peres, 1998; Guillén Romo, 1990).

Para hacer frente a esta situación, se adoptaron medidas de corte neoliberal que implicaron la apertura comercial y de la inversión extranjera, la desregulación financiera y el adelgazamiento del estado, entendiéndose por ello no sólo la

reducción de su tamaño sino también de sus funciones, aumentando su eficiencia y disminuyendo lo más posible su intervención en la esfera económica.

A partir de la década de 1980, comenzó un proceso –que sigue hasta hoy- de reforma del estado, uno de cuyos elementos centrales ha sido el reforzamiento del federalismo o, en las propias palabras de la literatura oficial, el logro de un “auténtico federalismo” (INAFED, 2006; PND, 2001; Díaz Cayeros, 1995).

Las razones y los hechos

Las razones de esta tendencia a reforzar el federalismo de *facto* son diversas y se estudian en el presente trabajo. Asimismo, se analizan las modificaciones que este cambio provocó en las estructuras administrativas de la organización política, las que buscaban ser más eficaces, transparentes e incluyentes.

La presente investigación se ubica en términos generales en los cambios suscitados en la última década del siglo XX y la primera del XXI, no obstante los datos concretos del estudio de caso corresponden al breve periodo en que la federalización tuvo su mayor expresión en el segundo lustro de la década 2010. Su objetivo general consiste en analizar las particularidades y cambios recientes del federalismo mexicano a través del estudio de una de sus manifestaciones concretas: la federalización de los programas de atención al campo en Nuevo León.

En especial, nos detenemos en la descripción de las etapas, particularidades y cambios recientes del federalismo mexicano desde 1982 hasta el primer lustro del siglo XXI.

Enmarcado en este último periodo, se encuentra nuestro estudio de caso a través del cual se busca: a) ilustrar los cambios que la federalización de los programas de atención al campo en Nuevo León provocó en la estructura administrativa del gobierno de dicha entidad, en particular en las dependencias de atención al campo; b) sistematizar, documentar y evaluar los resultados del citado proceso de federalización; y c) en base a dichos resultados, sugerir lo que falta por hacer.

En resumen, aportar un documento de trabajo donde se dejen asentados los pasos, dificultades, errores y logros obtenidos en esta experiencia, para que sirvan de base para procesos similares en otras entidades y otras áreas.

Partimos de una serie de hipótesis. En general, que los procesos recientes de federalización obedecen principalmente a necesidades del poder central de reducir sus gastos y eficientar el uso de los recursos, así como a las exigencias externas de democratización derivadas de la globalidad y sostenidas por los organismos internacionales.

Por su parte, los procesos de federalización que se han intentado en México desde la década de 1980 y más propiamente en lo que va del presente siglo, se han quedado en los hechos en una descentralización administrativa y no en un verdadero federalismo, dado que no se ha acompañado de una auténtica autonomía, tanto financiera como de toma de decisiones.

En el caso del programa de federalización del sector agropecuario en Nuevo León, los cambios realizados han logrado mejorar la eficiencia, tanto en la atención a los productores como en el funcionamiento de los programas de atención al campo.

La razón de ser de este estudio

Las características del modelo de desarrollo que siguió México entre 1940 y 1982, basado en la industrialización por sustitución de importaciones, relegaron al campo a un papel secundario (Aboites, 1989). Los intentos de los años setenta por reactivar la actividad en el sector rural no fueron tan exitosos como se esperaba y nuestro país perdió hace ya tiempo su autonomía alimentaria. La crisis del campo continuó y se agudizó en los años noventa por la crisis de 1994 y por las perspectivas nada favorables que se vislumbraban para este sector con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entró en vigor en 1994 y que en un plazo de 15 años (en el 2009) abriría a la competencia internacional al sector agrícola.

La entrada al TLCAN trajo consigo una modificación radical de las antiguas políticas de apoyo al campo, de manera que no se presentara contradicción con las necesidades de competencia equitativa impuestas por dicho tratado. Se eliminaron subsidios directos y los productores entraron en una nueva dinámica de competencia por apoyos cada vez más escasos y regidos por criterios de eficiencia.

Por su parte, la creciente retirada del estado de la esfera económica significó una disminución de los recursos destinados a los diferentes sectores y el campo no fue la excepción.

La distribución de recursos entre las entidades federativas se logra mediante una fórmula que considera la importancia del sector rural en cada estado, su contribución al PIB agropecuario nacional, así como indicadores de atraso relativo para compensar disparidades regionales (Mayorga, 2006:15).

Si bien el estado de Nuevo León es reconocido por su marcado perfil industrial, 44 de sus 51 municipios son rurales. Y como afirman Llambí y Lindemann (2001), a pesar del papel cada vez mayor de las actividades no agrícolas en los nuevos territorios rurales, la producción agrícola aún sigue siendo el corazón de la vida económica de estos espacios.

**Cuadro 1. Distribución porcentual del Producto Interno Bruto
Nuevo León, 1993-2005**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agropecuario, silvicultura y pesca	1.4	1.6	2.0	1.9	1.7	1.8	1.5	1.3	1.4	1.5	1.4	1.4	1.3
Minería	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.6	0.6
Industria manufacturera	25.7	25.4	25.5	27.1	28.0	28.3	28.5	28.4	27.8	27.8	26.5	26.3	25.8
Construcción	3.2	3.3	2.8	3.1	3.2	3.0	3.2	3.0	2.9	2.7	3.3	3.2	3.2
Electricidad, gas y agua	1.2	1.2	1.4	1.4	1.3	1.3	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3
Comercio, restaurantes y hoteles	21.2	21.7	19.2	19.4	19.8	19.8	19.7	21.2	20.9	21.3	21.8	22.9	23.0
Transporte, almacenaje y comunicaciones	10.1	10.7	10.8	10.9	11.3	11.7	12.0	12.5	12.6	12.5	12.9	13.4	13.8
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	16.4	16.1	17.3	15.9	14.4	14.7	14.7	14.2	15.0	15.2	16.0	15.7	15.9
Servicios comunales sociales y personales	23.8	22.9	24.3	22.8	22.1	21.5	21.1	20.3	20.3	20.2	19.5	18.7	18.3
Servicios bancarios imputados	-3.5	-3.4	-3.6	-2.8	-2.1	-2.4	-2.6	-2.6	-2.7	-2.9	-3.4	-3.5	-3.4

Fuente: INEGI, Sistemas de Cuentas Nacionales de México, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa

* Datos estimados por la Secretaría de Desarrollo Económico

En Nuevo León, el 90% de la población ocupada en el sector rural (aproximadamente 47,540 personas) se dedica a actividades agropecuarias (SAGARPA/Gob. de Nuevo León, 2005). A pesar de ello, estas actividades apenas representan el 1.3% del PIB estatal (ver cuadro 1), que está dentro de la media que actualmente tiene la producción agropecuaria en el país.

A nivel nacional, Nuevo León ocupa en lugar número 13 de las 31 entidades federativas en cuanto a su aportación al PIB nacional en la división de actividad económica agropecuaria, silvicultura y pesca, lo que hace de éste un tema de considerable importancia. (Ver cuadro 2)

Si a ello sumamos la extremada concentración demográfica que se da en torno al área metropolitana de Monterrey¹ y la constante migración del campo nuevoleonés a este centro urbano y a los Estados Unidos², coincidiremos en que las políticas de desarrollo rural y agropecuario revisten especial interés.

Si consideramos la fórmula utilizada por el gobierno federal para asignar a los estados recursos para el campo, la situación antes descrita hace que Nuevo León reciba recursos escasos en relación a los que se asignan a otras entidades federativas. Esto se debe tanto por la poca importancia que el sector rural tiene en la economía estatal como por sus buenos indicadores generales de nivel de vida.

¹ El estado de Nuevo León presenta un perfil predominantemente urbano; el 5.6% de la población reside en localidades de menos de 2,500 habitantes, 3.7% en localidades de 2,500 a menos de 15 mil habitantes, 10.4% en asentamientos de 15 mil a menos de 100 mil habitantes y el 80.3% en ciudades de más de 100 mil personas. INEGI: *Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005 para el estado de Nuevo León*.

² Sobre el tema de la migración a Estados Unidos pueden consultarse autores como Víctor Zúñiga y Rubén Hernández León; consúltese también Isabel Ortega Ridaura (2006). *El Noreste. Reflexiones*, Monterrey: Fondo Editorial de Nuevo León, donde hay un par de artículos sobre el tema además de un anexo estadístico al respecto.

**Cuadro 2. División de actividad económica: Agropecuaria, silvicultura y pesca
Porcentaje de aportación al PIB nacional de entidades federativas seleccionadas**

2004

Quintana Roo	0.26
Distrito Federal	0.41
Tlaxcala	0.63
Colima	0.77
Campeche	0.8
Baja California Sur	0.84
Aguascalientes	0.98
Querétaro	1.12
Yucatán	1.46
Tabasco	1.51
Baja California	1.56
Nayarit	1.69
Nuevo León	1.74
Hidalgo	2.15
Coahuila de Zaragoza	2.33
San Luis Potosí	3.12
Chihuahua	4.67
Chiapas	4.81
México	5.33
Michoacán	6.37
Veracruz	6.74
Sinaloa	7.86
Jalisco	9.13

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto

Si a esto sumamos el hecho de que entre 1997 y 2003 la inversión al sector rural en Nuevo León disminuyó significativamente hasta alcanzar apenas el 0.40% del presupuesto total del estado (SAGARPA/Gob. de Nuevo León, 2005), no podemos negar la vital importancia que representa el eficiente manejo de los recursos asignados a este sector.

La federalización del sector agropecuario es una necesidad que se hace evidente no sólo ante la escasez de recursos con que cuenta el sector en Nuevo León, sino también ante los retos y compromisos impuestos por la globalidad y la apertura de

mercados y la búsqueda de un verdadero desarrollo sustentable que propicie el desarrollo rural y la mejora de los niveles de vida de los trabajadores del campo.

Las políticas de desarrollo agropecuario deben territorializarse adecuándose a las características y necesidades de cada región. De ahí la importancia de realizar la planeación desde las instancias locales y municipales, incorporando a las organizaciones y a los productores agropecuarios en la elaboración de las estrategias y la toma de decisiones que beneficien en forma directa y plena su actividad.

Documentar esta experiencia, evaluar los avances, logros y efectividad de la federalización agropecuaria en Nuevo León, así como los errores, tropiezos, dificultades y retos será de gran valor para llevar a buen término este proceso y abrir el camino a otras entidades.

METODOLOGÍA Y FUENTES

Cuando iniciamos la investigación nuestras expectativas y deseos eran amplios. Como en todo trabajo de este tipo, fue la disponibilidad de los datos y las posibilidades de acceder o no a ciertas fuentes lo que fue marcando las posibilidades metodológicas.

Una vez construido el caso de estudio, vino el intento por evaluar los resultados o avances logrados con el proceso de federalización que, cabe aclarar, se encuentra aún inacabado.

La información disponible en evaluaciones similares, así como las múltiples entrevistas realizadas permitían deducir que había sin lugar a dudas una mejoría. No obstante, consideramos necesario intentar la construcción de indicadores que de una manera más objetiva, dieran cuenta de este cambio y en su caso, de las mejoras que representaba la federalización.

En un primer momento, creímos posible generar indicadores que midieran la eficiencia de los cambios operados con la federalización, por ejemplo, el incremento en el número de solicitudes atendidas, la disminución en el tiempo de entrega de los apoyos, el costo por peso entregado, etc.

Sin embargo, al discutir la factibilidad de estos indicadores con algunos funcionarios de la Corporación (el Director Agrícola y el Jefe de la Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable) me hicieron ver lo inadecuado de su incorporación al análisis de una manera coherente.

El primer impedimento era sin duda la falta de información previa al año 2003³, que hace imposible la comparación entre el antes y el después de la federalización.

Por otra parte, ante un universo de recursos limitado, los indicadores no estarían necesariamente en función de la eficiencia del trabajo realizado sino en función de dichos recursos. Por ejemplo, el número de solicitudes (de productores) atendidas en un año. Por sí sólo el dato no muestra nada si no se compara con las solicitudes atendidas el año anterior. Aun así, esto no muestra nada si no va correlacionado con

³ Son varias las causas de la falta de información al respecto. La primera es el hecho de que la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León fue creada en el 2003. Antes de entonces, la atención al campo estaba dentro de la Secretaría de Economía. La información desagregada sobre estos programas es poca. La mayor parte de la estadística se llevaba a nivel federal y los datos que hay son sobre el ejercicio y beneficiarios de los programas, pero nada sobre la parte procedimental, sobre todo los tiempos.

los apoyos entregados en proporción a la cantidad de solicitudes. Pero aquéllos dependen de la cantidad de recursos disponibles y no de la capacidad de la estructura de la Corporación para atender y procesar dichas solicitudes.

Así, el número de solicitudes apoyadas pudo incrementarse considerablemente pero si aumentaron las solicitudes fue gracias a una mejor difusión de los programas, entonces, el indicador puede ser negativo o menor que otros años, aunque en números reales se hayan otorgado más apoyos.

Otro caso, el tiempo de entrega de los apoyos. Es difícil medirlo ya que a veces el productor no entrega completa la papelería al hacer su solicitud, por lo que el trámite se retrasa (tanto como se tarde éste en completar los papeles) pero la fecha que queda registrada es la inicial. Así, erróneamente podríamos medir un proceso cuya duración no es imputable a la estructura administrativa.

De esta manera, para cada indicador que habíamos concebido, recibimos argumentos encontrados. A ello se sumó la ausencia de información estadística y datos precisos que permitieran presentar indicadores cuantitativos sobre las mejoras originadas por el proceso de federalización.

Por todo lo anterior, decidimos recurrir a la apreciación cualitativa de expertos y actores decisivos de dicho proceso a través de entrevistas a profundidad que fueron sistematizadas, contrastadas entre sí y contra los resultados de evaluaciones realizadas por organismos estatales, nacionales e internacionales.

Al final, el estudio cuyos resultados ponemos a consideración, es de tipo cualitativo y longitudinal. Cualitativo, por basarse en la perspectiva de algunos actores clave del

proceso de federalización; y longitudinal, pues se recurre al elemento histórico para ubicar el proceso en el mediano plazo. Así, la historia reciente constituye uno de los componentes explicativos para estudiar la evolución y cambios del federalismo mexicano, y en particular, de sus manifestaciones en un caso particular en Nuevo León.

Conceptualmente, el presente trabajo se nutre de la teoría del federalismo, las características del federalismo mexicano y particularmente lo que se conoce como Auténtico Federalismo (concepto acuñado en el sexenio foxista). Se aborda la discusión de las competencias de cada nivel de gobierno, enfatizando aquéllas que son concurrentes y que por tanto requieren de un importante grado de coordinación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal/local y municipal). Otro término que se discute como parte del federalismo, es el de la descentralización.

Frecuentemente se alude al concepto de eficiencia, entendido en su acepción más simple, que los resultados se logren con el menor costo posible.

En el plano empírico esta discusión se lleva a nuestro estudio de caso a través del cual nos proponemos mostrar, en la realidad, las particularidades del federalismo, sus cambios recientes, la manera como esos cambios impactan en las estructuras administrativas, y su efectividad.

Como se mencionó, recurrimos sobre todo a instrumentos de recolección de información de tipo cualitativo, principalmente entrevistas a informantes clave como funcionarios del nivel estatal y federal y otros actores involucrados en el proceso.

Asimismo, la investigación se sustenta en una amplia revisión documental tanto de aspectos teóricos y estudios académicos, así como de leyes, decretos y documentos e informes oficiales. También reportes, evaluaciones y documentación oficial proveniente del archivo interno de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León (CDANL) y de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA).

BREVE DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO

El presente trabajo se compone de seis capítulos. El primero, “Federalismo y descentralización. Los conceptos y su evolución en México” define a grandes rasgos el federalismo y sus principales características para describir después las particularidades que ha asumido en el caso mexicano y su evolución desde su instauración en el siglo XIX.

Se hace énfasis especial en el federalismo posterior a la Constitución de 1917, la manera como en los hechos el país se fue centralizando en todas las áreas y niveles y las causas de ello. Después, los esfuerzos descentralizadores a partir de la década de 1960 y particularmente aquéllos de los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

Por último, se define el término descentralización y sus múltiples acepciones, usual y equivocadamente confundido con la federalización.

El segundo capítulo “El marco legal para el desarrollo rural y el sector agropecuario”, busca describir las diferentes determinantes de carácter legal e institucional que inciden en la atención al campo en general, y en el proceso de federalización en particular.

El capítulo se divide en dos partes: la primera busca esclarecer, dentro del contexto jurídico-institucional del federalismo mexicano, dónde se sitúa la atención al campo. Asimismo, mostrar que en nuestro sistema político, la definición de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno puede resultar ambigua o ser compartida entre varios niveles, como sucede con nuestro tema de estudio.

La segunda parte describe el contexto normativo-institucional en el que se inscriben los diferentes esfuerzos por incrementar la federalización. Particularmente se alude a los más recientes esfuerzos desarrollados en el sexenio del presidente Vicente Fox Quezada, periodo en el que se sitúa nuestra investigación.

El capítulo III se titula “La atención al campo en México” y su objetivo es describir la situación del campo mexicano en el siglo XX y particularmente después de la firma del TLCAN, para comprender cómo se llegó a la situación actual.

Se describen los cambios en la política agropecuaria derivados de la adopción del modelo neoliberal con el fin de situar, en la perspectiva nacional e internacional, la creación de los nuevos programas de atención al campo en la era posterior al TLCAN.

Una vez expuesta la situación del campo, se describe el origen y evolución de las estructuras administrativas de atención al campo en el nivel federal así como el

origen y funciones de otro actor importante en la interlocución entre federación y estados, que es la Asociación Mexicana de Secretarios de Agricultura, la AMSDA, que ha sido un fuerte impulsor de la federalización del sector agropecuario.

El cuarto capítulo “La federalización del sector agropecuario”, describe el lento proceso federalizador desde sus inicios en el sexenio de Ernesto Zedillo (mediados de la década de 1990) hasta los pasos más firmes materializados en un programa piloto del cual Nuevo León formó parte.

“La experiencia de Nuevo León” es el quinto capítulo y corresponde al estudio de caso centro de nuestra investigación. Comienza describiendo la estructura administrativa federal de atención al campo en la entidad así como el origen y evolución de las dependencias de atención a este sector a nivel estatal. Después describe y analiza el proceso de federalización en sus diferentes rubros así como los logros, dificultades y retos por superar.

El capítulo final “Conclusiones: logros y retos del proceso de federalización y su impacto en las políticas de atención al campo” comienza con un panorama de la descentralización de las políticas de atención al campo en América Latina y México, para llegar al tema que nos ocupa: los logros obtenidos por dicho proceso en Nuevo León.

Se analizan detalladamente los avances y mejoras observadas en la atención a los productores y la operatividad de los programas de atención al campo tras la federalización; se enumeran los retos y se hacen una serie de propuestas que permitan llevar a este proceso a su culminación.

El trabajo finaliza con una reflexión sobre las bondades de la federalización y las razones por las que este proceso no sólo debe ser llevado a sus últimas consecuencias, sino extendido a las demás entidades del país.

Una serie de anexos complementan y amplían la información de la presente investigación: 1) Un apartado de “Siglas y abreviaturas”, útil para identificar el significado de las mismas; 2) una “Cronología de los antecedentes y del proceso de federalización del sector agropecuario” que describe desde 1996 las diferentes acciones que en torno a ese proceso tuvieron lugar a lo largo de más de una década; y 3) “Convenios y actas” que contiene los principales documentos relativos al proceso de federalización en el estado de Nuevo León.

I. FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN: LOS CONCEPTOS Y SU EVOLUCIÓN EN MÉXICO

El federalismo es probablemente la forma de organización política más extendida entre las naciones en los inicios del siglo XXI. No obstante, no es posible hablar de un prototipo de estado federal único, sino que existen una gran diversidad de formas que éste puede adoptar según el tipo de división territorial, instancias legislativas, grado de descentralización política y administrativa, así como las atribuciones constitucionales de los diferentes ámbitos subnacionales federados (Soto, 2006). A ello habría que añadir las características que le imprime el devenir histórico propio de cada país.

El presente capítulo intentará definir a grandes rasgos el federalismo y sus principales características. Dado que coincidimos con lo sostenido por varios autores en caracterizar el federalismo como cambiante e históricamente determinado (Hernández, 1996a:15; Carmagnani, 1996), nos enfocaremos a describir las particularidades que ha asumido en el caso mexicano y su evolución desde su instauración en el siglo XIX.

Para los fines de este estudio, nos interesa especialmente el federalismo posterior a la Constitución de 1917: la creciente centralización que en los hechos se dio, sus causas y consecuencias; las tendencias descentralizadoras desde la década de

1960 y los reiterados esfuerzos por regresar al principio federal impulsados especialmente en los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

Mención especial requerirá también el término descentralización, usual y equivocadamente confundido con federalización, al cual dedicaremos también un apartado.

El estado federal

El término federalismo posee una amplia variedad de acepciones. Rojo Salgado (2005) alude al hecho de que W. H. Stewart llegó a recoger cerca de quinientos significados. Algunas acepciones son tan amplias como ambiguas, otras buscan definirlo con más rigor; no obstante, los autores parecen converger en definiciones cada vez más generales que den cabida a las particularidades nacionales⁴.

Carbonell (2002: 24) menciona que William H. Riker lo define como una organización política en la que las actividades del gobierno están divididas entre los gobiernos regionales y el gobierno central de modo que cada nivel de gobierno tiene ciertas actividades en las que toma decisiones finales. Daniel J. Elazar, habla de la distribución fundamental del poder entre una multiplicidad de centros; y Thomas

⁴ Tal como sugiere Ramón Máiz (2002:86), el debate contemporáneo sobre el federalismo se está caracterizando por un triple desplazamiento: en primer lugar, el abandono de cualquier pretensión teórica encaminada a la consecución de un modelo canónico y cerrado del Estado federal, siendo remplazada por una perspectiva de mínimos institucionales de una estructura merecedora de tal calificativo (descentralización política y garantías constitucionales). En segundo lugar, se está produciendo también un desplazamiento de los términos mismos del debate en torno a los problemas de la *estructura* de la federación, considerada desde una perspectiva estática, para centrarse en la misma como un proceso de interacción entre actores e instituciones, y por lo tanto analizarla desde una óptica esencialmente dinámica, centrada en la renegociación y el acuerdo. En tercer lugar, se está generalizando la aceptación de la distinción entre dos conceptos descriptivos: el federalismo (federalismo ideológico, principio e idea federalista) y federación (estructura federal), términos concomitantes pero no idénticos. Citado por Rojo, 2005.

Antón, lo define como un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas.

Otros autores destacan como elemento central del principio federal, presente en todas las Constituciones federales, la existencia de dos esferas dotadas de cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos estatales; dos órdenes de gobierno que conviven en un mismo territorio. (Carmagnani, 1996:6; Matute, 2007: 102) Cada esfera tiene una serie de atribuciones o competencias que le son exclusivas, lo que no impide que haya otras en las que deben coordinarse y que se conocen como concurrentes. En el siguiente capítulo se describe de manera más detallada el sistema de competencias y las características que éstas pueden adoptar.

A nuestro parecer, es Eliseo Aja (2003:46) quien hace la mejor síntesis al afirmar que la mayoría de los expertos se inclina por considerar federal al estado que reúne una serie de elementos, los cuales esencialmente son: el reconocimiento constitucional de la estructura federal; la distribución de competencias entre la federación y los estados, también garantizada constitucionalmente; la resolución de los conflictos por una instancia neutral, generalmente un Tribunal Constitucional; unas instituciones representativas en los estados que actúan políticamente sin dependencia de la federación; una forma de financiación objetiva y garantizada; y un sistema de relaciones entre la federación y los estados.

Para el caso de México, Carpizo (1973) enumera las siguientes características de un estado federal:

- la Constitución crea dos órdenes, delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas;
- éstas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno, e intervienen en el proceso de reformas constitucionales;
- los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales;
- las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.

Como puede observarse, la gran mayoría de las definiciones del federalismo enfatizan la distribución que se hace del poder y de las atribuciones conferidas a cada uno de los dos órdenes de gobierno establecidos: el federal y los estatales. Sin embargo pocos aluden, como lo hace Aja (2003), al sistema de relaciones entre ambos órdenes. La manera como en los hechos se realiza el ejercicio del poder.

Sin embargo, la discusión de la organización de gobierno en base al análisis de los elementos formales y jurídicos del régimen, no es suficiente para comprender sus características esenciales, sobre todo si se toma en cuenta que la concreción real del ejercicio de gobernar incluye procesos políticos, conflictos y relaciones de intercambio que adquieren diariamente una expresión local y/o regional dentro de un juego de poder entre actores.

Por ello, es necesario conocer el contexto en que se concreta el federalismo, el momento histórico y la particular situación político-social y económica que permiten explicar sus características.

El federalismo mexicano

Desde 1824, México adoptó el régimen federal en su Constitución, y salvo el intervalo centralista (1835-1846), el federalismo ha sido la forma de organización política de nuestro país. No obstante, en la práctica, la centralización ha prevalecido como forma de organización política, económica y administrativa (Medina, 2007 y 1997; Cossío, 2006; Carbonell J, 2002; Ziccardi, 2000; Burgoa, 1999; Gutiérrez, 1998; Tena, 1985; Carpizo, 1983), o como dicen algunos, nuestro régimen es formalmente federal y materialmente unitario (Matute, 2007). Conocer la historia de su evolución nos permite entender los factores y motivaciones que llevaron a esta situación que desde la década de 1970 se ha buscado revertir de diversas maneras.

Seguimos la clasificación propuesta por Marcelo Carmagnani, Josefina Zoraida Vázquez y Alicia Hernández (1996) quienes distinguen al menos tres etapas por las que ha transitado en México esta forma de organizar el poder⁵, a saber:

1) El momento fundacional (1824) y primeros años

Mucho se ha discutido sobre las influencias que llevaron a la adopción del sistema federal en un territorio aparentemente sojuzgado por el poder central representado por la Corona española.

Lo cierto es que en los propios cambios motivados desde la metrópoli con la implementación de las reformas borbónicas⁶ serán el germen de la creación de

⁵ Otra visión que ofrece una descripción profunda de la conformación del federalismo en México y del sistema político de nuestro país en el siglo XIX puede consultarse en Medina, 2007.

poderes locales y regionales que buscarán posteriormente su independencia económica y política.

En este último plano, varios autores (Benson, 1994; Medina, 2007:2; Rabasa, 2006) coinciden en la importancia que tuvo la Constitución de Cádiz (promulgada en 1812) en la configuración de entidades intermedias (provincias y diputaciones provinciales) que reconocen la heterogeneidad y diversidad geográfica del vasto territorio novohispano y que posteriormente darán forma al pacto federal.

La “constitucionalización” del regionalismo y la introducción del sufragio y la participación política convierten rápidamente a las provincias novohispanas en entidades intermedias entre el ayuntamiento y el poder central crecientemente debilitado; en el embrión de los futuros estados federados (Medina, 1997:2).

Algunas de estas demarcaciones devinieron en estados después de la Independencia y buscaron conservar la autonomía lograda con tanto esfuerzo. Así, la adopción del federalismo era a la vez una reacción a la marcada centralización de herencia prehispánica pero fortalecida por tres siglos de dominación colonial; y por otro lado, parecía la mejor opción para mantener la unidad territorial (Vázquez, 2002), por considerarlo el único capaz de conciliar el interés particular de las provincias con el general de la nación.

⁶ El término alude a la radical reforma política y administrativa que emprendió España en sus colonias entre 1760 y 1821 cuyo fin último era imponer una nueva forma de gobierno y modificar la hacienda y la economía coloniales. Ante el creciente poder de las élites locales, las reformas buscaron aumentar el control imperial sobre la economía de los territorios de ultramar redefiniendo la relación con las colonias en beneficio de la Corona Española. El descontento generado por dichas reformas fue uno de los detonantes de los procesos de emancipación de las colonias. (Florescano y Gil, 1987)

Otros autores destacan la influencia de los clásicos europeos, principalmente las ideas de pensadores franceses como Montesquieu⁷ en los liberales mexicanos que redactaron la Constitución. Para otros, fue una “copia” del federalismo norteamericano o se inspiró en éste pero para crear uno adaptado a la realidad mexicana⁸.

Jesús Reyes Heróles (1985), confirma la influencia -en el federalismo mexicano-, de todas las corrientes: de Montesquieu, al señalar que éste era el medio de lograr que hubiera liberalismo en un país extenso como México. De los norteamericanos, al afirmar que “... el modelo federal para la magnitud o extensión territorial dada, no podía ser otro que el Norteamericano, que aparte cualquier ventaja teórica constituía para nuestros legisladores una experiencia que demostraba cómo era posible lograr un sistema democrático y liberal en un gran espacio”. Y de la oposición al centralismo previo, patente en los alegatos de Ramos Arizpe, quien además de señalar los males de la centralización, proponía medidas concretas para mejorar el gobierno de las provincias, considerando indispensable la descentralización, tanto en materia política administrativa como en lo judicial.

En resumen, la idea federal reelaborada por un clásico, Montesquieu, necesitó de un modelo para convertirse en sistema. A nuestros legisladores la inspiración federal les venía con el liberalismo y el esquema jurídico, claro, preciso y casi geométrico, lo encontraron en los Estados Unidos (Reyes Heróles, 1985:127).

⁷ Particularmente su obra *El espíritu de las leyes* (1750), donde afina la concepción del federalismo como modelo de gobierno, concibiéndolo como “una convención donde varios cuerpos políticos consienten en devenir ciudadanos de un Estado más grande, que quieren formar. Es una sociedad de sociedades que forma una nueva, la cual, a su vez, puede crecer por la unión de nuevos asociados”.

⁸ Emilio Rabasa (hace especial hincapié en las diferencias entre el federalismo norteamericano y aquél plasmado en la Constitución de 1824 en su obra escrita en 1912, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. Editorial Porrúa, México, 2006. Véase también Vázquez, 2002.

En este primer federalismo, el gobierno federal estaba debilitado por la falta de recursos dado que sus ingresos se limitaban al producto de las aduanas, una parte de los diezmos que había correspondido al rey, los monopolios del tabaco, pólvora, sal, correo, lotería y bienes nacionales, más una cantidad que se fijaría a cada estado llamada “contingente”, que sólo se pagó esporádicamente cuando había buenas relaciones.

De este acuerdo fiscal resultó una soberanía menoscaba de la federación que a la larga le impediría cumplir con las dos funciones básicas: la fiscal y la de mantener el orden y defender el territorio. En el mediano plazo, los estados comenzaron a pronunciarse por un centralismo que permitiera al gobierno central la administración de todas las rentas de la nación. Asimismo, para evitar la amenaza de fragmentación territorial que se cernía sobre el país ante la secesión tejana. (Vázquez, 1996)

Por otra parte, la Constitución de 1824 no solucionó puntos importantes como las relaciones entre el gobierno federal y los estados, falla de la que adolecieron también los posteriores ordenamientos legales.

2) El replanteamiento del federalismo bajo el liberalismo y la Constitución de 1857⁹

De 1824 a 1836, fecha en que se expiden las Siete Leyes que cambian la forma de gobierno de federal a centralista, el mundo político y la sociedad padecen una serie

⁹ Salvo cuando se cite a otro autor, este inciso se basa en “El federalismo liberal mexicano” en Marcello Carmagnani, 1996.

de vaivenes que llevan a la inoperancia de aquel sistema de gobierno y a que ayuntamientos, legislaturas y juntas de vecinos pidan su reforma (Medina, 1997:7).

México adoptó el centralismo en 1836 y mantuvo esta organización política por más de una década. Carmagnani alude a un proceso histórico de refundación del federalismo que inicia con la Constitución de 1842, que es favorable a una organización política de tipo liberal y descentralizada. Esta opción se vio reforzada y acelerada por la amenaza externa de la guerra con Estados Unidos, a pesar de la cual se reunió un Congreso extraordinario constituyente que no aceptó restablecer la Constitución de 1824 (volviendo al régimen federal), sino que se pronunció por la propuesta federalista liberal de Mariano Otero que pedía reformar dicha constitución.

A ese acto de reformar la Constitución de 1824 el autor lo identifica como el momento de la refundación del federalismo mexicano que es resultante del agotamiento del viejo federalismo, el cual en realidad era un confederalismo con estados fuertes y un poder federal sumamente débil.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 es el documento que ilustra la conjugación definitiva entre la tendencia liberal y la federal. Muchas de estas ideas son recogidas en la Constitución de 1857 a la que también se incorporó la Ley Juárez (que abolía los fueros de la Iglesia y los militares) y la Ley Lerdo (que nacionalizaba los bienes de todas las corporaciones, ambas medidas muy propias del anticorporativismo liberal).

El nuevo federalismo de 1857 no se expresa exclusivamente en principios, sino también en la aplicación de los mismos a la realidad concreta, pasando del concepto federal (la idea), al principio federal (su práctica). Se tiene una mejor comprensión no

sólo de las funciones sino también de los límites del poder federal, que debía tener una esfera propia e independiente de la de los estados.

Estas dos esferas de existencia autónoma (federación y estados), operan directamente sobre el pueblo y están unidas en un pacto que las lleva a colaborar. La autonomía de la federación está condicionada por la esfera de los estados que no sólo tienen los poderes que no son de la federación (residuales) sino que comparten otros con la misma, como justicia, hacienda, policía y educación (concurrentes). Ello lleva a la necesidad de desarrollar mecanismos de colaboración y concertación.

Para no caer en el error del primer federalismo y dotar al poder federal de autonomía financiera, se le asignaron los bienes de todas las corporaciones y la nacionalización de todos ellos, independientemente de dónde estuvieran ubicados.

Así, poco a poco, la federación, que no existía más que en el papel, se fue materializando a través de una serie de estructuras y funciones que le permitieron implementar lo establecido en la Constitución y más adelante desarrollar políticas de aplicación nacional.

En 1874, después de amplios debates, se creó el Senado (de 1857 a 1874 el Congreso había sido unicameral) ante la conveniencia de formar un cuerpo que representara directamente los intereses de los estados en estricta igualdad, dado que la Cámara de Diputados representaba a la población y por tanto el número de Diputados variaba, lo que pesaba en las votaciones.

Al Senado, como “representante” de los intereses de los estados, se le asignó la función de resolver los frecuentes conflictos entre éstos y el Ejecutivo federal.

La lucha por los recursos (algunas veces los estados invadían las contribuciones que había cedido a la federación) fue una importante fuente de tensión que dificultaba o rompía con las concertaciones que se alcanzaban a nivel político-institucional.

La abolición de alcabalas, necesaria para permitir el libre tránsito de las mercancías y la consolidación del mercado nacional, minó considerablemente los ingresos de los estados haciéndolos depender de la “caridad” de la federación.

Esta divergencia de intereses estados-federación en la esfera económica, transitó hacia una colaboración con la inserción de México en la economía internacional y la llegada de capitales y proyectos como el ferrocarril de los cuales todos buscaban beneficiarse. La intensidad de las reivindicaciones de soberanía estatal cedió a medida que fue incrementándose la reactivación económica.

Las prácticas de compromiso que se empiezan a desarrollar, acaban institucionalizándose tanto en reformas constitucionales como en la aprobación de códigos federales como los de minería y del comercio, que en cierta forma “invaden” competencias estatales.

De manera creciente, la federación va adquiriendo primacía como garante y conciliadora de los intereses plurales existentes en el territorio nacional. De facto se le va asignando un papel superior que se expande en las últimas décadas del siglo XIX, caracterizadas por un considerable centralismo.

Es posible observar así como el carácter centralista que en la práctica fue adoptando el federalismo mexicano, se ligó inicialmente a cuestiones económicas.

Posteriormente a los asuntos políticos (intervención federal en los asuntos electorales de estados y municipios y la lealtad al régimen exigida en el porfiriato); y luego también a los aspectos sociales (por ejemplo, el poder judicial federal es el garante de los derechos humanos¹⁰).

3) El federalismo posterior a la Constitución de 1917

Al iniciar el siglo XX, el estado federal se había convertido en un régimen autoritario, excluyente y arbitrario. Situación que se buscará cambiar con la Constitución de 1917, que refleja la idea de un nuevo federalismo que, sin abandonar el horizonte liberal, se reorienta hacia la cooperación para superar la escisión que se había suscitado entre federación y estados.

Consecuente con la realidad del momento, en 1916, cuando el entonces presidente Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente reformas a la Constitución de 1857 señaló que la historia del país demostraba que, salvo raras ocasiones, la soberanía de los estados de la Federación había sido sólo nominal, toda vez que el poder central había impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los ejecutores de sus decisiones. Con este ánimo crítico se retomó en el Congreso la necesidad de contar con un auténtico régimen federal (Ponce de León, 2005).

¹⁰ Los derechos del hombre fueron explícitamente reconocidos en la Constitución de 1857 en un apartado especial (en otros ordenamientos aparecen dispersos), constituyendo a decir de Emilio Rabasa, una de las principales aportaciones que además permitirían al ciudadano común identificar una alusión directa a sus intereses y por tanto identificarse con ella.

En una suerte de crítica al federalismo liberal de 1857, por su poca efectividad al proclamar principios generales de manera abstracta, en 1917 se puso especial énfasis en delimitar la distribución de las competencias de cada nivel de gobierno¹¹ tratando de evitar, de alguna manera, que el gobierno federal usurpara funciones que le son dadas a los estados y viceversa. Sin embargo, en la práctica esto no se logró, tal como veremos más adelante.

El nuevo pacto federal que emerge de la Constitución de 1917 no se configura como una simple prolongación del federalismo del siglo XIX, sino como una reformulación del federalismo liberal preexistente a la luz de nuevas instancias políticas y sociales democráticas como la extensión de los derechos sociales, el sufragio universal y la incorporación del municipio libre (Hernández, 1996b).

Al igual que la Constitución de 1857, el pacto establece claramente dos esferas en el ejercicio de la soberanía: la de los estados y la de la federación. Pero a diferencia de la primera, el municipio libre se consignó como el sustento del sistema federal (INAFED, 2006), vinculado al gobierno interno de los estados de la federación. Su autonomía fue garantizada por su órgano administrativo de gobierno, el ayuntamiento, electo por voto popular y directo sin autoridad intermedia entre éste y el gobierno estatal.

Además de la novedosa inclusión del municipio libre, el federalismo del siglo XX tiende a ser más participativo y abierto a las instancias ciudadanas.

¹¹ La distribución de competencias de los órdenes de gobierno y la relación de los estados y la federación, se abordan con más detalles en el siguiente capítulo.

Por su parte, el énfasis puesto en la dimensión social, que reside en los derechos contenidos en los artículos sobre la educación (Art. 3º), la regulación de la propiedad y redistribución de la riqueza (Art. 27) y el trabajo (Art. 123), generó dos ámbitos de competencia interrelacionados, -como en el caso de la educación-, o esferas compartidas -como en el reparto agrario-, que en un principio era compartida entre la federación y los estados. Esto dio lugar –al menos en la esencia- a un federalismo de tipo más cooperativo en el que el Congreso de la Unión establece el marco de referencia, dejando a las legislaturas de los estados la libertad para adecuar las leyes a sus necesidades sin contravenir las normas generales.

Hay pues no sólo esferas compartidas, sino también implementadas conjuntamente entre la federación y los estados, como el desarrollo agropecuario, en el que se inscribe el estudio de caso del presente trabajo.

No obstante, en la dimensión política siguió predominando la lógica de una rígida separación entre federación y estados, que entorpeció un efectivo federalismo cooperativo. A ello habría de sumarse la creciente centralización que en los hechos se fue dando, debida a una serie de factores, entre los que destacan la incorporación de las llamadas garantías sociales y la rectoría económica del estado (Medina,1997:17) producto del modelo económico que se adoptó hacia la década de 1940.

La creciente centralización y sus consecuencias

Las características del contexto post-revolucionario le imprimieron un sello propio a este federalismo más contemporáneo, que se plasmó en la Constitución y que en la práctica devino en un presidencialismo fuerte (se suprimió la vicepresidencia y se debilitó al Legislativo), y con el tiempo, en una creciente centralización política, administrativa y económica (Cabrero Mendoza, 2001; Hernández, 1996; Carmagnani, 1996; Carpizo, 1985) que algunos autores designan con el contradictorio término de *federalismo centralizado* (Rowland, 2003; INAFED, 2006; García, 2007).

Esta centralización que caracterizó a la estructura político-administrativa durante casi todo el siglo XX, se vio favorecida por varios factores.

En primer lugar, la adopción de un modelo económico basado en la sustitución de importaciones y en la industrialización como motor del desarrollo, en el que el estado tuvo un importante papel como rector de la economía e incluso como empresario (ver Casar y Peres, 1998), al crear un fuerte sector paraestatal.

Poco a poco, se fue reforzando el poder económico y fiscal de la administración central llevando gradualmente a una situación donde el gobierno federal era “rico” y los estados “pobres” (Díaz Cayeros, 1995; Greffe, 1998:20).

La necesidad de grandes obras de infraestructura y de recursos –que el gobierno federal proveía discrecionalmente-, hizo que los estados aceptaron la intrusión federal para beneficiarse del apoyo económico y también a través de la obra educativa y cultural.

Hernández (1996a), explica que esta expansión político-administrativa federal encontró poca resistencia debido a la escasa institucionalización de la vida política y a las dificultades financieras de los estados que les habían impedido fomentar el desarrollo económico por lo que no podían negar la ayuda federal.

En segundo lugar, la política social que acompañó al estado benefactor permitió su injerencia en estados y municipios a través de mecanismos de redistribución de la riqueza como los subsidios y de las prestaciones sociales más básicas (principalmente educación y salud).

Poco a poco, la federación fue tomando competencias que eran de los estados o, en algunos casos, concurrentes: trabajo, comercio, salud, ley laboral, etc., viviéndose en los hechos prácticamente en un sistema centralizado, ya que junto con la dependencia económica vino la sujeción política.

El alto grado de centralización de las funciones gubernamentales suprimió las esferas de soberanía y autonomía de los gobiernos subnacionales (estados y municipios) previstas en la Constitución, no obstante, el federalismo continuó siendo la estructura formal del país (Rowland, 2003:44).

Además del sinsentido en términos políticos, los esquemas de gestión centralizada como el que tenemos en México, tienden a agudizar varios problemas de la gestión pública. Entre otros, limitaciones para aterrizar territorialmente las políticas que se implementan sin distinciones locales, lo que genera desequilibrios regionales, de recursos y de capacidades de gestión; dan lugar a instituciones nacionales macrocefálicas, ineficientes y generalmente rígidas; el estado pierde la sensibilidad y el sentido de urgencia por su distancia con la realidad y; se debilita en gran medida

la legitimidad y la representatividad del sistema político (Cossío, 2006: 32 y Cabrero Mendoza, 2001).

El centralismo exacerbado duró buena parte del siglo XX hasta que a mediados de la década de 1970 esta “sobrecarga” de atribuciones, funciones y gastos del ámbito federal lo llevaron a un creciente endeudamiento que pondría en cuestionamiento la viabilidad del estado interventor y del modelo económico sustitutivo de importaciones.

Es entonces cuando encontramos las primeras iniciativas descentralizadoras, cuyo objetivo inicial fue desconcentrar geográficamente y descargar al gobierno federal de algunas de sus actividades¹².

Con el paso del tiempo esta descentralización ha ido aumentando y ha llegado cada vez a más sectores. No obstante no debe cometerse el error frecuente, incluso en el discurso político oficial, de equiparar la descentralización con el fortalecimiento del federalismo o con el propio federalismo¹³.

A decir de Elazar (1996:155), el origen el federalismo es la no centralización, de ahí que no es posible confundir la descentralización con los procesos de fortalecimiento del federalismo. Además, es perfectamente posible pensar en aplicar políticas descentralizadoras en estados unitarios, pues no se cuestionan los principios que dieron origen al Estado sino sus formas de funcionamiento administrativo (García, 2007: 105).

¹² Más adelante se describen las etapas por las que han atravesado las iniciativas descentralizadoras en nuestro país.

¹³ Autores como Ponce de León, 2005 y Cossío, 2006 lo usan como sinónimos y en nuestro estudio de caso se alude a la federalización del sector agropecuario para describir una serie de acciones que no pasan de ser una mera descentralización administrativa.

A continuación definiremos qué se entiende por descentralización y las diferentes formas que adopta, para después describir las sucesivas iniciativas que en este sentido han tenido lugar en México.

Definición de descentralización

Desde la década de los años ochenta, el Banco Mundial (Burki y Dillinger, 1999) ha promovido numerosas iniciativas de descentralización a nivel internacional como veremos más adelante. Por ello, no es de extrañar que la gran mayoría de los autores (Prud'homme, 1994; Greffe, 1998; Orlansky, 1998; Burki y Dillinger, 1999; Lalander, 2000; Pardo, 2003; Cossío, 2006; INAFED, 2006) sigan en lo esencial la definición dada en un reporte de este organismo que concibe la descentralización como “la transferencia de autoridad y responsabilidades de las funciones públicas desde el gobierno central hacia los gobiernos intermedios y locales o hacia organizaciones gubernamentales cuasi independientes y/o hacia el sector privado.” (Rondinelli, 1998)

Otras definiciones sólo consideran la descentralización como posible entre instancias del propio gobierno sin considerar a la sociedad, como es el caso de la definición de Pardo (2003): la descentralización se entiende como un proceso mediante el cual el órgano central (gobierno) transfiere autoridad (responsabilidad y recursos) a otras instancias (gobiernos locales) para que de acuerdo con sus necesidades, planten proyectos, los lleven a cabo y los evalúen (Pardo, 2003:21).

Ampliando esta definición, la misma autora afirma, en coincidencia con lo planteado por Prud'homme (1995), que se puede caracterizar a la descentralización de varias formas. Una es la espacial que referiría a ella como un proceso a través de cual se diseminan actividades y población de zonas urbanas a zonas alejadas de los llamados polos de desarrollo (política regional). De igual forma puede ser de mercado, al entenderla como un proceso de cambio a favor de la realización de actividades económicas a través de estructuras de mercado frente a actividades encuadradas dentro de procesos de planeación estatal, (liberación económica). Finalmente puede ser administrativa, cuando se transfieren responsabilidades de planeación, administración, tributación y ejercicio del gasto desde el gobierno central y sus dependencias hacia los niveles de gobierno regionales y locales, unidades subordinadas a las dependencias, autoridades funcionales u organizaciones desconcentradas gubernamentales y no gubernamentales.

El INAFED (2006) distingue cinco tipos de descentralización: política, administrativa, fiscal, económica y hacia la sociedad civil; y dentro de la descentralización administrativa, tres subtipos, en el entendido de que son formas ideales que no existen en una forma pura y única, si no que pueden encontrarse de manera mezclada.

Descentralización política. Se refiere al intento por dar a la población y a sus representantes electos, una mayor participación en los procesos de decisión política (Rondinelli, 1998). Esto significa que las autoridades elegidas por voto popular a

nivel local asuman sus responsabilidades frente a sus electores. Tiene que ver con el pluralismo político y la democracia local.

Descentralización administrativa. Se refiere a una mejor distribución de la autoridad, la gestión administrativa y el financiamiento de la atribución de competencias a los entes subnacionales para el cumplimiento eficiente de las tareas públicas: servicios públicos, la gestión, la planeación, la ejecución y la supervisión (Rondinelli, 1998).

a) Desconcentración. Es la transferencia de funciones, recursos y facultades de decisión a órganos de la administración con ubicación geográfica diferente de los órganos centrales (regionales o locales) pero que siguen dependiendo de la autoridad central. Son vigilados y controlados básicamente por organismos centrales (INAFED, 2006:17). O de manera resumida, la redistribución del poder de decisión entre los diferentes niveles dentro del gobierno central (Prud'homme, 1994:2 y Pardo, 2003).

La Desconcentración descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, permitiendo a las autoridades de menor categoría una más rápida toma de decisiones que agilizan la atención de los asuntos en beneficio de los interesados.

b) Delegación. Implica transferir responsabilidades y poder, desde el gobierno central a organizaciones semi-autónomas que no son completamente controladas por el gobierno central pero al que le rinden cuentas. (Prud'homme, 1994:2)

c) Devolución. Significa la transferencia de responsabilidades de gestión, de decisión y de financiamiento a los gobiernos locales que poseen autonomía y autoridad independiente del gobierno central. Ejemplo de ello son las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 que devolvieron al municipio una serie de facultades. (INAFED, 2006:19).

Descentralización fiscal. Es la transferencia de recursos ya que cualquier descentralización de facultades debe llevar implícita para poder llevar a cabo las tareas reasignadas.

Descentralización económica. Transferencia de competencias al sector privado.

Descentralización a la sociedad civil: otorgar facultades a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) o no gubernamentales. (INAFED, 2006:19).

En el caso de México, la descentralización es un proceso que intenta revertir las tendencias de centralización y concentración del *poder de decisión*, y de los recursos asociados a este poder, en la dinámica del diseño, implementación y evaluación de políticas. (Cabrero Mendoza, 2001:7). Por lo que estamos hablando principalmente de una descentralización administrativa, cuyo principio básico es que, excepto bajo circunstancias claramente definidas donde deben ser tomadas a los más altos niveles en la pirámide de la administración, las decisiones deben ser tomadas al más cercano nivel posible de la población involucrada. Nos referimos a la capacidad real para tomar decisiones, con descentralización de impuestos, reparto de recursos y flexibilidad de la inversión (INAFED, 2006).

Las ventajas de la descentralización

Es innegable que la descentralización presenta una serie de ventajas ante una realidad tan altamente centralizada y polarizada como la nuestra. Pero incluso en estados unitarios hay una tendencia a descentralizar debida, en parte, a la promoción que de esta estrategia están haciendo los organismos internacionales.

En términos generales, se identifican tres grandes metas del proceso de descentralización: la legitimación del sistema político; su democratización; y la mejora de la eficacia (y eficiencia) del Estado (Lalander, 2000:181). A todo lo cual el Banco Mundial agrega el incremento de la sensibilidad de los funcionarios públicos respecto a las condiciones y necesidades locales; y otros autores (Grefe, 1998; INAFED, 2006) destacan su importante papel en el desarrollo regional y en la disminución de las disparidades, así como de las inequidades en el ejercicio del gasto público.

Otras ventajas evidentes son la disminución de la burocracia, la mejora de los procesos de toma de decisiones, la extensión del radio geográfico del impacto de las acciones y de la prestación de los servicios; la disminución de costos, etc.

Por último, la descentralización permite confrontar más directamente las necesidades del pueblo y mejorar la participación de los afectados en la toma de decisiones, permitiendo una mayor representación de los grupos a nivel local.

Cuadro 1. Beneficios de la descentralización administrativa

SOCIEDAD	GOBIERNOS SUBNACIONALES	GOBIERNO FEDERAL
<p>Mejor calidad en los servicios públicos.</p> <p>Resolución más rápida a las problemáticas de servicios públicos: distribución del agua, recolección de basura, transporte, servicios de salud, educación, seguridad.</p> <p>Respuestas locales diferenciadas para la promoción del desarrollo económico, la cultura, la recreación, el cuidado del medio ambiente, atención a los grupos vulnerables, etc.</p> <p>Respuesta más eficaz y eficiente en los trámites públicos.</p> <p>Mejor conocimiento del uso de los recursos públicos federales y locales.</p> <p>Mayores oportunidades de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y en la evaluación del ejercicio público.</p>	<p>Mayor autonomía de gestión.</p> <p>Capacidad institucional frente a los ciudadanos.</p> <p>Posibilidades de atender las necesidades y las demandas de la población local.</p> <p>Posibilidades de acrecentar finanzas locales de acuerdo a las competencias.</p> <p>Capacidad financiera para crear nuevos ingresos propios que complementen los estipulados por ley.</p> <p>Obligación de coordinarse con los otros ámbitos de gobierno para no duplicar funciones ni recursos.</p>	<p>Eficiencia en el uso del gasto público nacional.</p> <p>Menores costos de operación y de recursos humanos.</p> <p>Mejores servicios públicos para los ciudadanos.</p> <p>Democracia.</p> <p>Gobernabilidad.</p> <p>Posibilidad de generar incentivos para la creación de ingresos propios a nivel local.</p> <p>Tomar mejor decisiones a nivel nacional en cuestiones prioritarias de la federación.</p> <p>Mecanismos que favorezcan el equilibrio regional, territorial y de desarrollo.</p>

Fuente: INAFED, 2006: 20

El cuadro 1 resume algunos de los beneficios que impactan directamente en los actores que intervienen en algún tipo de descentralización administrativa.

Pero así como hay ventajas, la descentralización también tiene sus inconvenientes o dificultades, siendo uno de los principales, la debilidad o falta de capacidad administrativa y/o económica que puedan tener los niveles locales y municipales (INAFED, 2006; Pardo, 2006).

Desde la óptica del Banco Mundial, entre los riesgos de la descentralización destacan la posibilidad de disminuir la eficiencia (dada la posible incapacidad de los gobiernos subnacionales), aumentar las disparidades regionales (al no considerarse

las diferencias y tratar a todos por igual) y poner en riesgo la estabilidad política del país o región (Prud'homme, 1994).

Escenarios de la descentralización en México

Una vez definida la descentralización, las formas que puede adoptar, sus beneficios y riesgos, es necesario comprender la serie de factores tanto internos como internacionales que de cierta manera “empujaron” a nuestro país a tomar medidas descentralizadoras.

Considerando que la descentralización es una de las condiciones básicas -aunque no suficientes- del federalismo y que fue por años una demanda reiterada de las entidades federativas, cabe preguntarse por qué se decide el gobierno federal a descentralizar.

A nuestro parecer, el factor central fue el económico, aunque los distintos autores que han abordado el tema coinciden en que a éste se sumó la “recomendación” de organismos internacionales que promovieron esquemas descentralizadores en todo el mundo y la creciente incorporación de la oposición al escenario político que vino a sumarse a esta añeja demanda.

A continuación describiremos los principales elementos que influyeron en la decisión de buscar esquemas más descentralizados:

a) El factor económico

Anteriormente hicimos mención de la manera como la centralización de funciones y atribuciones en el gobierno federal lo llevó a un creciente endeudamiento que terminó por cuestionar la viabilidad del estado de bienestar.

Los primeros síntomas del agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones se dieron a mediados de la década de 1970 siendo su máxima expresión la devaluación del peso frente al dólar en 1976 después de 22 años de inalterabilidad del tipo de cambio. El auge petrolero permitió posponer la eminente crisis que finalmente estalló en 1982.

Dicha crisis llevó al gobierno nacional a percatarse de la conveniencia de la descentralización como mecanismo para reducir el gasto público central (Lalander, 2000:181). Transferir la responsabilidad de ciertas tareas gubernamentales (especialmente los servicios públicos) a los municipios y estados, permitió al gobierno central moderar el impacto político de las medidas de austeridad impuestas como resultado de su endeudamiento (Rowland, 2003:46-47).

En la década de 1980, México transitó hacia un nuevo modelo de desarrollo económico conocido como neoliberalismo (centrado en el libre mercado), tránsito que no estuvo exento de las consabidas “recomendaciones” de los organismos internacionales.

Entre las bases de este modelo están la apertura económica, la liberalización financiera y la retirada del estado de la esfera económica. Lo que se conoció como el adelgazamiento del estado, implicó no sólo una disminución de su tamaño

(estructura) si no también una reducción de sus funciones¹⁴, para lo cual fue muy conveniente intentar regresar algunas de éstas a los niveles subnacionales a quienes constitucionalmente les correspondían.

La descentralización entonces se constituyó como una estrategia complementaria para las políticas de ajuste estructural, así como para atender los retos impuestos por la globalización y las integración de las demandas ciudadanas en el ámbito público (INAFED, 2006:16). También sería la solución a los problemas relacionados con la alta burocratización e ineficiencia de las instituciones centralizadas (Lalander, 2000: 181).

b) Los cambios en la escena política

El cuestionamiento a la centralización política y administrativa comenzó a crecer conforme la oposición fue ganando espacios en nuestro país, proceso que inició lentamente pero que se fortaleció a partir de 1989 cuando un candidato del Partido Acción Nacional alcanzó la gubernatura del estado de Baja California.

Así, la alternancia política jugó un importante papel en el impulso a la descentralización (Pardo, 2003; Reyes Medina, 2003:369; INAFED, 2006:27; García, 2007:106) con el cuestionamiento de estados y municipios a la centralización y a la subordinación política al Ejecutivo.

¹⁴ Desde una perspectiva neoliberal se puede ver la descentralización como una reducción del tamaño del estado central y sus responsabilidades (Lalander, 2000:181).

c) La presión internacional

Hacia el fin de la década de 1970 las dificultades económicas generalizadas en los países conocidos como el primer mundo, a las que pronto se sumaría el resto del planeta, vieron en la descentralización la posible solución ante los problemas crónicos de eficiencia y equidad en el sector público (Orlansky, 1998).

Desde entonces, el Banco Mundial ha estado comprometido con el movimiento de descentralización surgido bajo el supuesto ampliamente difundido según el cual, tomar las decisiones más cerca de la ciudadanía aumenta la posibilidad de rendición de cuentas del sector público (*accountability*), y por lo tanto su efectividad (Prud'homme 1994; Orlansky, 1998).

Convencido de su efectividad, esta institución a la par que otros organismos financieros internacionales, han condicionado préstamos y brindado apoyo económico para impulsar procesos descentralizadores¹⁵, sobre todo a los países subdesarrollados (Pardo, 2003:20; Soto y López, 2003: 27-28).

Pardo (2003:20) concluye que los procesos descentralizadores se inscriben claramente en las tendencias internacionales que presionan para contar con aparatos administrativos más modernos, lo que en términos prácticos se traduce en instancias más eficientes. Las decisiones descentralizadoras inscritas en procesos

¹⁵ En diciembre de 1999 el Banco Mundial aprobó un préstamo por 606 millones de dólares, el Préstamo para la Adaptación de la Descentralización (DAL: Decentralization Adjustment Loan) con el fin de "ayudar a México a mantener la estabilidad macroeconómica durante el proceso de descentralización de las responsabilidades fiscales del gobierno federal que recaerán en los gobiernos estatales y municipales del país." [...] En el 2002, el BID otorgó un financiamiento por 300 millones de dólares al gobierno mexicano para el Programa de Fortalecimiento de Estados y Municipios (FORTEM) que "apoyará el proceso de descentralización en México y mejorará la capacidad de gestión financiera y administrativa de estados y municipios [...] Los recursos respaldarán la primera fase de un programa de nueve años con un costo de 2000 millones de dólares (citado por Soto y López, 2003: 27-28).

amplios, identificados como Reforma del Estado, han buscado descargar a los órganos centrales y como resultado final tener un mejor esquema de distribución de atribuciones y de poder político.

Sin embargo, y para no perder la perspectiva de nuestro estudio, cabe aclarar que el Banco Mundial nunca habla de federalismo si no simplemente de descentralización (Soto y López, 2003).

La estrategia descentralizadora y el renovado interés por el federalismo

Como mencionamos anteriormente, no es de extrañar que el interés por el federalismo se haya retomado a mediados de la década de 1970 cuando el modelo de desarrollo estabilizador comenzó a mostrar los primeros síntomas de agotamiento, y más propiamente con la crisis del estado de bienestar, que llegó a su punto más álgido en 1982.

La creciente centralización económica, política y administrativa que caracterizó al federalismo mexicano, unida a un sistema presidencialista, comenzó a modificarse. El sector público en los años setenta requirió de un aparato burocrático más desarrollado y sólido para poder garantizar un mejor desempeño de la economía. Para poder lograr este fin, era necesario realizar un esfuerzo mayor en la creación y aplicación de instrumentos e instituciones acordes con la complejidad y diversificación de los objetivos. Así, la programación económica y la concertación social serían componentes importantes de la nueva forma de administrar y hacer política (Sánchez Méndez, 2002).

El proyecto de Luis Echeverría se sintetizó en las *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976*. Aunque muchas buenas intenciones no pasaron del papel, lo más destacable del periodo fue el impulso a la planeación regional con la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES).

José López Portillo continuó en esta línea e intentó reorganizar la administración pública federal que había alcanzado un tamaño casi inmanejable con 1155 empresas paraestatales (Aspe, 1993)¹⁶ y un aparato burocrático grande e ineficiente.

En realidad se trató de una reforma administrativa que tuvo como eje la programación, y que perseguía los siguientes objetivos:

- I. Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.
- II. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno
- III. Establecer un sistema de administración pública federal
- IV. Contribuir al fortalecimiento de la organización política y del federalismo en México.
- V. Mejorar la administración de justicia (Sánchez González, 2004).

¹⁶ Además de la obra citada, un interesante estudio sobre el tema se presenta en Casar, M.A. y W. Peres (1988).

Pichardo (2002) apunta que durante la administración de López Portillo (1976-1982) se produjo un rompimiento importante en la inercia para fortalecer el sistema federal mexicano. Además de plantear una nueva filosofía en torno a la organización de la administración pública, se tomaron decisiones y se diseñaron instrumentos administrativos que la llevaron a la práctica.

Central en este cambio fue la creación de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), que en su artículo 22, autorizaba al Presidente de la República para celebrar convenios de coordinación con los estados. Asimismo, lo facultaba para convenir con los gobernadores de los estados de la Federación, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir los costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas (Ponce de León, 2005).

Los Convenios Únicos de Coordinación (CUC)¹⁷ con las entidades federativas, formalizaron las relaciones intergubernamentales que por décadas venían dándose de manera aislada e informal y establecieron las bases para la coordinación de acciones del gobierno federal con las de los gobiernos de los estados en materias concurrentes.

A pesar de los avances que pudieron lograrse, varios autores coinciden en afirmar que los esfuerzos descentralizadores de la década de los setenta se caracterizan por su debilidad. Se trató, más que nada, de movimientos de desconcentración administrativa incipientes, conservando la capacidad decisoria en las instancias

¹⁷ Acuerdo presidencial publicado el 6 de Diciembre de 1976 en el *Diario Oficial de la Federación*.

centralizadas del Ejecutivo y por supuesto, guardándose el control de los recursos (Medina, 1997; García, 2007:109).

La descentralización de la vida nacional

Miguel de la Madrid (1982-1988) recibió un México sumido en una de las peores crisis económicas de toda su historia, y aunque su gestión se ha llamado el *sexenio de crecimiento cero* (Guillén, 1990), lo cierto es que sentó las bases para la recuperación económica y dio el primer impulso de importancia hacia la descentralización, bajo su programa denominado “La descentralización de la vida nacional” (De la Madrid, 1995).

Los problemas acumulados por el modelo de desarrollo en turno –que desembocaron en la crisis de 1982-, obligaron a adoptar una serie de medidas de corte neoliberal, que como explicamos anteriormente, implicaron el adelgazamiento del estado, que redujo su tamaño y sus funciones, aumentando su eficiencia y disminuyendo su intervención en la esfera económica.

Con este replanteamiento de su papel y su tamaño, comenzó un proceso de reforma del estado que continúa en la actualidad. Uno de sus elementos centrales ha sido el reforzamiento del federalismo, que si bien responde a viejas demandas sociales y políticas de mayor democratización y participación estatal y municipal, también obedeció a una crisis del estado de bienestar y su incapacidad para responder a las demandas ciudadanas.

Esta estrategia de “descentralización de la vida nacional” tuvo tres líneas básicas de acción: fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional. Adicionalmente, se continuó con la desconcentración de atribuciones hasta entonces reservadas a los órganos centrales, se delegaron funciones y se hicieron esfuerzos por reubicar organismos y entidades gubernamentales en los estados (Pardo, 2003:31; INAFED, 2006: 13).

Se intentó disminuir el alto grado de concentración que padecía la capital federal en todos los aspectos de la vida social: político, económico, administrativo, cultural y educativo. Se pretendía que el proceso descentralizador –como criterio rector de la administración pública-, conduciría al país al aprovechamiento cabal de la energía social y de la enorme reserva de talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana (Pichardo, 2002).

Como resultado de este nuevo aliento a la descentralización, en 1983 las 31 entidades federativas signaron un nuevo convenio de coordinación en sustitución del anterior CUC, el cual se denominó Convenio Único de Desarrollo (CUD). Éste siguió siendo un mecanismo de coordinación entre niveles de gobierno para buscar un desarrollo territorial más equilibrado en el país. Su objetivo fundamental era promover y alentar la planeación, la descentralización y fortalecer a los municipios¹⁸.

Los gobiernos federal y estatales acordaron establecer un Sistema Estatal de Planeación Democrática, creándose los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal

¹⁸ De los diferentes programas que manejó el CUD, podemos citar a los de Desarrollo Socioeconómico, al Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), Programas de Inversión Federal de las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Programas Sectoriales Concertados (PROSEC) y Programa de Desarrollo Estatal (PRODES).

(COPLADE) como instancia de vinculación entre ambos niveles (Cabrero Mendoza, 2001).

Otro hecho importante en ese periodo fue la reforma del Artículo 115 constitucional, que incorporó al municipio como un auténtico orden de gobierno, posibilitándolo legalmente a incorporarse a los esfuerzos de coordinación entre la federación y las entidades y con ello, al recién iniciado proceso de descentralización (Gutiérrez, 1997; Cabrero Mendoza, 2001; Pardo, 2003; INAFED, 2006).

A pesar de estos avances, las facultades transferidas en este proceso se determinaron más bajo una lógica administrativa que con visión de largo plazo y con escasa intervención de los actores locales (INAFED, 2006).

El periodo salinista

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) la descentralización como iniciativa gubernamental integral desapareció del discurso como tema específico de la agenda de gobierno (Reyes Medina, 2003). Toda la política social se canalizó a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), un programa mucho más focalizado al nivel de la comunidad que del municipio, cuyo objetivo fue mejorar las condiciones de la población más pobre del país, respondiendo de manera directa e inmediata a sus múltiples necesidades.

El PRONASOL, se propuso acudir hasta las comunidades sin intermediarios, dejando de lado a las instancias federales formalmente responsables como fue el caso de las secretarías de estado encargadas de funciones específicas, como

agricultura, salud, comunicaciones, obras públicas, entre otras; y a los gobiernos estatales y sus dependencias (Cabrero Mendoza, 2001; Ponce de León, 2005).

La estrategia de entrega de recursos y apoyo a los más necesitados brincó las instancias locales e incluso municipales al acudir directamente a los beneficiarios de las políticas públicas, lo que al decir de algunos autores (Cabrero, Flammand, Santizo y Vega, 1997; Cabrero Mendoza, 1998 y 2001), debilitó la descentralización hasta entonces alcanzada.

Los anteriores Convenios Únicos de Desarrollo se transformaron y en 1992 devinieron en Convenios de Desarrollo Social (CDS) cambiando su orientación para transformarse en uno de los instrumentos para la ejecución del ya citado Programa.

Ernesto Zedillo y el Nuevo Federalismo

En su Plan Nacional de Desarrollo, el presidente Ernesto Zedillo planteó un federalismo renovado al afirmar que “en la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno” (PND, 1995).

Para este fin, el Ejecutivo creó el *Programa para el Nuevo Federalismo 1995-2000*¹⁹, que entre otras cosas proponía una descentralización basada “en el análisis de las funciones que la ley otorga a cada orden de gobierno” e “incentivar la participación de los gobiernos estatales y municipales en la titularidad y el ejercicio de las

¹⁹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de agosto de 1997.

funciones públicas, mediante planteamientos que consideran desde la descentralización administrativa y la redistribución de funciones, hasta la reasignación constitucional de facultades” (PPNF, 1997).

El término descentralización comenzó a ser sustituido por el de federalismo, aunque en los hechos las acciones son muy similares. A decir de Cabrero, Flammand, Santizo y Vega (1997: 331), el nuevo federalismo, para el caso mexicano, significa descentralización (véase también Ortega Lomelín, 1988). Se trata de un reacomodo en las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno con la idea de generar un descongestionamiento del centro transfiriendo funciones a los ámbitos estatales y municipales.

Bajo el *Programa para el Nuevo Federalismo 1995-2000*, inspirado en el *New federalism* estadounidense (Hidalgo-Hardeman, 1995), se puso especial énfasis en la efectiva interdependencia, interacción y reparto de funciones entre los distintos niveles de gobierno, así como en la influencia que cada nivel o instancia de poder era capaz de ejercer sobre la o las otras instancias.

En lugar de poner el acento en las competencias exclusivas de uno u otro nivel de gobierno, ahora la atención se centraba preferentemente en las competencias compartidas y concurrentes, impulsando la intervención y actuación conjunta en las mismas materias, dando así lugar a la creación de nuevos y diversos órganos e instancias de composición mixta, a la práctica habitual de la colaboración, a la institucionalización del diálogo y a la concertación (Rojo, 2005).

Una vez más, es necesario entender el contexto en el que este programa se promueve, el retroceso post-crisis de 1994 y las presiones internacionales por llevar

al punto máximo posible la descentralización y la privatización (o reprivatización) de las empresas paraestatales.

En lo político, el aumento de la competencia política electoral (Reyes Medina, 2003) y el creciente avance de los partidos de oposición, que incluso llevó a que en la segunda mitad del sexenio, el partido oficial no tuviera mayoría en las Cámaras, lo que necesariamente obligó a una serie de concesiones y concertaciones.

A ello se sumaron las demandas en aumento de la sociedad civil por mayores espacios de participación y el alzamiento zapatista, que puso de manifiesto que los pobres y los indígenas también deseaban hacer escuchar su voz.

Volviendo al *nuevo federalismo*, si bien se postuló a partir de tesis gubernamentales, es un reclamo que tiene parte de su origen en la sociedad civil y en la dinámica de los movimientos regionales para reivindicar a los gobiernos locales. Son éstos, por su carácter electo, representativo y plural, los que demandan que su personalidad jurídica y política, así como su autonomía financiera y fiscal sea real, no declarativa. Los gobiernos locales tienen que fungir como centros que coadyuven a través de políticas públicas efectivas, a promover con el esfuerzo de los privados y las organizaciones públicas, polos de desarrollo sustentable para ampliar y fortalecer los mercados regionales (Uvalle, 1995).

Este *nuevo federalismo*, acorde con la difícil situación del momento, se propuso ser una palanca para el desarrollo regional y continuó utilizando a los Convenios de Desarrollo Social (CDS) como el marco de coordinación entre los niveles de gobierno.

Las principales áreas donde se buscó impulsar esta estrategia, con mayor o menor éxito, fueron educación, salud, comunicaciones y agricultura, donde se sitúa nuestro estudio de caso. Sin embargo, en lo general, el proyecto del *nuevo federalismo* fue diseñado desde la lógica e intereses del centro siendo poco tomados en cuenta los estados y municipios que se consideraron acaso como instancias receptoras de las funciones transferidas y no como actores del proceso (Cabrero, Flammand, Santizo y Vega, 1997:376).

La búsqueda de un auténtico federalismo

El año 2000 significó un parteaguas en la historia política contemporánea de México, al llegar por primera vez a la presidencia un candidato de oposición.

El panista Vicente Fox, promovido en su campaña como “el presidente del cambio”, buscó plasmar en su *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006* (PND) muchas de las promesas que lo llevaron al triunfo. Si bien el fortalecimiento del federalismo no era un tema nuevo, le dio mayor relevancia al elevarlo al rango de política pública e incorporarlo como una de las cinco normas básicas de acción gubernamental de su programa político.

Uno de los objetivos rectores de dicho Plan fue construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.

Entre otras cosas, el gobierno federal transferiría a las entidades federativas facultades, funciones, responsabilidades y recursos, para lo cual buscaría ajustar el sistema de competencias.

Estos buenos deseos se buscaron aterrizar en lo que se llamó el *Programa por un Auténtico Federalismo*, cuyas características se describen de manera más amplia en el siguiente capítulo.

Federalismo/descentralización: clarificando los términos

Dadas las múltiples definiciones que los términos federalismo, federalización y descentralización presentan en diferentes contextos, consideramos necesario aclarar en este último apartado las acepciones de los mismos con las que pensamos trabajar.

El federalismo es un concepto amplio que corresponde a una cierta manera de organización del estado que puede variar de acuerdo a las condiciones y al contexto histórico en el que tenga lugar.

Nos quedamos con la definición de federalismo de Aja (2003) que considera federal al estado en el que existe un reconocimiento constitucional de la estructura federal; la distribución de competencias entre la federación y los estados, también garantizada constitucionalmente; la resolución de los conflictos por una instancia neutral, (generalmente un Tribunal Constitucional); unas instituciones representativas en los estados que actúan políticamente sin dependencia de la

federación; una forma de financiación objetiva y garantizada; y un sistema de relaciones entre la federación y los estados.

Este autor es de los pocos que aluden a un punto nodal en el federalismo: el sistema de relaciones entre los órdenes de gobierno (en este caso, no sólo federación y estados sino también municipios). Es en este sistema de relaciones y la manera como se dan en la práctica donde entran los conceptos de federalización y descentralización. Frecuentemente usados como sinónimos, estos conceptos han llegado incluso a ser antagónicos.

Para Arnaut, uno de los principales estudiosos de la federalización educativa, el concepto de federalización encierra una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa. Federalizar en un sistema descentralizado significa centralizarlo y, por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo (Arnaud, 1994:238).

La ambigüedad de la federalización revela la realidad de un auténtico federalismo: “ni absoluta autonomía de los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del gobierno federal porque entonces no tendríamos sino dependencias directas de un gobierno unitario” (Arnaud, 1998: 239).

Una breve revisión de la literatura nos llevó a encontrar una serie de autores que comparten una concepción de la federalización opuesta a la que prevalece en el discurso oficial de las últimas décadas.

Según Aboites (1998:11), en México el término federalización ha sido entendido como sinónimo del proceso de concentración de facultades políticas y legales en el gobierno federal, es decir, la centralización. Esta idea la retoman otros autores como

Sánchez (2003 y 2005) y Correa (2007), todos ellos, lo mismo que el primero, al analizar el conflicto del agua en México y la manera como el poder central se fue adueñando del uso y manejo de la misma.

Fuera de estos autores, los demás citados en el presente trabajo e incluso en la documentación oficial (programas, planes), aluden al término federalización en el sentido contrario, que implica transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal a las entidades federativas (SEGOB, 2002).

Así, el término se acerca más a la acción de descentralizar aunque no debe ser confundido con ésta. Para Núñez (2000) federalizar es un concepto, un método y una práctica infinitamente superior a descentralizar. Descentralizar es transferir facultades del supremo poder o gobierno central. Federalizar es acatar el mandato constitucional; el concepto de que en todo momento el poder dimana del pueblo (Núñez, 2000:804).

La razón de la confusión y de que frecuentemente se utilicen como sinónimos se debe a los elementos comunes que ambos comparten, como la mayor eficiencia del estado y el interés por acercar la toma de decisiones a los niveles más cercanos a los actores involucrados. No obstante no debemos dejar de considerar que existe una marcada diferencia de grado que coloca al federalismo en el nivel de organización del Estado y de su gestación y a la descentralización en el nivel de funcionamiento del gobierno (García, 2007: 105 y Gaxiola, 1956), es decir, meramente a sus aspectos administrativos.

La descentralización es condición necesaria más no suficiente para tener el federalismo consignado en nuestra Carta Magna y al que todos aspiramos. Rodolfo García Del Castillo (1996), resume muy acertadamente esta situación al decir que:

el federalismo se está convirtiendo en una necesidad económica y política, no puede catalogarse únicamente como una cesión del poder central, no se trata de un buen deseo nacido desde el centro, es un instrumento para sustentar la acción del gobierno en distintos puntos de apoyo (conformados regionalmente) evitando de ese modo una ruptura global. Se busca establecer una corresponsabilidad de las instancias locales en el ejercicio del gobierno.

En lo económico, la necesidad se hace evidente ante la urgencia de alcanzar un manejo eficiente de los recursos públicos en época de crisis. Aquí, la corresponsabilidad que se trata de dar a los gobiernos locales obedece al hecho de que, ante la escasez de recursos, el trasladar funciones y competencias hacia los estados y municipios libera en buena medida a la Federación de responsabilidades que había cumplido históricamente, cargando con el costo de un manejo burocrático centralizado.

En lo político, la funcionalidad del poder depende, cada vez más, de un nuevo arreglo de pesos y contrapesos dentro del sistema político, en donde la concertación y el consenso devienen en procesos continuos que viabilizan el ejercicio de gobernar. Aunado a ello, se da un despertar de la sociedad civil, a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que exigen mayor apertura a la participación en la toma de decisiones (García 1996:...).

II. EL MARCO LEGAL PARA EL DESARROLLO RURAL Y EL SECTOR AGROPECUARIO

El objetivo del presente capítulo es describir las diferentes determinantes de carácter legal e institucional que inciden en la atención al campo en general, y en el proceso de federalización en particular.

El texto está dividido en dos partes. La primera busca esclarecer, dentro del contexto jurídico-institucional del federalismo mexicano, dónde se encuentra ubicada la atención al campo, objeto del presente estudio. Mostrar cómo dentro de nuestro sistema político, la definición de las competencias que le corresponden a cada nivel de gobierno puede resultar ambigua o estar compartida entre varios niveles, lo que lleva a una necesaria coordinación.

En la segunda parte se describe el contexto normativo-institucional en el que se inscriben los diferentes esfuerzos por incrementar la federalización y contrarrestar de alguna manera el creciente centralismo que por años se generó en la práctica política en nuestro país.

Particularmente se alude a los más recientes esfuerzos desarrollados en el sexenio del presidente Vicente Fox Quezada, periodo en el que se dieron los mayores avances en la federalización del sector agropecuario y en el cual se sitúa nuestro estudio.

Cabe aclarar que si bien el marco legal, como contexto bajo el que se desarrollan las acciones, es de gran importancia, en el proceso de federalización ha sido determinante también la voluntad de los actores involucrados y ciertos factores externos, incluso presiones provenientes del extranjero o de organismos internacionales, como se describe en otros capítulos.

Así mismo, es necesario señalar que vivimos en un país donde en ocasiones la legislación es letra muerta o su alcance no supera el sexenio en el que fue creada. Si bien toda acción se rige (o al menos debería regirse) por el marco legal aquí descrito, su existencia no es garantía de que se cumpla. No obstante consideramos que, como intención, es un buen inicio.

Parte I. La distribución de facultades en el sistema federal

Como se mencionó en el capítulo anterior, en el federalismo existen dos órdenes de gobierno, los estados y la federación. Al crear dos órdenes jurídicos y competenciales diferentes, se requiere de un sistema de distribución de competencias entre ambos.

Loewenstein (1964) señala que “no hay asunto más delicado en la técnica constitucional que la asignación originaria de las tareas estatales a los dos campos de competencias constituidos por el estado central y los estados miembros [...] En la distribución de competencias yace la clave de la estructura del poder federal”.

Por su parte, para Philippe Ardant (1998) quien considera que “una buena Constitución es primeramente una Constitución eficaz”, en un estado federal las

competencias deben estar claramente definidas entre el Estado federal y los federados.

El reparto en concreto de las zonas de competencia se realiza de distinta manera en cada constitución federal, pero todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes (Tena, 1985).

Para llevar a cabo este reparto existen tres sistemas:

- a) El que hace una enunciación de facultades para el ámbito federal quedando lo no ahí considerado como facultades locales.
- b) El que consigna expresamente las facultades locales y el resto para el gobierno federal y
- c) aquél que enuncia las facultades exclusivas de ambas esferas de gobierno, dejando facultades compartidas sin definición precisa. (Matute, 2007:128)

A estos sistemas generales, se les agregan matices consistentes en prohibiciones absolutas o relativas a un ámbito de gobierno, en la posibilidad jurídica de definir por el legislador común la distribución de facultades, las facultades implícitas y explícitas, así como en la concurrencia, coincidencia y coexistencia de facultades, cuyas diferencias e implicaciones se explican más adelante.

El marco constitucional del federalismo mexicano y la distribución de competencias

El esquema federal como forma de gobierno está establecido en el Artículo 40²⁰ de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que estipula que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”. Este artículo, con idéntica redacción, se encuentra en las Constitución de 1857 cuando fue aceptado por unanimidad, y fue ratificado en el debate del constituyente de 1917 en el que tuvo sólo un voto en contra.

En cuanto al reparto de facultades, en México se optó por el modelo estadounidense, enumerando las facultades a cargo de los poderes federales en el texto fundamental y dejando a las entidades federativas de manera residual aquellas competencias que no sean definidas como federales (Tena, 1985; Gutiérrez, 1998; INAFED, 2006).

Constitucionalmente, esta distribución de competencias se señala en varios artículos: del 42 al 48, se refieren a la organización territorial del país; del 115 al 122, se establecen las facultades de municipios, estados y federación; y el 124 como el principio fundacional de la federación, expresa que “Las facultades que no están

²⁰ Para un análisis de las modificaciones constitucionales que modifican el federalismo o sus características ver Díaz Cayeros (1995: cap II); o consultar directamente los cambios y la trayectoria de cada artículo en *La Constitución del pueblo mexicano*. Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, México, 2006.

expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”²¹.

El régimen de distribución competencial se complementa con las atribuciones de los ayuntamientos o municipios, enunciadas en el Artículo 115 constitucional, el que a partir de la reforma de 1983, atribuyó un importante número de competencias a los municipios agravando la situación de los estados federados, dado que aumentó la indefinición de sus competencias (Gutiérrez, 1998).

En el Cuadro 1 se presentan los principales artículos que definen el ámbito competencial de los municipios y los estados.

Cuadro 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos alusivos a la distribución de competencias entre niveles de gobierno

EL MUNICIPIO	
ARTÍCULO	TEXTO CONSTITUCIONAL (RESUMEN)
Artículo 115 (extractos)	<p>Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.</p> <p>II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</p> <p>a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;</p> <p>b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</p> <p>c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;</p> <p>d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</p> <p>e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p>

²¹ La contradicción gramatical en este artículo es evidente, cuando se refiere a las facultades federales, estas las atribuye a los “funcionarios federales”; por el contrario, al referirse a las facultades residuales se las atribuye a los Estados, no a los funcionarios estatales. (Gutiérrez, 1998:121)

	<p>Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;</p> <p>III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público. c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto. e) Panteones. f) Rastro. g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. <p>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</p> <p>Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.</p> <p>Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.</p> <p>IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. <p>Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</p> <p>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p> <p>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. <p><u>En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;</u></p> <p>VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.</p> <p>VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p>
--	--

	<p>El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;</p> <p>VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.</p> <p>IX. Derogada. X. Derogada.</p>
LOS ESTADOS	
ARTÍCULO	TEXTO CONSTITUCIONAL (RESUMEN)
Artículo 116	<p>El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. [a continuación enumera las normas a las que deberá sujetarse cada uno de los poderes]</p>
Artículo 117	<p>Los Estados no pueden, en ningún caso:</p> <p>I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras. II. Derogada. III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado. IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera. VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía. VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. VIII. 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. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.</p>
Artículo 118	<p>Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:</p> <p>I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra. III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.</p>
Artículo 119	<p>Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida. Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República. Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.</p>
Artículo 120	<p>Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.</p>
Artículo 121	<p>En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:</p> <p>I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser</p>

	<p>obligatorias fuera de él.</p> <p>II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.</p> <p>III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.</p> <p>Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.</p> <p>IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros.</p> <p>V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán (serán, sic DOF 05-02-1917) respetados en los otros.</p>
EL DISTRITO FEDERAL	
ARTÍCULO	TEXTO CONSTITUCIONAL (RESUMEN)
Artículo 122	Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.
LA FEDERACIÓN	
ARTÍCULO	TEXTO CONSTITUCIONAL (RESUMEN)
Artículo 124	Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Por último, es necesario señalar que el régimen de definición competencial se complementa con un número importante de prohibiciones a los estados, expresadas en los artículos 117 y 118.

A pesar de lo indicado en los artículos anteriores, mucho se ha discutido sobre la poca claridad e incluso ambigüedad que se observa en el texto constitucional, no sólo respecto a esta distribución de competencias, sino a la forma como debe darse la relación entre los estados y la federación²² (Matute, 2007; INAFED, 2006; Rowland, 2003; Gutiérrez, 1998).

Por décadas el federalismo ha sido ambiguo, fundado sobre mecanismos de coordinación frágiles generando incluso contrariedades entre los reglamentos locales, las leyes estatales y la Constitución. Fuera de la exclusividad de

²² El tema de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) ha sido ampliamente estudiado y es un tema presente prácticamente en todos los trabajos sobre descentralización y federalismo. Una amplia revisión de la literatura norteamericana sobre el origen y desarrollo de las RIG así como sus características puede consultarse en: Martínez H. y A. Méndez "El estudio de las relaciones intergubernamentales. Una revisión bibliográfica" Documento de Trabajo núm. 45, CIDE, México, 1997. En México, algunos autores que han tratado este tema son E. Cabrero Mendoza, A. Díaz Cayeros, A. Rowland, T. Guillén, entre otros.

competencias para la federación, y dependiendo el área sustantiva de política de que se trate, se contempla la concurrencia de jurisdicciones y la posibilidad de coordinarse a través de la celebración de convenios (INAFED, 2006).

Evolución histórica del reparto de facultades en el federalismo mexicano

Si bien en sus orígenes el sistema de reparto de facultades en nuestro país podía haberse calificado como dual, es decir, como un sistema en el que de manera clara se puede determinar que una competencia corresponde ya sea a la federación o a las entidades federativas (Serna de la Garza, 2002), lo cierto es que esto ya no es así.

Como se explicó en el capítulo anterior, el federalismo ha ido evolucionando con el tiempo para responder a las necesidades planteadas en cada momento histórico (Carmagnani, 1996; Hernández, 1996; Vázquez, 1996). A la par, esta evolución ha implicado que la rigidez en la separación de los ámbitos competenciales de cada nivel de gobierno se haya ido flexibilizando para dar lugar a una serie de facultades coincidentes o concurrentes²³.

La Constitución Mexicana hace referencia a la concurrencia, cuando dos ámbitos de gobierno participan legislativa, administrativa o jurisdiccionalmente en una misma

²³ Algunos autores consideran como sinónimos estas palabras y aluden indistintamente a la coincidencia o concurrencia para referirse a la participación de más de un nivel de gobierno en un ámbito determinado. Para autores como Tena Ramírez y Carpizo, el término correcto debería ser coincidente o coincidencia. Esta es una discusión en la que no ahondaremos por estar fuera del propósito de este apartado que es solamente resaltar el hecho de que existen ámbitos de acción en los que participan tanto el gobierno federal como el estatal, como es el caso de la atención al campo.

materia, objeto o territorio, sin distinguir los elementos de dicha participación (Matute, 2007:142).

Algunos autores, sobre todo aquéllos que desarrollaron su trabajo en tiempos en que imperaba el federalismo dual, como Felipe Tena Ramírez y Jorge Carpizo, consideran que las facultades coincidentes son excepciones en el federalismo. Coincide con esta idea González Schmal (2003:111) quien afirma que “las facultades concurrentes son, a no dudarlo, excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los estados...”.

Sin embargo, tras analizar diversos casos de países federalistas, Matute (2007) concluye que la coincidencia o concurrencia se presenta necesariamente en los regímenes federales, en razón a que la coparticipación de dos ámbitos de gobierno es inevitable, aunque no hay una delimitación precisa.

A diferencia del principio originario en el que la coincidencia era la excepción, ahora muchas de las atribuciones son compartidas. El federalismo dual ha sido sustituido por el cooperativo o coordinado (Hernández, 1996) y en contraposición de lo argumentado por los autores antes mencionados, en este tipo de federalismo las facultades coincidentes parecen ser la regla. Es decir, en la actualidad, la concurrencia es el método más extendido del federalismo, sobre todo desde que la crisis económica de las últimas décadas del siglo XX hizo necesaria la cooperación y la coordinación entre las dos instancias de gobierno, con el propósito de impulsar el desarrollo nacional.

Las facultades concurrentes

Las facultades concurrentes implican la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno sobre una misma materia (Reyes, 2003). Son una manera de distribuir responsabilidades en materias compartidas. Dicha distribución puede estar contenida en la propia Constitución, las leyes reglamentarias u orgánicas vinculadas con ésta, los reglamentos a esas leyes y, sobre todo, los convenios de coordinación.

Las materias compartidas por disposición constitucional son: educación; protección de la lengua, cultura, usos, costumbre, recursos y formas específicas de organización de los pueblos indígenas; salud; cooperación en materia penitenciaria; coordinación en materia de seguridad pública; desarrollo económico (artículo 25, en lo nacional es facultad federal y en el regional es facultad concurrente); desarrollo rural integral (artículo 27, fracción XX, en lo nacional es facultad federal y en el regional es facultad concurrente); concurrencia legislativa en seguridad pública, educativa, asentamientos humanos, protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, protección civil, deporte, turismo, agricultura y pesca (Matute, 2007:163-164).

En conclusión, lejos de ser una anomalía o excepción, la concurrencia se ha convertido en la pauta a seguir. Llámense coincidentes, concurrentes o de cualquier otra manera, lo cierto es que en la actualidad la mayoría de las materias exigen la indispensable coordinación y corresponsabilidad de los diferentes niveles de gobierno para alcanzar una mayor efectividad y eficacia en el ejercicio de los recursos y en la consecución de las metas y programas de gobierno en el contexto de competencia política y globalización.

El estado promotor del desarrollo agropecuario

En nuestro país, una de las funciones del estado es la rectoría del desarrollo económico garantizando que éste “sea integral y sustentable”²⁴ y procurando una justa distribución del ingreso y la riqueza (véase el artículo 25 constitucional). El campo es uno de los pilares de este desarrollo.

En la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno que establece el régimen federal, la política hacia el sector agropecuario le corresponde a la federación, tal como se establece el artículo 27, fracción XX:

“El estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para plantear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.” (*Constitución*, 1917)

Esta tarea la realiza a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)²⁵. No obstante, los estados concurren en la atención al campo desarrollando actividades y programas propios en la medida de sus posibilidades.

²⁴ La inclusión del adjetivo sustentable para describir un desarrollo más armónico y consciente del medio ambiente es muy tardía (1999) y responde a los compromisos asumidos por nuestro país con la firma de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 y a las exigencias de los socios comerciales del TLCAN.

²⁵ El origen, desarrollo, estructura y funciones de la SAGARPA se presentan en el Capítulo III.

La importancia que cada entidad le concede a dicho sector suele estar en función del peso que este tiene en la economía estatal y/o el tamaño de su población rural. Así, hay estados donde la infraestructura local de atención al campo es muy superior a aquélla de la Delegación de la SAGARPA, mientras que en otros es mínima, dejando el peso mayor de esta tarea a la federación.

Parte II. El marco jurídico-institucional del proceso de federalización

En el capítulo anterior se describieron los esfuerzos que desde la década de los ochenta tuvieron lugar en busca de la descentralización como primera instancia, y el fortalecimiento del federalismo como meta. Particularmente importante en este sentido fue el *Programa para el Nuevo Federalismo 1995-2000* durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo. (Ver capítulo I)

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Las expectativas de cambio generadas en el año 2000 por la llegada a la presidencia de un candidato de la oposición, hicieron que en su discurso y en su plataforma política se buscara modificar o poner fin a la situación de acentuada centralización que por cerca de siete décadas había prevalecido en nuestro país.

Esta intención quedó plasmada en el *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006* del presidente Vicente Fox Quezada, en el cual se reconoce que:

En el mundo moderno y globalizado en el que vivimos, es cada vez más evidente que la descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad, rinde mayores frutos

que la concentración de funciones, facultades y recursos, al mismo tiempo que facilita el ahorro de recursos, la eficacia y el desarrollo sustentable.

El Ejecutivo Federal está comprometido a acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales. Por ello, resulta indispensable fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo. (PND, 2001)

Así, el cuarto objetivo rector de dicho Plan fue construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión²⁶ y avanzar hacia un auténtico federalismo, para lo cual se planteó las siguientes estrategias:

- a) Promover una relación equilibrada entre los poderes de la Unión.
- b) Contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo Federal, a potenciar la aportación de los poderes de la Unión al interés público.
- c) Procurar la construcción de una interacción fructífera del Ejecutivo Federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en beneficio del interés público, en un esquema de responsabilidad compartida.

²⁶ La construcción de una interacción fructífera entre los poderes de la Unión persigue contribuir a la satisfacción del interés público, así como al fortalecimiento y complementación de las facultades que la Constitución otorga a cada uno de ellos, a partir del respeto a sus ámbitos de competencia en la toma de decisiones, mediante un esquema de responsabilidad compartida. Avanzar en materia de federalismo significa asegurar que se dé un proceso de cambio del centralismo a la visión de un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, el rendimientto de cuentas y la participación ciudadana. (PND, 2001)

d) Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.

e) Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública.

f) Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas.

g) Impulsar el federalismo en materia económica.

h) Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación. (PND, 2001)

De capital importancia para el sector agropecuario son los incisos d), e), f) y g) por ser las bases para el proceso de federalización que buscó promover la SAGARPA.

Basado en los principios de subsidiariedad, solidaridad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia, el Gobierno Federal transferiría a las entidades federativas facultades, funciones, responsabilidades y recursos. Para ello se buscaría ajustar el sistema de competencias para establecer con claridad lo que corresponde hacer a entidades federativas y municipios para evitar duplicidades u omisiones en la función pública. A la vez, para acercar el gobierno a los ciudadanos, democratizando la toma de decisiones para mejorar los resultados y para ampliar la corresponsabilidad de los gobiernos.

Para llevar adelante este propósito, se buscaría fortalecer los gobiernos estatales y municipales, impulsando su profesionalización y capacitación para apoyar la

descentralización, potenciar la calidad de su gestión, fomentar una mejor rendición de cuentas y abrir cauces a la participación ciudadana.

Asimismo, se impulsarían mecanismos de comunicación intergubernamental, así como convenios que contribuyeran a vigorizar la gobernabilidad democrática, la alianza federalista, la unidad nacional y la atención del interés público. (PND, 2001)

Con el fin de fortalecer la independencia económica se incentivaría una recaudación local de impuestos estatales y municipales, vigilando a la vez la aplicación oportuna, honesta y atinente de los recursos asignados por la Federación.

Las líneas de acción trazadas por el PND, se plasmaron en el “Programa Especial para un Auténtico Federalismo, 2002-2006” en el que se presenta una perspectiva integral de lo que serían las políticas federalistas para el sexenio.

Dicho programa buscó constituirse en un fundamento para hacer del federalismo una política de Estado que trascendiera los límites sexenales de la gestión pública. Objetivo que desafortunadamente no se logró, ya que la actual administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012) ha hecho caso omiso de él.

El Programa Especial para un Auténtico Federalismo

Derivado de los lineamientos establecidos por el *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*, el *Programa Especial para un Auténtico Federalismo, 2002-2006* (PEAF) elaborado por la Secretaría de Gobernación, buscó establecer la estrategia y líneas

de acción para alcanzar lo que se denominó *auténtico federalismo*, para diferenciarlo de los esfuerzos de administraciones anteriores.

Según afirma el texto, dicho Plan representa la voluntad del ejecutivo de impulsar un régimen federalista equitativo, eficiente, transparente y corresponsable (SEGOB, 2002). Para ello, la búsqueda de consensos se constituye en un elemento central así como la necesidad de transformar radicalmente las relaciones intergubernamentales; es decir, la forma como hasta el momento se venían dando las relaciones y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

La elaboración del PEAf buscó condensar las demandas y propuestas recogidas en numerosos foros realizados para este fin a lo largo y ancho del país, las que se resumen a continuación:

- a) Consolidar la descentralización política de la Administración Pública Federal
- b) Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas
- c) Acelerar la transición de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a uno de Coordinación Hacendaria
- d) Fortalecer a los gobiernos estatales y municipales
- e) Alentar la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos
- f) Vigorizar los mecanismos de participación ciudadana y fomentar una cultura política federalista. (SEGOB, 2002:25)

El documento contiene varios apartados, los que comienzan con un diagnóstico de la situación actual del federalismo y los retos a superar; una descripción de la situación que se desea lograr, la manera como ese deseo se hará posible

(estrategias y acciones concretas) y la forma como serán medidos los avances y logros.

Si bien reconoce la existencia de esfuerzos anteriores (lo menos desde hace veinte años iniciaron los intentos por descentralizar la administración pública), señala que éstos han sido desarticulados por lo que es necesario replantear de fondo la estrategia e involucrar a todos los niveles y a la ciudadanía.

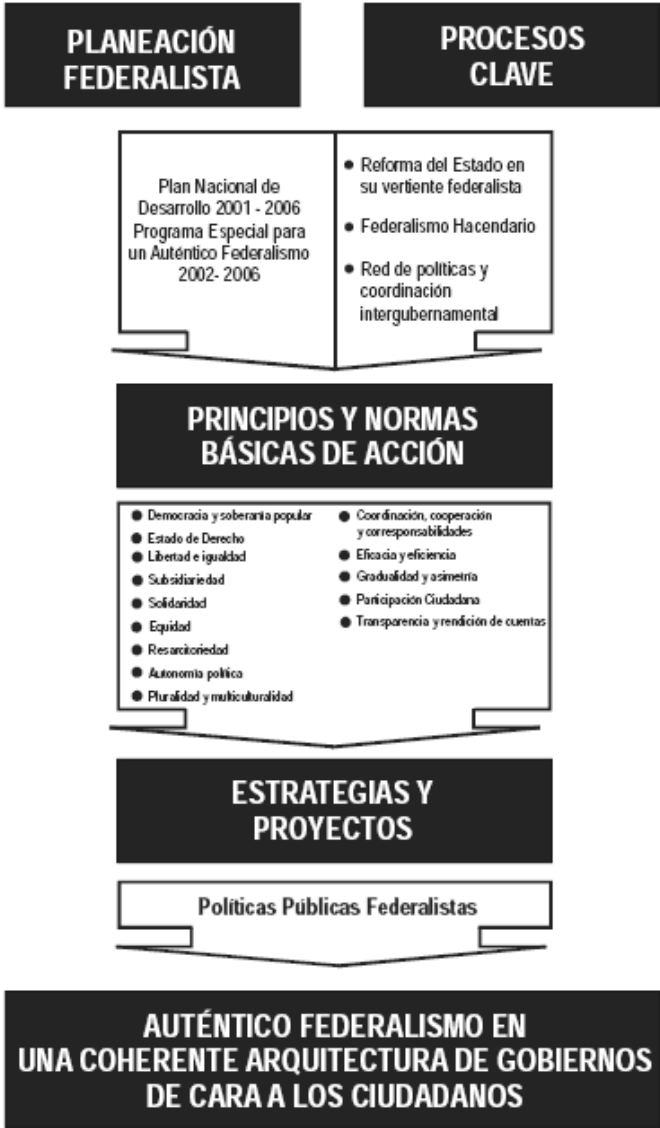
Para efectos del presente estudio, nos detendremos en la parte propositiva de dicho plan, donde se enuncian las estrategias y líneas de acción. La visión plasmada en el PEAFF es que el Estado mexicano sea “uno de derecho, social, democrático y federalista; guiado por gobiernos comprometidos con las aspiraciones ciudadanas, sustentado en una coherente y corresponsable arquitectura constitucional y legal, subsidiaria y solidaria, que opera con base en relaciones y acuerdos auténticamente federalistas y que procure el bien común, así como el respeto a las autonomías estatales y municipales” (SEGOB, 2002:43).

El objetivo final, plasmado en la misión, sería “asegurar la transición exitosa del centralismo a un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas basadas en el respeto recíproco y la cooperación, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno.” (SEGOB, 2002:43).

El siguiente esquema resume el proceso para alcanzar un auténtico federalismo. En principio, se parte de dos pilares fundamentales: a) la planeación federalista,

encarnada en el PND 2001-2006 y el PEAFF 2002-2006; y b) ciertos procesos claves que contribuirían a sentar el entramado jurídico e institucional indispensable como sería la reforma del estado, el federalismo hacendario y una serie de políticas y coordinación intergubernamental.

Figura 1. Elementos de la planeación federalista



Fuente: SEGOB, 2002:45

De este marco inicial se desprenden algunas normas de acción guiadas por determinados principios básicos y que darían lugar a estrategias y proyectos. Es decir, se materializarían en políticas federalistas propiamente dichas. En particular

nos interesa destacar estas normas de acción, muchas de las cuales reconoceremos posteriormente en nuestro estudio de caso.

Principios y normas básicos de acción del PEA

Los principios en los que se descansa el PEA son por todos conocidos y reconocidos como elementos indispensables en toda democracia y en un sistema que se asuma como federalista: soberanía; gobernabilidad democrática; estado de derecho; libertad e igualdad; subsidiaridad; solidaridad; equidad; autonomía política; pluralidad y multiculturalidad, entre otros. Conceptos que no se discutirán aquí pero que de acuerdo a lo mencionado en el texto serían los principios rectores de este proceso para alcanzar un auténtico federalismo.

Entre las normas básicas de acción destacan:

Coordinación, cooperación y corresponsabilidad. Implica una participación más activa de los gobiernos en el diseño, elaboración e instrumentación de las políticas públicas federales así como mayor cooperación, entendida como el compromiso conjunto y la responsabilidad compartida entre niveles de gobierno.

Eficiencia y eficacia. La asignación de los recursos es más eficiente si se distribuye entre varios ámbitos de gobierno, en correspondencia con la complejidad, magnitud y urgencia de las necesidades regionales y locales.

Gradualismo y asimetría. El proceso de federalización se debe realizar en etapas de acuerdo a las características y posibilidades de cada gobierno, siendo

inconveniente llevar a cabo la edificación del auténtico federalismo con base en un proceso homogéneo y apresurado.

El gradualismo atiende al reconocimiento de las distintas realidades que componen el país, buscando que la descentralización tome en cuenta las condiciones institucionales y sociales que existen en los gobiernos locales.

Participación ciudadana. Implica crear canales de participación de los ciudadanos en los gobiernos locales, de manera que las preferencias y necesidades de los miembros de la comunidad se reflejen en las tareas de gobierno y en la aplicación de los recursos públicos.

Transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos. (SEGOB, 2002:52-53)

Todo lo anterior sería factible de alcanzar siguiendo una serie de estrategias y proyectos para generar el cambio, los cuales incluirían:

Descentralización política que implique una profunda redistribución del poder público entre órdenes de gobierno. Transferir la toma de decisiones así como las herramientas necesarias para que los gobiernos locales asuman con plena capacidad y responsabilidad sus nuevas competencias.

Como contraparte, el **fortalecimiento de los gobiernos locales** en términos institucionales, económicos y de capital humano, de manera que tengan la capacidad de cumplir con las responsabilidades derivadas de sus nuevas competencias.

Relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas. Crear mecanismos que procesen la formulación, elaboración, instrumentación y evaluación de las políticas públicas de manera conjunta por los tres órdenes de gobierno. Crear redes de comunicación.

Figura 2. Mecanismos y estrategias para lograr un auténtico federalismo



Fuente: SEGOB, 2002:55

Fortalecer mecanismos de participación ciudadana y la rendición de cuentas, lo que generaría mayor transparencia en la gestión gubernamental, el ejercicio adecuado de los recursos públicos y un manejo plenamente público de la información. (SEGOB, 2002:54)

Como puede observarse en la figura 2, de cada polo se desprenderían políticas públicas.

El Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2001-2006

En lo que respecta al ámbito agropecuario, el documento rector de las políticas que se aplican en este sector lo constituye el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006.

El documento comienza con un diagnóstico realizado por SAGARPA tanto de los sectores agrícola, ganadero, pesquero y alimentario, como de la sociedad rural en general, resaltando la necesidad de implementar políticas integrales que consideren no sólo aspectos productivos si no formativos y de calidad de vida de los habitantes. Para ello es necesaria también la participación de otras dependencias que coadyuven en este desarrollo, como se explica más adelante en el apartado sobre la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

El citado Programa identifica como puntos sensibles en el sector rural que deben atacarse y resolverse de manera prioritaria: la falta de una visión empresarial en una gran cantidad de los productores del campo; y el estímulo a la creación de organizaciones orientadas a satisfacer las necesidades del mercado interno que, simultáneamente hagan uso de las ventajas comparativas en el mercado externo (SAGARPA, 2001:31).

En lo que a nuestro caso interesa, en el Programa se reconoce, entre otras cosas, que la política de los subsidios a la producción y la comercialización debe transformarse de manera radical y apoyar a los productores como un elemento más de capitalización y refuerzo a la inversión productiva. Esto necesariamente supone un impacto en los programas y su manejo.

A decir de SAGARPA, “para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos que se destinan al sector, [nos hemos] impuesto el mayor rigor profesional en la operación de sus programas con la simplificación de sus reglas, la modernización de sus esquemas administrativos y de control, con plena transparencia de sus operaciones y sin perder de vista la mejoría permanente y sistemática de las políticas económicas y sociales dictadas por el gobierno de la república, con un especial énfasis en la transferencia de la operación de los programas a los estados para fortalecer el proceso de federalización (SAGARPA, 2001:9)”

Considera como el desafío más importante, superar los rezagos estructurales, particularmente la pobreza rural, y desarrollar todas las potencialidades y todas las oportunidades que significa la multifuncionalidad del espacio rural. Para lograrlo se requiere adecuar el marco jurídico y una política sectorial diferente en su concepción, cobertura y enfoques; diferente en la participación específica que tradicionalmente han jugado los tres órdenes de gobierno y los actores rurales; diferente, por el papel que ahora tienen la competitividad y el mercado; por la importancia que tiene para toda la sociedad el mejoramiento del medio ambiente y los servicios derivados; diferente, en suma, porque el espacio rural de México es –a pesar de sus viejos rezagos- muy diferente al que procuraron atender las anteriores políticas sectoriales (SAGARPA, 2001:29).

La nueva política sectorial transita ahora de una política central hacia la interacción complementaria de los gobiernos estatales y de la participación de los otros actores de la sociedad civil relacionados con el sector.

- Del espacio agrícola como universo de atención, a otros de enfoque regional y a las vinculaciones de este espacio con otras regiones.

- De una atención dirigida al productor, a la familia rural ampliada y a las organizaciones económicas.
- De programas que no trascendieron más allá de los dirigentes o productores de avanzada, a enfoques de apoyos en que se abran las oportunidades a los sectores más marginados.
- De la producción primaria a los encadenamientos con la industria, los servicios y los mercados terminales, procurando acercar los mercados al espacio rural y construir círculos virtuosos con el medio urbano.
- De políticas sectoriales homogéneas, a políticas diferenciadas regionalmente, que respondan a la heterogeneidad productiva, social y económica del ámbito rural y su diversidad agroecológica.
- Del fomento unidimensional del empleo en el sector primario, al multiempleo y la diversificación productiva incluyendo el multiempleo.
- De una política de fomento exclusivamente productivo a otra que conjuga las de infraestructura básica de ordenamiento de mercados y las de desarrollo social y humano. (SAGARPA, 2001:29)

Se propone que estas líneas se articulen e instrumenten descentralizadamente con todos los órdenes de gobierno; para ello se han replanteado en forma radical las políticas sectoriales, de tal forma que permitan establecer la plataforma que soporte el desarrollo rural integral, cuyo eje central es el desarrollo de, para y por las personas. (SAGARPA, Programa Sectorial 2001:31)

En concordancia con otros programas e incluso leyes promulgadas a principios de la administración foxista²⁷, considera fundamental constituir y fortalecer las instancias colegiadas y plurales que aseguren la mayor participación de los productores y sus

²⁷ Véase el Programa para un Auténtico Federalismo y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

organizaciones, así como de los agentes de la cadena producción-consumo y de las entidades del sector público que inciden en el desarrollo rural.

Para que esta visión del sector sea una realidad, se establecieron una serie de políticas sectoriales que incluyen: a) desarrollo de zonas rurales marginadas; b) desarrollo rural con enfoque territorial; c) políticas diferenciadas; d) impulso a las cadenas productivas; e) fortalecimiento del federalismo; f) vinculación de programas y acciones institucionales; g) certidumbre y seguridad jurídica; h) participación con organizaciones sociales; i) diversificación y reconversión productiva; y j) preservación y mejoramiento de los recursos naturales y la biodiversidad.

El apartado sobre fortalecimiento del federalismo dice: se busca dar sustento y dirección a los planes y estrategias nacionales, regionales y locales, para promover y asegurar la participación en la toma de decisiones y una mayor corresponsabilidad entre los diferentes órdenes de gobierno; además de planear, ordenar y promover el desarrollo de los sectores agropecuario y pesquero de acuerdo a las necesidades particulares de cada región. Para ello se requiere, articular adecuadamente los objetivos y políticas de desarrollo de las entidades con las prioridades y objetivos de carácter nacional, teniendo como premisa, y esperanza, que lo que descentralice a la operación local de los programas dará mejor resultado que la articulación central. (SAGARPA, 2001:32)

Si bien el texto del Programa Sectorial de SAGARPA no es muy específico en lo que a la federalización se refiere ni la manera como se llevará a cabo, la idea en sí subyace en el planteamiento general. Es decir, se reconocen y señalan varios aspectos que consideramos determinantes: la necesidad de un cambio en la concepción y enfoque de las políticas agropecuarias, su necesaria descentralización

y adecuación a las realidades regionales, la conveniencia de involucrar a los productores y sus organizaciones en la toma de decisiones, etc.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Las consecuencias de los cambios ocurridos en el contexto nacional e internacional en la década de 1990 en el sector rural mexicano (crisis del campo, desmantelamiento del viejo esquema de subsidios, apertura comercial...), llevaron a la necesidad de replantear las bases del desarrollo de dicho sector.

Era necesario contar con un marco legal que rebasara la concepción clásica de lo que se había hecho en el campo (Ruiz García, 2006), y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) fue la respuesta del gobierno federal a esta necesidad.

Esta Ley es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Fue publicada el 7 de diciembre de 2001 y abroga la *Ley de Fomento Agropecuario* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1981, la *Ley de Distritos de Desarrollo Rural*, publicada en el 28 de enero de 1988 y deja sin efecto la *Ley de Desarrollo Rural*, aprobada por el Congreso de la Unión el 27 de diciembre de 2000.

Está integrada por 191 artículos agrupados en cuatro Títulos y diez artículos transitorios.

La LDRS institucionaliza la atención al sector rural con un enfoque de desarrollo integral, incluyente y sustentable.

Cuadro 2. Estructura de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Título	Artículos	Contenido
Primero	1 al 11	Define el objeto y aplicación de la Ley. Asimismo, enmarca las obligaciones constitucionales del estado mexicano en materia de desarrollo rural
Segundo	12 al 31	Establece lo relativo a la planeación y coordinación de la política para el desarrollo rural integral
Tercero	32 a 186	Alude a todo lo relativo al fomento agropecuario y el desarrollo rural sustentable
Cuarto	187 a 191	Precisa los criterios y los rubros de los apoyos económicos que con apego a esta Ley serán proporcionados por los tres órdenes de gobierno

Fuente: Elaboración propia en base a la LDRS, 2001.

Integral en su acercamiento al campo, que requiere de fomento agropecuario, pero también de infraestructura, de conservación de los recursos naturales, de programas sociales que permitan a las comunidades tener acceso a buenas escuelas, clínicas, drenaje, agua potable y demás servicios (Ruiz García, 2006).

También obliga a la coordinación intersecretarial y a la concurrencia de las diferentes dependencias y autoridades federales, estatales y municipales que inciden en el área rural (González y Ochoa, 2003), propiciando la integralidad de su acción de manera armónica. A través de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), los titulares de las secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA, quien preside la Comisión); Economía; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Hacienda y Crédito Público; Comunicaciones y Transportes; Salud; Desarrollo Social; Reforma Agraria, Educación Pública y de Energía²⁸, se coordinan para atender y dar el seguimiento

²⁸ La inclusión de esta Secretaría se dio hasta el 2007, por modificación al Artículo 21 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero del 2007.

correspondiente a los programas sectoriales y particularmente el denominado Programa Especial Concurrente (PEC)²⁹.

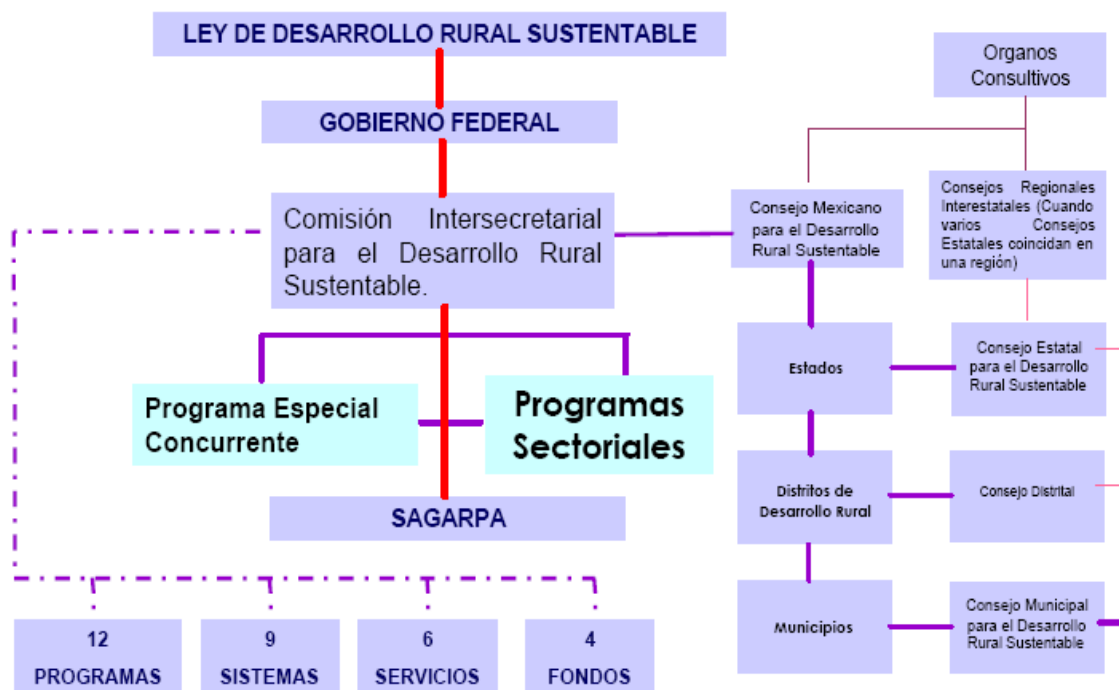
Incluyente, pues reconoce la participación de la sociedad rural como uno de los motores fundamentales para el campo (Ruiz García, 2006). Para ello, crea instancias que permiten dicha participación en el diseño de las políticas para dicho sector, a través de Consejos de Desarrollo Rural a nivel municipal, regional, estatal y nacional.

Sustentable, ya que incorpora el concepto de sustentabilidad entendido no sólo como el uso racional de los recursos naturales sino en su sentido más amplio. Define el desarrollo rural sustentable como el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio (LDRS, 2001).

Considerando que las actividades agropecuarias son el principal sustento en la mayoría de las zonas rurales del país, el desarrollo rural sustentable incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, para luego ocuparse de los demás bienes, servicios y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural.

²⁹ El **Programa Especial Concurrente** reconoce que son varios los instrumentos, programas y normatividades mediante los cuales se canalizan al sector rural los recursos, asistencia técnica y subsidios de las distintas Secretarías. Sin embargo, dado que cada dependencia tiene sus propios tiempos, normas y reglas de operación, busca coordinarse a través de una Comisión Intersecretarial.

Figura 3. Estructura de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable



Fuente: SAGARPA/Subsecretaría de Desarrollo Rural (s/f). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Responsabilidades y atribuciones.* Documento de trabajo.

Otro aspecto a destacar es el énfasis en el enfoque territorial como una condición para la integralidad de las políticas de desarrollo, a través de la planeación desde el municipio e incluso desde los distritos de desarrollo rural (Delgadillo, 2006), como veremos más adelante. Esta aproximación desde el territorio, permite no sólo establecer políticas diferenciadas si no también impulsa la federalización y la descentralización.

Federalización y descentralización

Un capítulo completo de la Ley está dedicado a los temas de federalización y descentralización. En el artículo 23, la LDRS afirma que “El federalismo y la

descentralización de la gestión pública serán criterios rectores para la puesta en práctica de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable.”

En este sentido, destaca la corresponsabilidad de los estados y municipios en la búsqueda del desarrollo sustentable y la necesidad de que las entidades federales descentralicen hacia estos niveles de gobierno tanto las acciones como los recursos.

Basada en este principio de federalización, la Ley estableció la creación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable desde el nivel municipal hasta el nacional. Dichos Consejos serían instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable.

En los Consejos Estatales se articularían los planteamientos, proyectos y solicitudes de las diversas regiones de la entidad, canalizados a través de los Distritos de Desarrollo Rural. Los consejos municipales, definirían la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales integrados en el Programa Especial Concurrente (PEC).

Los convenios: compartiendo responsabilidades

La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* prevé la celebración de convenios entre la federación y los estados para definir las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas

sectoriales. De esta manera, se buscaba promover la oportuna concurrencia de las entidades federativas en ámbitos que por ley³⁰, son responsabilidad de las diferentes dependencias y entidades federales.

Las características que pueden asumir estos convenios se establecen en el capítulo III, artículo 27 de la LDRS, a saber:

Los convenios (...) establecerán los lineamientos conforme a los cuales las entidades federativas realizarán las actividades y dictarán las disposiciones necesarias para cumplir los objetivos y metas del Programa Sectorial.

Dichos convenios establecerán las bases para determinar las formas de participación de ambos órdenes de gobierno, incluyendo, entre otras, las siguientes:

- I. La intervención de las autoridades estatales en el ejercicio descentralizado de las atribuciones que asigna a la Secretaría la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los términos de esta Ley y de las disposiciones que regulan las materias consideradas en ella;
- II. La programación de las actividades que especifique las responsabilidades operativas y presupuestales en el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Sectorial y en el que deban aplicarse recursos federales y de la propia entidad;
- III. El compromiso de las entidades federativas para promover regulaciones congruentes y acordes con la planeación y legislación nacional en materia de desarrollo rural sustentable;

³⁰ De acuerdo a lo establecido por la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* e incluso de la propia *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, como es el caso del desarrollo agropecuario definido como competencia federal en el Artículo 27.

IV. El compromiso de los gobiernos de las entidades federativas de hacer del conocimiento público los programas derivados de estos convenios, así como la aplicación, distribución y entrega de los recursos a nivel de beneficiario;

V. La adopción de la demarcación espacial de los Distritos de Desarrollo Rural, como base geográfica para la cobertura territorial de atención a los productores del sector rural, así como para la operación y seguimiento de los programas productivos y de los servicios especializados definidos en la presente Ley, sin detrimento de lo que acuerden en otros instrumentos jurídicos;

VI. La corresponsabilidad para la organización y desarrollo de medidas de inocuidad, sanidad vegetal y salud animal;

VII. La participación de las acciones del gobierno de la entidad federativa correspondiente en los programas de atención prioritaria a las regiones de mayor rezago económico y social, así como las de reconversión productiva;

VIII. La participación del gobierno de la entidad federativa en el desarrollo de infraestructura y el impulso a la organización de los productores para hacer más eficientes los procesos de producción, industrialización, servicios, acopio y comercialización que ellos desarrollen;

IX. La participación de los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios, tomando como base la demarcación territorial de los Distritos de Desarrollo Rural u otras que se convengan, en la captación e integración de la información que requiera el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable. Así mismo, la participación de dichas autoridades en la difusión a las organizaciones sociales, con objeto de que dispongan de la mejor información para apoyar sus decisiones respecto de las actividades que realicen;

X. Los procedimientos mediante los cuales las entidades federativas solicitarán fundadamente al Gobierno Federal, que acuda con apoyos y

programas especiales de atención por situaciones de emergencia, con objeto de mitigar los efectos de las contingencias, restablecer los servicios, las actividades productivas y reducir la vulnerabilidad de las regiones ante fenómenos naturales perturbadores u otros imprevistos, en términos de cosechas, ingresos, bienes patrimoniales y la vida de las familias; y

XI. La participación de los gobiernos de las entidades federativas en la administración y coordinación del personal estatal y federal que se asigne a los Distritos de Desarrollo Rural, en el equipamiento de los mismos y en la promoción de la participación de las organizaciones sociales y de la población en lo individual en el funcionamiento de los distritos, de tal manera que éstos constituyan la instancia inicial e inmediata de atención pública al sector. (LDRS, 2001)

A finales del 2001, la ley de Desarrollo Rural Sustentable fue la base legal de un proceso innovador de relaciones entre los tres órdenes de gobierno con perspectiva de descentralización, de territorio, de participación y de concurrencia (INAFED, 2006: 55). Y es el marco en el que se inscribe la experiencia del proceso de federalización del sector agropecuario de Nuevo León.

Algunas implicaciones para el caso de estudio

La LDRS establece que el federalismo y la descentralización son criterios fundamentales de la implementación de la agenda de desarrollo rural. Sin embargo, cada secretaría tiene distintos criterios y estrategias de descentralización de sus respectivas políticas públicas. Por tanto, algunos programas descentralizados en el

ámbito local han sido poco efectivos por la falta de políticas complementarias que no están descentralizadas.

De acuerdo a la OCDE (2007), el fortalecimiento del proceso de descentralización de las políticas de desarrollo rural requiere:

1) Un acuerdo de las áreas de política a ser descentralizadas por cada secretaría relevante con enfoque en las complementariedades entre ellas.

2) La definición clara de responsabilidades (en términos de presupuesto y rendición de cuentas) así como de funciones (establecimiento de estándares, diseño, implementación y evaluación de las políticas) que llevará a cabo cada nivel de gobierno.

3) El fortalecimiento de la capacidad local, particularmente a nivel municipal, y el aseguramiento de la continuidad de la capacidad existente, lo cual es un reto en el contexto de los cortos períodos de gobierno de las autoridades municipales (OCDE, 2007:27).

A lo anterior agregaríamos la inminente necesidad de continuidad transexenal de los programas de gobierno que, como veremos en el caso de estudio, no continuó con el cambio de administración federal dejando trunco un proceso con grandes potencialidades.

III. LA ATENCIÓN AL CAMPO EN MÉXICO

Conocer y comprender el proceso de federalización en México, es esencial para entender sus efectos sobre el campo mexicano. Por esta razón, en este capítulo se explicará el contexto y los principales actores que han intervenido en dicho proceso. En una primera parte, se expone brevemente la situación del campo mexicano en perspectiva histórica, con el fin de comprender cómo se llegó a la situación actual. Se señala cómo la vocación eminentemente agrícola de México fue reemplazada por la industrialización por sustitución de importaciones hacia la década de 1940. Por esos años tuvo lugar la época dorada de la agricultura mexicana, que jugó un importante papel como sostén de dicho proceso industrializador. Pero existían una serie de contradicciones, que llevaron finalmente a la crisis del sector agropecuario (que en 1982 se mezcló con la crisis generalizada del país). Ante ello, el estado se vio obligado a tomar una serie de medidas para superar la crisis y preparar el campo para la inminente apertura de la economía.

Los cambios en la política agropecuaria derivados de la adopción del modelo neoliberal son descritos para situar, en la perspectiva nacional e internacional, la creación de los nuevos programas de atención al campo en la era posterior al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Con el fin de cumplir con las atribuciones que tiene frente al desarrollo rural y en particular, el desarrollo agropecuario, el gobierno federal ha creado una serie de

estructuras administrativas que se replicaron en las entidades con la que comparte esta responsabilidad.

La segunda parte de este capítulo describe el origen y evolución de las estructuras administrativas de atención al campo a nivel federal desde las primeras intervenciones del Estado en este ámbito, hasta la actualidad. Se describe también otro actor importante en la interlocución entre federación y estados que es la Asociación Mexicana de Secretarios de Agricultura, la AMSDA, que ha sido un fuerte impulsor de la federalización del sector agropecuario.

El campo durante el modelo sustitutivo de importaciones

Desde su independencia, México fue un país eminentemente agrícola. El campo estaba en el centro de la sociedad mexicana, y en la actividad agraria se generaba y acumulaba la riqueza. No obstante, esta situación comenzó a modificarse en la década de 1940 cuando el modelo de desarrollo fincó sus bases en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

La ISI ponía énfasis en el crecimiento industrial, colocando en un papel subordinado a los demás sectores. En el caso del sector agrario, tenía como prioridad superar las trabas al progreso de la industria, derivándose de ahí las funciones que se le asignaron en el desarrollo económico: proveer bienes-salarios a bajos precios; producir eficientemente materias primas industriales; generar divisas para financiar la importación de bienes de capital para la producción industrial; liberar mano de

obra para el mercado de trabajo y contribuir al crecimiento del mercado interno (Gómez, 1996).

Por muchos años la agricultura contribuyó a compensar el déficit comercial de la industria. Las exportaciones agrícolas permitieron financiar la importación de medios de producción industriales (Aboites, 1989:56 y Zermeño López, 1993:97). Esto supuso una descapitalización que fue contrarrestada por una activa política agrícola por parte del estado que proveyó créditos, desarrolló obras de infraestructura y estableció un mecanismo de subsidios diversos.

Mediante una política agrícola de fomento, el gobierno logró paliar ciertos efectos de los factores adversos señalados. Durante varias décadas, el Estado se encargó del desarrollo del campo por medio de la inversión y el gasto público. Una gran parte de los programas de desarrollo agrícola, como investigación, asistencia técnica, capacitación, controles sanitarios, créditos y apoyos directos a la producción y comercialización, eran realizados por organismos estatales (Vidaurrázaga, 2003).

El agro era un sector ampliamente subsidiado. Gracias a ello, se vivió lo que se conoce como la edad de oro de la agricultura mexicana, que duró aproximadamente 25 años, entre 1940 y 1965 (Zermeño López, 1993), tiempo en el que el agro abastecía la totalidad de la demanda interna. Éste fue el periodo de mayor dinamismo del sector agrícola, con tasas anuales de crecimiento del 4.5%, por encima del crecimiento de la población que era del 3.0% (Aboites, 1989).

Sin embargo, esta política finalmente no pudo revertir rezagos ancestrales y fallas estructurales de un campo depauperado, caracterizado por la atomización de la

tierra resultante del reparto agrario que dio lugar a muchas parcelas prácticamente de autoconsumo.

La crisis del campo, una situación de larga data

Desde mediados de la década de 1960, inició un prolongado estancamiento productivo de la agricultura, cuya producción era insuficiente ante el crecimiento de la población y del consumo per cápita. (Aboites, 1989; Zermeño López, 1993; Guzmán Molina, 2000; Warman, 2001). Comenzó un déficit agrícola que, sumado a la disminución de los precios agrícolas internacionales, incrementaron la importación de granos y otros productos agrícolas (Aboites, 1989; Warman, 2001) dando fin a nuestra autosuficiencia alimentaria.

A ello se sumó la disminución de la superficie cultivada, que no fue contrarrestada con el aumento de los rendimientos por hectárea. Entre 1970 y 1980, el número de habitantes aumentó 38.5% en tanto que la superficie cultivada sólo se incrementó un 6% y los rendimientos promedio por ha un magro 5%. La siguiente década (1980-1990), la población aumentó 21.15% mientras que la producción agrícola prácticamente no tuvo modificación alguna (Zermeño López, 1993).

Con la idea de contrarrestar esta crisis, José López Portillo (1976-1982) llevó a cabo una política de productividad y de rescate de la soberanía alimentaria a través de dos grandes programas: la Alianza para la Producción y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Para ello intentó otorgar seguridad en la tenencia de la tierra declarando terminada la fase del reparto agrario y afirmando la necesidad de pasar a

una nueva etapa de la reforma agraria: la reforma agraria integral, la cual debía incluir el desarrollo productivo (Guzmán Molina, 2000).

A partir de 1982, la crisis del campo se diluyó en la crisis económica general. El estancamiento de la producción rural, el descenso en la inversión pública, la erosión de la presencia pública, la permanencia de una intervención del gobierno sin recursos para cumplir sus propósitos, tocaron fondo entre 1982 y 1988 (Warman, 2001:176).

La crisis de 1982 obligó a repensar el modelo económico basado en la industrialización y en una fuerte participación del Estado en la esfera económica, y a transitar hacia un nuevo modelo enfocado hacia el mercado externo y con una mínima intervención estatal, conocido como neoliberalismo.

En el sexenio siguiente, Miguel De la Madrid (1982-1988) orientó la estrategia para el desarrollo económico y social a recuperar el crecimiento y mejorar el desarrollo mediante dos líneas fundamentales de acción integradas en la Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988: la reordenación económica y el cambio estructural.

Los cambios en la política agropecuaria bajo la óptica neoliberal

Como se describió en capítulos anteriores, este cambio estructural implicó un fuerte impulso a la descentralización de la administración pública y una mejor planeación de las acciones del Estado. Se trataba de llevar al país a una producción competitiva en los mercados internacionales, por lo que se requería una administración eficiente y racional.

La planeación y la descentralización fueron el corolario de la política económica, su marco político-administrativo. La planeación democrática con el fin de construir consensos y racionalizar la acción pública; la descentralización con objeto de redistribuir la responsabilidad (Guzmán Molina, 2000).

Otro cambio importante de ese periodo fue la paulatina retirada del Estado de la actividad económica que se hizo más patente en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). El estado mexicano decidió cambiar la política agropecuaria a finales de la década de los ochenta y principios de la de los noventa. Con la nueva política, el estado se retira de las actividades de fomento y apoyo al campo, modifica el marco legal y promueve nuevas figuras asociativas, abriendo espacios a la penetración del capital privado nacional y extranjero, de tal manera que los productores del sector social puedan incorporarse al desarrollo nacional e internacional por medio de proyectos productivos rentables y competitivos. En otras palabras, con esta política el estado trata de transferir sus funciones en el campo a los capitales privados nacionales y extranjeros (Vidaurrázaga, 2003; GEA, 2005).

Entre las transformaciones de las políticas públicas agrícolas destaca la liquidación de CONASUPO, la apertura comercial —y el TLCAN en particular— la reforma ejidal y la creación de nuevas instituciones y programas agropecuarios (Yúnez-Naude y Barceinas, 2003) que han dejado de sustentarse en la premisa del desarrollo a través del subsidio estatal para basarse más en criterios eficientistas y productivistas (Guzmán Molina, 2000).

El informe del GEA (2005), destaca que desde mediados de los años ochenta, hubo un continuo proceso de ajuste del sector agropecuario mexicano, con consecuencias

al ambiente institucional y a las políticas públicas de desarrollo rural y de apoyo a este segmento de la economía. Entre los principales está la adhesión al GATT (Acuerdo General de Tarifas y Comercio), las firmas de varios acuerdos comerciales, destacándose el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), la reforma del Artículo 27 constitucional y los cambios en la Ley Agraria, modificaciones en los esquemas de apoyo a la comercialización y a las rentas con nuevos programas como: PROCAMPO y Alianza para el Campo, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Acuerdo Nacional para el Campo (FAO/SAGARPA, 2006).

El siguiente cuadro resume de forma puntual las mencionadas modificaciones.

Cuadro 1. Principales modificaciones introducidas en la política de desarrollo rural

Política	Descripción	Año
Adhesión de México al GATT	Antes, prácticamente todos los productos agropecuarios se encontraban sujetos al régimen de permisos previos: para 1990, la mayoría de dichos permisos ya habían sido eliminados y sujetos a un arancel dentro de un rango de 0% a 20%.	1986
Apertura comercial unilateral	Se redujeron unilateralmente los aranceles a los productos agropecuarios, en el marco de los programas de estabilización económica ("pactos") que se instrumentaron a partir de ese año.	1987
Reformas al Art. 27 Constitucional	Se reforma el Art. 27 Constitucional por primera vez desde 1917. El Estado deja de ser el único dueño de las tierras. Los campesinos ejidatarios pueden, si lo desean, comprar, vender, rentar o utilizar como garantía las tierras que antes sólo usufructuaban. Las compañías privadas pueden poseer tierra en el campo. Se precisan los límites de la pequeña propiedad sobre el factor tierra.	1992
Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)	Define condiciones obligatorias de acceso a mercados y subsidios a la exportación. En materia de subsidios internos, medidas fitozoosanitarias, reglas de origen y normas de empaque y etiquetado con los EUA y Canadá cada país mantiene su autonomía en estas materias. El compromiso es hacerlas transparentes, dar oportunidad de opinar al exportador cuando cambien las normas y sustentar científicamente los cambios que se ejecuten en estas áreas. Congruente con OMC y Ronda Uruguay. Desgravación total en un plazo de 15 años. Eliminación de permisos previos de importación y aplicación de principios tarifarios.	1994
PROCAMPO (Programa de	Compensa a los productores por la apertura comercial. Otorga pagos directos por hectárea a los productores que	1994

Apoyos Directos al Campo)	históricamente hubieran cultivado granos y oleaginosas. Apoya la capitalización rural para poder servir como garantía productiva a partir de su reforma en 2001 con la Ley de Capitalización del PROCAMPO. Duración de 15 años. Mejora en un inicio la distribución del ingreso en el campo. Atiende a cerca de 3 millones de productores y 14 millones de hectáreas anuales.	
Reforma institucional y redimensionamiento del estado	Privatización de las compañías de fertilizantes, semillas y otros insumos del Gobierno Federal. Privatización de las compañías de almacenamiento en poder del Estado. Eliminación de las compañías encargadas de la comercialización de azúcar, tabaco y café. Creación de instituciones como ASERCA, encargadas de dar apoyos y servicios al productor.	A partir de 1988
Modificación de la política de precios de garantía y subsidios a comercialización	A partir de 1990 se eliminan precios de garantía para trigo, sorgo, soya, arroz, cebada, cártamo, ajonjolí y girasol, y sólo permanecen los de maíz y frijol. Los precios de la mayoría de los granos se determinan a partir de sus referencias internacionales. Se otorgan apoyos a comercialización para trigo y sorgo A partir de 1995 se otorgan subsidios a la prima para compra de opciones de granos en mercados internacionales, con el fin de que los productores puedan manejar mejor su riesgo de mercado. A partir de 1999 se elimina CONASUPO como comprador de granos de última instancia en el campo.	A partir de 1990
Alianza para el Campo	Conjunto de programas de apoyo a productores con potencial productivo. Operación federalizada. Cada estado es responsable de la aplicación de los programas de Alianza. Apoyos para la capitalización de los productores (fertirrigación, cercas, producción de leche, fomento al cultivo de oleaginosas, etc). Establece proyectos productivos con la participación de recursos federales, estatales y del productor.	1995

Fuente: GEA, 2005

En este escenario, Zermeño López (1992) señaló que esta política planteada por el gobierno para el campo es producto de la negociación y firma del TLCAN. En este contexto, por más exitosa que fuera la política agroexportadora derivada del Tratado, dejaría excluidos a la mayoría de los productores, ya que cuando mucho 20% de la superficie cultivada del país se destinaría a productos de exportación. En el restante 80% de la superficie cultivada se ubicarían entre 85 y 90% de los productores del sector social y privado del agro, los cuales serían presionados a diversificar sus actividades.

La estrategia de desarrollo agropecuario nacional se alineó al TLCAN por dos vías: posibilitar la privatización de las parcelas ejidales (reforma al art 27), con la expectativa de que se vendieran grandes extensiones y los productores menos eficientes dejaran su lugar a la formación de unidades agropecuarias de grandes extensiones en las que hubiera inversiones privadas de capital. La otra vía fue reforzando el intervencionismo gubernamental en el campo: se establecieron los precios nacionales de los granos por referencia a las cotizaciones del mercado mundial; se sustituyeron subsidios generalizados por subsidios dirigidos³¹ a los que la mayoría de los campesinos no han tenido acceso y se suprimieron o redujeron programas (Vidaurrázaga, 2003; Knochenhauer, 2008).

Sin embargo, este cambio estructural de la política agrícola, iniciado con el modelo neoliberal, tampoco resolvió las fallas estructurales; al contrario, profundizó la crisis (Zermeño López, 1993). El déficit agrícola se agrandó y los productores agrícolas están altamente polarizados en dos sectores, uno moderno, dinámico y ligado a los mercados internacionales y otro prácticamente de autoconsumo.

La apertura abrupta de la economía mexicana y la crisis económica de 1994, junto con la entrada en vigor del TLCAN, aunque lograron aumentar las exportaciones, han traído también una situación deficitaria para el balance comercial del país. De la misma forma, se redujo la disponibilidad de crédito y el gasto público. La importancia relativa del PIB agropecuario ha caído sistemáticamente en el transcurso de las últimas dos décadas.

³¹ En 1994 los países miembros de la recién creada OMC firmaron los siguientes acuerdos contenidos en el Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay (AARU): 1) reducir el monto total de subsidios domésticos a los productores distorsionadores del comercio; 2) reducir los subsidios a la exportación; 3) incrementar el acceso a las importaciones en sus mercados domésticos (Trápaga, 2006).

Cuadro 2. México. Principales indicadores económicos del sector agropecuario, 1990-2004

Indicadores	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Indicadores macroeconómicos	Tasas de crecimiento						
PIB agropecuario (precios de 1993)	7.3	0.9	0.6	3.5	0.1	3.5	4.0
PIB agropecuario/hab. (precios 1993)	7.2	0.5	0.5	3.6	0.2	3.6	4.1
	Porcentajes						
Exportaciones agroalimentarias/exportaciones totales de bienes	8.0	8.2	5.0	5.1	5.2	5.6	5.6
Exportaciones agroindustriales/exportaciones totales de bienes	2.7	3.2	2.5	2.7	2.8	2.8	2.8
Exportaciones agropecuarias/exportaciones totales de bienes	5.3	5.0	2.5	2.5	2.4	2.8	2.8
Importaciones agroalimentarias/exportaciones totales de bienes	11.4	7.3	5.6	6.6	6.9	7.5	7.3
Importaciones agroindustriales/exportaciones totales	6.4	3.6	2.9	3.5	3.7	4.1	4.1
Importaciones agropecuarias/importaciones totales	5.0	3.6	2.8	3.0	3.2	3.4	3.2
Gasto agropecuario/Gasto gobierno federal	11.1	4.7	2.5	3.2	3.0	3.2	3.1
Crédito agropecuario/Crédito total	8.6	4.9	4.0	3.8	2.8	2.6	2.5

Fuente: FAO/SAGARPA, 2006: 31

Entre 1990 y 2004 la tasa de crecimiento del PIB sectorial por habitante pasó de 7,2% a 4,1%. El valor agregado bruto agropecuario también disminuyó de 6,6% del total a 5,9%, entre 1990 y 2003. Lo mismo ocurrió con el valor agregado bruto agroalimentario, que pasó de 9,7% del total a 9,2% en el mismo período. (Ver Cuadro 2)

Por su parte, el Estado ha disminuido paulatinamente el gasto destinado al sector agropecuario, particularmente después de la crisis de 1994 y como parte de su nueva política agropecuaria. Así, mientras que en 1990 destinaba poco más del 11% de su gasto a este sector, en el 2004 apenas y representó un 3.1%. Misma tendencia se observa en el crédito agropecuario respecto al crédito total, que pasó de 8.6 a 2.5% en el mismo periodo.

Estas cifras son indicativas no sólo de la pérdida de importancia del sector agropecuario en la economía nacional, sino también del cada vez más reducido apoyo que recibe tanto del gobierno como de las instituciones crediticias.

Por todo ello, los programas existentes deben ser administrados de la manera más eficaz y eficiente posible para que los pocos recursos destinados a este sector rindan sus mejores frutos.

Los programas de atención al campo después del TLCAN

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) se hicieron esfuerzos por revertir algunos de los efectos negativos que la apertura comercial y la crisis generalizada tuvieron en el sector agropecuario. Se dieron los primeros pasos para la federalización de este sector, como se describe con detalle en el siguiente capítulo, y se crearon nuevos programas de apoyo al campo acordes con la política internacional, los cuales no significarían distorsiones en el mercado.

La eliminación de los subsidios generalizados fue compensada principalmente por Procampo, Alianza para el Campo y por el mecanismo de precio objetivo para diez cultivos básicos. Estos tres programas han sido los pilares de la política agropecuaria en los últimos quince años y aunque existen muchos otros, éstos se llevan la mayor proporción de los recursos.

Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). En el contexto de la inminente entrada en vigor del TLCAN, a finales de 1993 (fecha que marca el inicio de labores del año agrícola 1994), se instrumentó el PROCAMPO³², como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben los agricultores en los países que son socios comerciales, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas, que estaban siendo desarticulados³³.

A través de la SAGARPA, el gobierno federal otorga un subsidio directo³⁴ consistente en un monto determinado de dinero, por cada hectárea o fracción sembrada con un cultivo elegible³⁵, o dedicada a la explotación pecuaria, forestal; también las que se destinen a algún proyecto ecológico. El objeto es apoyar el ingreso de los productores rurales cuya mayoría son de bajos ingresos, y más de la mitad usan toda o casi toda su producción para el consumo familiar.

Los productores que cumplen los requisitos señalados por las reglas de operación son inscritos en un directorio, lo cual les permite seguir recibiendo el apoyo en los

³² *Decreto que regula el programa de apoyos directos al campo denominado PROCAMPO*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1994.

³³ Anterior a PROCAMPO, el programa que se aplicaba como apoyo agrícola era CONASUPO, que garantizaba un precio mínimo de compra que contribuía a mejorar el ingreso de los productores. No obstante, éstos, conociendo que todo su producto sería comprado por este organismo, estaban más incentivados a producir excedentes, sin tener alicientes al cambio de actividad. Al implementarse PROCAMPO, se otorga un subsidio de suma fija con lo que no se distorsionan los incentivos para producir otros bienes. De esta manera hay mayor libertad para invertir los recursos en cultivos que pueden reeditar mayores ingresos. CEESP: "Apoyo al campo" En *Veritas*, LII, núm. 1626, febrero de 2007, pp. 11-13.

³⁴ El subsidio canalizado por Procampo es aceptado internacionalmente dado que no provoca distorsiones de mercado ni de los precios de los productos. Tampoco influye en la decisión de siembra del productor permitiendo su cambio hacia cultivos más rentables.

³⁵ Se entiende por cultivo elegible aquéllos definidos por el programa, que en sus inicios eran solamente productos básicos como maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón cártamo y cebada. Modificaciones posteriores permitieron que a partir del ciclo primavera-verano de 1995 se apoyara cualquier cultivo lícito, lo que permitió estimular la diversificación de la actividad económica y propiciar más autonomía en sus decisiones.

años sucesivos, siempre y cuando mantengan el predio en explotación. En forma colateral, el PROCAMPO coadyuva al logro de otros objetivos como: los de capitalización; frenar la degradación del medio ambiente al promover la conservación del suelo, agua, bosques y selvas; la conversión productiva de aquellas superficies en las que es posible establecer actividades de mayor rentabilidad y la regularización de la tenencia de la tierra. Además, por efecto de la continuidad que se le ha dado a sus operaciones, propicia que los beneficiarios usen el subsidio para planear su actividad productiva (ASERCA, 2007).

En 1995, PROCAMPO pasó a formar parte de la estrategia general delineada para el campo en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 denominada “Programa de la Alianza para el Campo”. La administración foxista continuó dicha estrategia modificando solamente su nombre al llamarla “Alianza Contigo”.

El PROCAMPO fue concebido como un programa de transición de 15 años, tendiente a favorecer la reconversión productiva –en función de las ventajas comparativas- en el plazo establecido por el TLCAN, y a mitigar los costos sociales de semejante transformación, que necesariamente implica una reducción agrícola del país (Zermeño López, 1993). Este programa prácticamente suple toda la política de fomento y apoyo institucional a la agricultura por la entrega de subsidios directos a cada productor.

Las principales críticas que se hacen a este programa apuntan a su inequidad. Como ejemplo de lo anterior, el 50% del total de los beneficiarios sólo recibe el 13% del total de los apoyos entregados, ya que se otorga por hectárea y ese 50% posee menos de dos (Knochenhauer, 2008). Al ser un subsidio por hectárea, da más al

que más tiene; en ese sentido, favorece la concentración de la tierra, o acaba siendo un subsidio neto al autoconsumo (Piña, 2008).

Alianza para el Campo. A fines de 1994, a sólo un mes de iniciada la presidencia de Ernesto Zedillo, México sufrió una fuerte crisis económico-financiera de consecuencias devastadoras. En ese contexto, el nuevo *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000* (PND) debía buscar mecanismos para salir de la difícil situación por la que atravesaba el país generando nuevos instrumentos para promover la productividad en los distintos sectores, que no fuera solamente con subsidios (como era el caso de Procampo).

Así, el PND estableció, entre otras políticas del sector agropecuario, el impulso a la participación corresponsable de los productores y la ayuda a su organización en unidades económicas viables, que hagan posible la ejecución de los programas de fomento. Alianza para el Campo³⁶ sería su nombre y se convertiría en el principal instrumento de la política de fomento agropecuario del sexenio.

En 1996 se celebraron Convenios de Coordinación entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), y los gobernadores de los estados para la realización de acciones concertadas, conjuntamente con los productores, en torno a la agricultura, ganadería, desarrollo

³⁶ El nombre deriva de la Alianza para la Recuperación Económica que en 1996 suscribió el gobierno federal con los sectores productivos del país (ratificada después por los gobernadores de los estados) para la creación de más y mejores empleos en el campo y en la ciudad. Al dar a conocer los términos de dicha Alianza, se anunció que se haría un esfuerzo especial para impulsar al campo. “Discurso del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en la reunión en la que dio a conocer el Programa Alianza para el Campo”, 31 de octubre de 1995, <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/oct95/31oct95.html>

rural y sanidad agropecuaria. Ese mismo año, comenzó a operar el programa (ASERCA, 2007).

Por su diseño, Alianza es un programa de co-inversión tripartita en el que aportan recursos el gobierno federal, el estatal y el productor, bajo un esquema de corresponsabilidad que busca estimular el desarrollo agropecuario y rural de México. El gobierno aporta un porcentaje del valor de esos bienes, subsidiando entre un 20 y un 50% (Zermeño López, 1993)

Paralelamente, se lleva a cabo un proceso de federalización ya que el programa, además de la modalidad de ejecución nacional, opera en un esquema federalizado que confiere cada vez mayores responsabilidades a las instancias operativas locales. De esta forma, el gobierno federal transfiere recursos públicos y funciones a los gobiernos estatales, bajo un esquema de corresponsabilidad entre niveles de gobierno.

Entre los objetivos de Alianza para el Campo están los de aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de productos del campo (Zedillo, 1995).

Para el logro de tales objetivos se consideró necesario fomentar la inversión y la capitalización; fortalecer las cadenas productivas, integrándolas y volviéndolas más competitivas; la investigación y transferencia de tecnología, así como la atención a contingencias como migración, apertura comercial, distorsiones de mercado, etc. (CEESP, 2007).

La Alianza buscó también imprimir un nuevo dinamismo y una permanencia definitiva al PROCAMPO. Estableció que el programa tendría una duración de 15 años y que a su esquema básico de apoyos se añadirían tres nuevas modalidades orientadas a la capitalización, a la reconversión productiva y la preservación de los recursos naturales.

En la instrumentación de Alianza se formaron tres grupos básicos de programas: fomento agrícola, fomento ganadero y desarrollo rural, así como programas de sanidad e inocuidad agroalimentaria³⁷ y otros con fines específicos, como el de la promoción de las exportaciones.

Por otra parte, Alianza apoyaría también el desarrollo social del campo mexicano mediante un amplio programa de vivienda rural, que combinaría recursos financieros con mano de obra de los beneficiarios. Se construirían espacios educativos y programas docentes para constituir un Sistema Nacional de Capacitación Rural Integral y se desarrollaría un programa de atención educativa, especialmente diseñado para los jornaleros agrícolas y sus familias (Zedillo, 1995).

Por último, Alianza reconocía la ineficiencia del centralismo, por lo que se pronuncia por un *nuevo federalismo* (ver Capítulo I) basado en la creciente participación de los productores y sus organizaciones como base del desarrollo rural. Por eso, el

³⁷ Los programas sanitarios tienen como finalidad favorecer las oportunidades de participación en el mercado, una vez que la condición sanitaria o de inocuidad no representa una limitante para la comercialización de los productos agropecuarios mexicanos, en los mercados de México y del mundo. Sus objetivos específicos son: a) control y erradicación de plagas y/o enfermedades agrícolas, pecuarias y acuícolas que son motivo de restricciones comerciales; b) preservar y proteger los estatus sanitarios alcanzados en las diversas regiones del país, a través de los cordones fitozoosanitarios; c) instrumentar programas nacionales de inocuidad, que reduzcan los riesgos de contaminación física, química y microbiológica en la producción de alimentos para consumo humano; d) estimular a los gobiernos estatales y los productores a manifestar su compromiso de lograr avances sanitarios; y e) certificar la sanidad e inocuidad y en general la calidad agroalimentaria y acuícola de los productos del país e importados que tienen su destino en el comercio nacional.

presidente Zedillo impulsó la federalización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, que inició con la firma del Convenio de 1996³⁸.

Con el tiempo, Alianza para el Campo se ha convertido en el principal instrumento de la política de desarrollo agropecuario y de fomento a la producción. No obstante, solamente reciben apoyo los productores que realizan inversiones, y siempre en proporción al monto de las mismas.

Alianza plantea la solución al más grave problema que padece hoy la agricultura del país: su crisis financiera. La descapitalización real, la falta de acceso al crédito de la mayor parte de las unidades de producción y las carteras vencidas, son las manifestaciones de esta crisis (Zermeño López, 1993). Sin embargo, al obligar al productor a aportar hasta 50% del costo de la maquinaria o sistema de irrigación u otro activo, margina a los que carecen de la liquidez que les exige el programa (Knochenhauer, 2008).

La actual administración del presidente Felipe Calderón desapareció la Alianza para el Campo, sustituyéndolo por un programa muy similar denominado Adquisición de Activos Productivos. Entre otras cosas, esta modificación va en detrimento de la federalización al conferir un rol menos determinante a la participación estatal.

Programa Ingreso Objetivo. Se puso en operación en el 2003, con una duración de cinco años. Está destinado a productores que comercializan sus cultivos y busca otorgar a los productores agrícolas certidumbre económica, mejorar su

³⁸ *Convenio para la realización de acciones en torno al Programa "Alianza para el Campo".* Para mayores detalles ver los apartados III y IV.

competitividad en el mercado y con ello una mayor rentabilidad económica, impulsando la diversificación productiva, la integración de las cadenas agroalimentarias y el desarrollo regional. Por tal motivo, la producción para autoconsumo no es objeto de este subsidio, y el programa está focalizado a los productores comerciales.

Ingreso Objetivo tenía el propósito de compensar a los productores de alguno de los diez cultivos estratégicos, la diferencia entre el precio de mercado y el ingreso objetivo correspondiente por región, entidad y producto. Sólo aplicaba a la comercialización de cosechas en estados con excedentes productivos (Knochenhauer, 2008).

El apoyo económico que se recibe en el programa de Ingreso Objetivo es por tonelada de producto. Según las reglas de operación, los productos elegibles son maíz, trigo, sorgo, cártamo, canola, algodón, arroz, soya, triticale y trigo forrajero. El gobierno establece el monto del pago por tonelada en este programa con base en los precios internacionales, la producción nacional y las condiciones que presenta el cultivo en el mercado.

La situación del campo: del TLCAN a la actualidad

La apertura abrupta de la economía mexicana y la crisis económica de 1994, combinada con la entrada en vigor del TLCAN, aunque han logrado aumentar las exportaciones, trajo también una situación deficitaria para el balance comercial del país. De la misma forma, se redujo la disponibilidad de crédito y el gasto público. La

importancia relativa del PIB agropecuario ha caído sistemáticamente en el transcurso de las últimas dos décadas (FAO/SAGARPA, 2006).

Mientras que en 1995 las cosechas de los diez cultivos básicos (granos y oleaginosas) sumaron 28.7 millones de toneladas, en el 2005 apenas llegaron a 30.2 (la misma cantidad de los años 80), incrementándose sólo 5% en diez años. En ese periodo, la superficie cosechada se redujo de 13.2 millones de hectáreas a 10.8, disminuyendo sobre todo las áreas de riego. Y el rendimiento promedio por tonelada apenas ha aumentado de 2.66 a 2.88 toneladas promedio de todos los cultivos (Piña, 2008).

En ese contexto, no es de extrañar que la aportación al Producto Interno Bruto del sector agropecuario sea cada vez menos significativa, declinando de más de 6% en los años 80 y principios de los 90, a sólo 3.5 en 2006 (*Este país*, 2008; Piña, 2008).

De los cuatro componentes del PIB agropecuario (agricultura, ganadería, silvicultura y caza y pesca), la agricultura fue la que más redujo su participación al perder 0.3 puntos del PIB entre 2000 y 2006 al disminuir de 2.5% a 2.2%.

De acuerdo a Piña (2008), en lo que va del TLCAN se han perdido poco más de 2 millones de empleos rurales y la migración rural se ha desbordado. A ello hay que sumar otro problema fundamental del campo mexicano que es la falta de crédito. El financiamiento al agro por parte de la banca comercial y de desarrollo redujo su participación en el PIB agropecuario de 66% en 1994 a sólo 11% al cierre de 2006.

En resumen, el campo en México enfrenta una serie de dificultades para su desarrollo que van desde la polarización de la propiedad (coexisten grandes

terratenientes con una infinidad de productores con parcelas prácticamente de autoconsumo), la falta de estímulos adecuados para la producción, la casi total ausencia de crédito comercial y la pérdida de competitividad del sector ante la producción internacional.

En este escenario, los apoyos del Estado se han convertido en el principal apoyo que para su desarrollo puede recibir el campo, por tanto, es indispensable lograr su máxima eficiencia y eficacia (Piña, 2008).

A continuación se describe el origen y evolución de la estructura administrativa de atención al campo en México así como de otros actores importantes para el desarrollo de este sector.

Los actores del proceso de federalización

Tres actores podemos identificar como claves en el proceso de federalización del sector agropecuario: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); su contraparte en el estado, la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León (CDANL); y la Asociación Mexicana de Secretarios de Agricultura (AMSDA). Esta última fue el conducto a través del cual la SAGARPA expuso su propuesta a los estados y fue un importante interlocutor en la discusión y modificación de la misma.

A continuación se describe brevemente el origen y evolución de las dependencias de atención al campo a nivel federal así como el surgimiento y objetivos de la AMSDA.

Las dependencias de atención al campo a nivel federal: De la Dirección General de Industria a la SAGARPA

El campo ha sido sostén y parte medular de la economía mexicana desde la Independencia. Por ello no es de extrañar que a mediados del siglo XIX, una vez superados los conflictos armados tanto internos como internacionales, la Administración Pública Federal³⁹ incluyera en sus funciones la atención a este sector.

El primer antecedente de la actual SAGARPA⁴⁰ se ubica en 1842 cuando se creó la Dirección General de Industria dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, que tenía entre sus principales funciones el fomento agropecuario. En 1846 se agregó la función de colonización y en 1853 la de irrigación, convirtiéndose en Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

La Ley de Secretarías de Estado de 1891 la denominó Secretaría de Fomento, ocupándose de las funciones de fomento agropecuario, colonización e irrigación.

Después de la Revolución Mexicana, en 1917, la Ley de Secretarías de Estado adicionó, a las funciones anteriores, la de dotación de tierras y fraccionamiento de latifundios. En diciembre de ese mismo año cambió su denominación a Secretaría de Agricultura y Fomento, sumándose la función de restitución de tierras.

En 1934 se hizo la primera modificación al Artículo 27 que entre otras cosas le quitó a las entidades la facultad de repartir tierras (*La Constitución...* 2006). Se publicó el

³⁹ Un análisis detallado de la evolución de la administración pública federal se presenta en Carrillo Castro, 1973 y 2001 y Rives Sánchez, 2009.

⁴⁰ Los antecedentes de la SAGARPA pueden consultarse también en el *Manual de Organización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación* publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de septiembre de 2002.

Código Agrario⁴¹ y se creó el Departamento Agrario al cual se transfirieron las funciones relacionadas con el reparto agrario, deslindándose desde entonces este delicado tema de las cuestiones de fomento agropecuario. En 1939 se incluyeron funciones en materia forestal y de caza y en 1946, la nueva Ley de Secretarías y Departamento de Estado⁴² le cambió el nombre por el de Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Posteriormente, las funciones de colonización y terrenos nacionales fueron transferidas al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en el año de 1963. En ese entonces, existían 32 agencias generales fuera de la capital de la República, en las que se apoyaban operativamente las Direcciones Generales de nivel central, entre éstas la de atención al campo.

La creación de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁴³ (LOAPF) que entró en vigor en 1977, significó cambios sustantivos en todos los órdenes, entre otros, la fusión de la Secretaría de Agricultura y Ganadería con la de Recursos Hidráulicos, dando lugar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, SARH. En agosto de ese mismo año, fue publicado su Reglamento Interior en el que quedaron formalizadas sus atribuciones.

El ámbito foráneo de la SARH quedó conformado por el modelo de organización de las representaciones generales, estructurándose hasta el nivel de jefatura de programa, asignándoles las funciones de competencia para cada subsector. Con el

⁴¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de marzo de 1934.

⁴² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 1946.

⁴³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976.

tiempo esto evolucionó dando lugar a las Delegaciones estatales, que operan hasta la actualidad.

El papel de la SARH en el desarrollo nacional adquirió mayor relevancia a raíz de la emisión del primer Plan Nacional de Desarrollo creado en la administración de Miguel de la Madrid, que hizo descansar en esta Secretaría la coordinación del Programa de Desarrollo Rural. Ello implicó la responsabilidad de procurar la convergencia de las acciones para dar integridad al desarrollo del campo mexicano.

Buscando generar una estructura operativa más eficiente y con cobertura nacional, en 1988 se establecieron los Distritos de Desarrollo Rural⁴⁴, DDR y sus Centros de Apoyo (CADER).

Por reformas a la LOAPF, las funciones de esta dependencia relacionadas con la fauna pasaron a depender de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Con las sucesivas administraciones, la Secretaría sufrió cambios internos y diversas reestructuraciones. En 1989, dentro de la reforma del estado emprendida por Carlos Salinas de Gortari, la Subsecretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal se reestructuró y sus funciones fueron asignadas por materia, en las Subsecretarías de Agricultura, Ganadería y Forestal, para el mejor desarrollo de las actividades sustantivas. La Dirección General de Infraestructura Rural se fusionó con el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO)⁴⁵.

⁴⁴ *Ley de Distritos de Desarrollo Rural* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.

⁴⁵ En 1981, se creó el Fideicomiso de Riesgo Compartido con el propósito de: 1) apoyar los programas orientados a corregir faltantes de productos básicos, destinados a satisfacer necesidades nacionales; 2) apoyar la realización de inversiones, obras o tareas necesarias para lograr el incremento de la productividad de la tierra; y 3) apoyar la adopción de tecnología y administrar los

En 1991 se estableció la Coordinación General de Delegaciones, para fungir como enlace entre el nivel central y las delegaciones de los estados, dependiendo directamente del Secretario del ramo.

Por decreto presidencial, en abril de 1991, se creó un órgano administrativo desconcentrado denominado ASERCA⁴⁶: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, con el objeto de modernizar los procesos de comercialización de los productos del campo y consolidar con ello los avances en materia alimentaria.

La creación del nuevo Programa de Apoyos Directos al Campo en 1993, obligó a reestructurar las funciones de ASERCA lo mismo que de la antigua Dirección General de Estadística, ahora denominada Dirección General de Información Agropecuaria, Forestal y de Fauna Silvestre.

Al año siguiente, modificaciones en la LOAPF llevan a cambiar la denominación de la SARH por el de Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Las funciones relacionadas con los recursos hídricos pasan a la recién creada Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), dependencia encargada de coordinar, administrar y fomentar el aprovechamiento del agua en

estímulos que por su conducto otorgue el Gobierno Federal. Los apoyos de los programas operados por FIRCO se han sustentado en el concepto de Riesgo Compartido, un instrumento de fomento que permite canalizar recursos públicos, privados o mixtos, para resolver la insuficiencia financiera de los inversionistas y sus limitantes iniciales para acceder al capital de riesgo o al crédito requerido para emprendimiento y el éxito de sus proyectos.

⁴⁶ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1991. ASERCA se creó con la idea de contar con un instrumento para el impulso a la comercialización de la producción agropecuaria en beneficio de los productores del campo, de frente a la apertura externa y la liberación de los mercados. Tiene dos funciones básicas: 1) El fortalecimiento de la comercialización agropecuaria, la través de apoyos fiscales a la comercialización de granos y oleaginosas, otorgados selectivamente y localizados regionalmente; el fomento de mecanismos de mercado y diseño de esquemas de negociación entre productores y compradores; los estímulos al uso de coberturas de riesgos de precios; y la generación y difusión de información de mercados e identificación y promoción de exportaciones. 2) La operación y administración del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), a través del cual se transfiere la ayuda gubernamental directamente como ingreso a los productores, sin diferenciar los mercados

todas sus formas, así como de los bosques, fauna y flora silvestres. Para este propósito, se le transfirieron las Subsecretarías Forestal y de Fauna Silvestre así como la Comisión Nacional del Agua y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

Entre los múltiples cambios que acompañaron a esta reestructuración, se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural.

En noviembre del 2000, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural cambió su denominación por el de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA, retomando nuevamente lo relativo a la actividad pesquera, que atendía la SEMARNAP.

La estructura organizativa para la atención al campo: Los DDR y CADER

Para implementar el desarrollo agropecuario y agroindustrial, la SAGARPA cuenta con una estructura funcional y operativa delimitada en Distritos de Desarrollo Rural (DDR) auxiliados por Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER). Éstos últimos son unidades técnico-administrativas que permiten la acción concertada y directa de todas las dependencias del Ejecutivo Federal, así como de las entidades de la administración pública paraestatal, relacionadas con el sector rural, en áreas que integran unidades territoriales con características ecológicas y socioeconómicas homogéneas. Constituyen las células básicas para atender, articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural, otorgando autonomía a las instancias locales para apoyar la viabilidad operativa y la integración de los procesos

productivos en beneficio social, mediante la coordinación de acciones en materia de planeación y ejecución de los programas⁴⁷.

El origen de los Distritos se remonta a fines del sexenio de Miguel de la Madrid cuando se promulgó la Ley de Distritos de Desarrollo Rural⁴⁸ reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 Constitucional en lo relativo a la organización y fomento de las actividades agropecuarias, forestales y de acuacultura, así como su industrialización y comercialización.

En un contexto de crisis económica sin precedentes, el objetivo de los distritos era mejorar los niveles de vida de la población rural, procurándoles mínimos de bienestar en materia de alimentación, vivienda, salud y educación.

Por otra parte, esta estructura respondía a la política de descentralización de la vida nacional implementada por De la Madrid como una forma de mejorar la eficiencia y la eficacia de la administración pública al desconcentrar, descentralizar o transferir – según fuera el caso-, funciones, personal y recursos hacia órganos regionales.

De acuerdo a la citada Ley, los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) son las unidades de desarrollo económico y social circunscritas a un espacio territorial para:

- 1) Articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural.
- 2) Realizar los programas operativos de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y la coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Nacional de

⁴⁷ *Convenio para la realización de acciones en torno al Programa "Alianza para el Campo"*, firmado el 20 de marzo de 1996.

⁴⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.

Desarrollo Rural Integral y programas derivados de éste, así como con los gobiernos estatales y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado.

- 3) Hacer converger las acciones, servicios y recursos destinados a fomentar la producción agropecuaria, forestal, de la agroindustria, la acuicultura y en general el desarrollo integral de los habitantes del campo.

La entonces SARH se encargó de determinar los DDR delimitando zonas de acuerdo con la división política de los estados y municipios y según sus características ecológicas y socioeconómicas más o menos homogéneas. Consideró asimismo la subregionalización estatal establecida por los Comités Estatales para la Planeación del Desarrollo (COPLADES), el uso del suelo, la infraestructura de irrigación y drenaje, las vías de comunicación y demás infraestructura de apoyo. A su vez, cada distrito contaría con varios Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER).

De esta manera quedó establecida la estructura operativa de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que territorialmente abarcó todo el país (al menos en el papel).

Mediante la suscripción de acuerdos y convenios, la SARH promovió que la regionalización distrital se adoptara para la operación de los programas productivos o de desarrollo social y económico realizados por las dependencias y entidades federales, estatales y municipales así como los sectores social y privado.

La ley de 1988 establecía que los DDR contarían con los siguientes órganos:

1. Un Comité Directivo.
2. Un Comité Técnico.
3. Subcomités por especialidad.
4. Centros de Apoyo al Desarrollo Rural.

Los DDR asumirían las funciones de cualquier otra organización previa en relación al campo, como los Distritos y Unidades de Riesgo, Distritos de Acuacultura, etc.

En casi veinte años, la estructura organizativa de los Distritos se ha visto modificada sustancialmente en su composición aunque no en sus funciones debido a la desaparición de múltiples paraestatales relacionadas con el sector agropecuario (Fertilizantes Mexicanos, CONASUPO, etc.) y que tenían asiento en el Comité Directivo, lo mismo que por la disminución de Secretarías relacionadas con este sector.

Otra modificación de trascendencia fue la inclusión de la noción de desarrollo rural sustentable introducida en el discurso oficial a raíz de la adhesión de México a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁴⁹ en 1992; y en las políticas públicas a partir del 2001, con la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable⁵⁰.

⁴⁹ Esta Declaración fue adoptada por los gobiernos participantes en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992. Consta de 27 principios entre los que destacan: a) la idea de que el desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras; b) la protección del medio ambiente como parte integrante del proceso de desarrollo; c) el combate a la pobreza como condición para el desarrollo sustentable.

⁵⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre del 2001. De acuerdo con esta Ley, se entiende por **desarrollo rural sustentable** “el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos

Los Distritos de Desarrollo Rural en la actualidad

De acuerdo con al *Reglamento General de los Distritos de Desarrollo Rural* del 2003⁵¹, los DDR son la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada que inciden en el ámbito rural, para la realización de los programas operativos de las dependencias que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él se derivan, así como de los gobiernos de las entidades federativas y municipios y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado.

A continuación se describen de manera específica las funciones de los Distritos de Desarrollo Rural y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural.

Funciones de los DDR

Los DDR tienen funciones y responsabilidades en materia de planeación, agricultura, ganadería, sanidad agropecuaria, desarrollo rural, comercialización de productos agropecuarios y demás bienes y servicios correlativos al ámbito de las regiones rurales; información estadística, pesca y acuacultura.

Entre otras: a) operar los programas institucionales con influencia en el Distrito, en beneficio de los productores del sector agropecuario, pesquero y rural; b) atender a los productores y dar seguimiento a los programas;

considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”.

⁵¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de julio del 2003.

c) asesorar a los productores en las gestiones de apoyo a la producción, organización, comercialización, etc.;

d) brindar con oportunidad el servicio y los apoyos a los productores;

e) vigilar las acciones de sanidad, fitozoosanitarias agropecuarias, pesqueras y de protección, conservación, preservación y desarrollo de los recursos naturales;

f) constituirse en la fuente principal de obtención y difusión de cifras y estadísticas en su ámbito territorial, mediante su participación en el levantamiento de censos y encuestas sobre el desempeño e impacto de los programas;

g) articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural sustentable, tomando en consideración las acciones de dotación de infraestructura básica a cargo de las dependencias federales, estatales y municipales competentes;

h) realizar funciones de evaluación, programación y presupuestos;

i) promover y apoyar la formulación de programas a nivel municipal o regional o de cuencas con la participación de las autoridades, los habitantes y los productores en ellos ubicados;

j) integrar en sus programas las metas, objetivos y lineamientos estratégicos que en materia de desarrollo rural elaboren los municipios y regiones previa consulta con los Consejos municipales, distritales y regionales;

k) promover la coordinación de las acciones consideradas en los programas de desarrollo rural sustentable, con los sectores industrial, comercial y de servicios con

objeto de diversificar e incrementar el empleo en el campo; para tal efecto promoverá y elaborará programas especiales concurrentes para el distrito;

l) promover la participación activa de los agentes de la sociedad rural en las acciones institucionales y sectoriales;

m) realizar consultas y acciones de concertación y consenso con los productores y sus organizaciones, para el cumplimiento de sus fines;

n) promover al Consejo Estatal, como resultado de dichas consultas, los programas que se consideren necesarios para el fomento de las actividades productivas y el desarrollo rural sustentable.⁵²

Para su operación, los DDR cuentan con una serie de Centros de Apoyo al Desarrollo Rural en distintos puntos de su territorio. La atención directa a los productores se realiza a través de estas ventanillas de trámites y asesorías.

Funciones de los CADER

Los CADER son las instancias de apoyo de operación del Distrito orientadas a incrementar la producción del campo, así como el mejoramiento social y la calidad de la vida de las comunidades rurales.

Entre sus funciones están:

⁵² Reglamento General de los Distritos de Desarrollo Rural. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación del 24 de julio de 2003.

- a) Operar los programas y vigilar la observancia de los ordenamientos legales y disposiciones vigentes en materia de sanidad;
- b) elaborar el padrón de cultivos y especies de su circunscripción territorial para promover la aplicación de programas sectoriales acordes a las características de la región;
- c) supervisar las acciones de sanidad, protección, conservación preservación y desarrollo de los recursos naturales;
- d) coordinar, supervisar y evaluar las actividades de demostración y difusión de tecnologías;
- e) atender a los productores en las acciones de gestoría y trámite de los servicios que otorga la Secretaría;
- f) participar en el levantamiento, integración y validación de la información estadística;
- g) identificar las necesidades de obras de infraestructura rural;
- h) apoyar en la integración de directorios de productores, padrones de usuarios y de organizaciones y sujetos beneficiados del sector rural;
- i) promover la organización y capacitación de los productores y sus comunidades en materia de producción, comercialización, financiamiento, maquinaria agrícola, insumos, así como para la obtención y manejo de información de mercados;

j) promover la participación de las comunidades rurales, para lograr su desarrollo económico y social, así como el establecimiento de actividades productivas de comercialización y transformación;

k) difundir información a los productores sobre precios, oferta y demanda de productos agropecuarios en la región y el exterior;

l) detectar problemas de mercado y comercialización que enfrenten los productores, informar al Distrito y en su caso, proponer alternativas de solución; y

m) evaluar daños en el sector agrícola, ganadero y pesquero en caso de desastres naturales.

A través de los CADER se difunden e instrumentan los programas de apoyo al desarrollo rural y agropecuario, no sólo de la SAGARPA si no de todas las dependencias que participan en el Programa Especial Concurrente que busca elevar los niveles de vida y mejorar las condiciones del medio rural.

La Coordinación entre los Secretarios: la AMSDA

La Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A.C.⁵³ fue constituida en Veracruz en julio de 1995 como una respuesta de los funcionarios estatales del sector agropecuario a los cambios políticos, sociales y económicos que tuvieron lugar en México en la primera mitad de la década de los noventa, entre otros, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

⁵³ La mayoría de la información contenida en este apartado se basa en la semblanza de la AMSDA presentada en su página de internet.

La creación de la AMSDA obedeció a la necesidad de los estados de hacer un frente común para analizar las políticas públicas del sector agropecuario y rural, y en su caso, plantear ante las diferentes instancias y órganos de gobierno nuevas alternativas que permitieran convertir al sector rural en uno de los ejes del crecimiento económico de nuestro país. Asimismo, en el plano internacional, buscar mecanismos de diálogo y acuerdos ante problemáticas derivadas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La Asociación la conforman los treinta y dos funcionarios estatales encargados del sector agropecuario en sus respectivos estados, quienes permanecen como miembros⁵⁴ una vez que dejan el puesto con el fin de aprovechar la experiencia acumulada. Desde el 2001 se incorporaron también los responsables de Acuicultura y Pesca de las entidades federativas.

Hacia el interior, la AMSDA es un foro que propicia la comunicación horizontal entre los funcionarios estatales; hacia el exterior, se constituye como un órgano de consulta del Gobierno Federal en materia rural y agropecuaria a la vez que funge como contraparte de las organizaciones similares de otros países.

Los miembros de la AMSDA conocen de primera mano los diversos problemas que se tienen que enfrentar y resolver cotidianamente en el sector agropecuario y rural.

Entre sus objetivos están:

- 1) ser un órgano representativo de los diferentes estados de la república que permita, en forma conjunta, plantear alternativas de solución a la problemática del sector agropecuario nacional;

⁵⁴ Los estatutos y organización de la asociación pueden consultarse en la página antes mencionada.

2) ser un medio de coordinación para -en la medida posible-, proponer programas de trabajos conjuntos, acordes al Plan Nacional de Desarrollo, y que coadyuven al desarrollo de las potencialidades regionales;

3) ser una instancia de consulta para los Secretarios de Desarrollo Agropecuario y de apoyo mutuo e institucional para solucionar eventualidades del sector agropecuario;

4) ser el vínculo con las Asociaciones de Ministros de Desarrollo Agropecuario, o sus equivalentes, de los estados o provincias de otros países, especialmente con los de los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, en función de la relación que existe a raíz del TLCAN;

5) representar a los Secretarios de Desarrollo Agropecuario ante todo tipo de autoridades federales, estatales o municipales, celebrando con ellas todo tipo de contratos o convenios y constituyéndose como un órgano de consulta y apoyo, así como una instancia de propuesta ante todo el sector gubernamental mexicano, en todos aquellos aspectos relacionados directa o indirectamente con el desarrollo del sector agropecuario; y

6) participar en foros internacionales a efecto de promover y facilitar el comercio internacional.

En la actualidad, la AMSDA ha devenido uno de los principales interlocutores tanto del gobierno federal (a través de la SAGARPA) como del Poder Legislativo en materia de desarrollo agropecuario y rural, así como de organismos internacionales como la FAO y los comités que tratan la problemática rural en el TLCAN.

Es difícil discernir el origen de la iniciativa de federalizar los programas del campo. El fortalecimiento del federalismo ha sido un reclamo permanente de los estados. Por otra parte, en el sexenio de Vicente Fox, el federalismo se planteó como una política pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y por tanto la SAGARPA lo presenta como una propuesta propia.

El tema se ve reflejado por primera vez en las actas de la AMSDA en su XXVIII Asamblea General en enero del 2003, al discutirse la operación del programa Alianza para el Campo, cuestionándose su funcionamiento y los recursos destinados al mismo y exigiéndose mayor autonomía de los estados en su aplicación.

En la mencionada Asamblea se acordó plantear al entonces Secretario de Agricultura Javier Usabiaga Arroyo, la problemática que conlleva la decisión de radicar los recursos financieros federales a las Delegaciones de la SAGARPA; así mismo, manifestar las razones del rechazo a esta decisión por parte de los integrantes de la AMSDA. Se solicitaría también respetar lo establecido en el Convenio General de Acciones en torno a la Alianza para el Campo, suscrito en 1996 y ratificado en el 2001 con los Estados de la República, en lo relativo a que la SAGARPA nombre a los responsables de los CADER y DDR a propuesta del Gobierno del Estado, como lo establece el citado convenio.

Así, la AMSDA como agrupación que representa los intereses de las entidades federativas en lo que respecta al desarrollo agropecuario, se perfiló como uno de los actores que impulsaron el proceso de federalización del sector. Las características que dicha federalización adoptó se describen en el siguiente capítulo.

IV. LA FEDERALIZACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO

El agotamiento del estado de bienestar, manifiesto en la crisis de 1982, obligó a cambiar el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, que por varias décadas había tenido nuestro país. El proteccionismo y la economía dirigida hacia el mercado interno fueron sustituidos por la apertura comercial, los esfuerzos por incrementar las exportaciones y la disminución de la intervención del Estado en la esfera económica.

Esta aparente “retirada” del Estado de la economía, que en realidad no fue más que un cambio en la forma de intervenir, se acompañó de una serie de reformas tanto en el ámbito administrativo como en el de las políticas públicas. A mediados de la década de 1980, inició un proceso de reforma del estado tendiente a descentralizar algunas de las actividades administrativas que por el centralismo *de facto* imperante en México, se encontraban concentradas en la capital del país. Se establecieron entonces delegaciones en las entidades federativas de muchas de las secretarías de estado de manera que los trámites que antes se hacían en la Ciudad de México, pudieran resolverse en las propias entidades. A la delegación siguió la desconcentración de ciertas funciones e incluso la transferencia de ellas a los gobiernos de los estados, acercándonos más a lo que propiamente sería una organización de tipo federal.

Como se explica en capítulos anteriores, este esfuerzo descentralizador, que era una añeja demanda de las entidades federativas, no sólo obedeció a la situación económica nacional, sino también a presiones que en el ámbito internacional ejercieron organismos como el Banco Mundial y la OCDE.

En el ámbito de las políticas públicas, la retirada del estado implicó la disminución gradual de subsidios y de programas de apoyo a los distintos sectores. Esta realidad se vio agravada con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992 (que entró en vigor en 1994) que obligó a cambiar el esquema prevaleciente de subsidios por apoyos indirectos que no generaran distorsiones del mercado, ni contravinieran lo establecido en el TLCAN.

En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) se buscó retomar el impulso descentralizador con el fin de lograr un auténtico federalismo. Se reforzaron las acciones en el ámbito de la descentralización educativa y del sector salud, y se hicieron los primeros intentos por federalizar la atención al campo. El presente capítulo describe dicho esfuerzo así como las características y pasos del proceso de federalización del sector agropecuario en general.

Los primeros pasos

El proceso de descentralización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)⁵⁵, inició en 1996 con la firma de Convenios de

⁵⁵ En octubre de 1995 se anunció que en 1996 los Distritos de Desarrollo Rural, así como el 86% de las 126 funciones operativas de la Secretaría se transferirían a los estados. El gobierno federal mantendría la formulación, evaluación y supervisión de las políticas, así como lo correspondiente a la sanidad y coordinación de programas especiales. De esta manera, los estados adquirirían una gran autonomía para la elaboración y puesta en marcha de los programas, siguiendo sólo líneas

Coordinación de acciones entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados, para impulsar y fomentar acciones de fortalecimiento a la productividad agropecuaria, para la instrumentación de espacios al empleo temporal y para la realización de acciones de fomento a la comercialización de bienes.

Conforme a los compromisos establecidos en dichos convenios, en cada entidad federativa se integró:

a) Un Consejo Estatal Agropecuario, como órgano rector con participación de los agentes productivos públicos y privados, en el cual se definen los planes de desarrollo agropecuario en función de las potencialidades regionales y las propuestas de los productores y los compromisos convenidos en la Alianza para el Campo. Los recursos asignados a cada entidad federativa se aplican de conformidad con las prioridades definidas en los Consejos Estatales.

b) Un Fideicomiso de Distribución de Fondos a través del cual se administran los recursos federales, estatales y privados que se aportan para los Programas de la Alianza para el Campo.

c) Una Fundación PRODUCE, mediante la cual dio inicio un proceso de investigación aplicada, validación y transferencia de tecnología con amplia participación de los productores, y en cuyo financiamiento concurren el gobierno federal, el estatal y los propios productores.

De acuerdo a informes de la SAGAR, en 1996 culminó la transferencia operacional de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR), con sus Centros de Apoyo (CADER), y se

orientativas del programa nacional (Guzmán Molina, 2000). Sin embargo, esto sólo se dio en el papel pues tuvieron que pasar casi ocho años para la citada transferencia de funciones.

estableció la coordinación operativa de los DDR con 19 gobiernos estatales, entre ellos el de Nuevo León. Asimismo se estaba analizando el marco legal para realizar las adecuaciones necesarias que dieran viabilidad jurídica a la descentralización operativa de la Secretaría. Entre éstas, la modificación a la Ley de Distritos de Desarrollo Rural para que estas unidades operativas federales se conviertan en estatales (Informe de ejecución del PND, 1997). En la realidad esto no sucedió, ni la transferencia operativa de los DDR y CADER (sólo se pasaron al estado algunas tareas de PROCAMPO y Alianza), ni las modificaciones legales.

Lo que sí fue transferido a Nuevo León fueron las funciones en materia de caza y la operación local de diversas acciones de impacto ambiental, ordenamiento ecológico y de la administración de la calidad del aire; este último aspecto en cuatro zonas metropolitanas del país (Informe de Ejecución del PND, 1997).

Los convenios de 2001 y 2002

El mencionado convenio de 1996 fue ratificado en 2001 y 2002 con el propósito de actualizar e incluir en él nuevas acciones de coordinación entre las entidades federativas y el gobierno federal.

No obstante, el cambio que se había producido con la llegada de Vicente Fox a la presidencia, buscó imprimir un sello propio en el actuar de la administración pública.

Pronto estos cambios se observaron en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), que por una modificación a la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal en noviembre del 2000 incorporó entre sus funciones al sector pesquero y alimentación, convirtiéndose en SAGARPA.

Junto con la modificación al nombre, y bajo la visión empresarial que tenía el gobierno foxista, se tuvo el propósito de transformar la Secretaría en una dependencia moderna, tecnificada, orientada al cliente y con una nueva visión de su quehacer.

Así, a decir del entonces Oficial Mayor de la SAGARPA Xavier Ponce de León (2005), la SAGARPA se orientó a fomentar la productividad y la competitividad de los productores mexicanos en el exterior y mejorar sustancialmente la tasa de retorno de los productores del campo.

En este sentido y para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos que se destinan al sector, la SAGARPA se propuso realizar su trabajo con el mayor rigor profesional en el desarrollo de sus programas, simplificando sus reglas de operación, la modernización de sus esquemas administrativos y de control, con plena transparencia de sus operaciones y sin soslayar el diseño de políticas integrales para crecer con calidad, incrementar y ampliar la competitividad del país y promover un crecimiento estable, dinámico, incluyente, sostenido y sustentable del sector agroalimentario y pesquero de México, con un especial énfasis en la transferencia de la operación de los programas a los estados para fortalecer el proceso de federalización (Ponce de León, 2005).

Por un desarrollo rural sustentable

La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* (LDRS)⁵⁶ institucionalizó la atención al sector rural con un enfoque de desarrollo integral, incluyente y sustentable.

Integral, al prever la coordinación y concurrencia de las diferentes dependencias y autoridades federales, estatales y municipales que inciden en el área rural. A través de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), los titulares de las secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA, quien preside la Comisión); Economía; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Hacienda y Crédito Público; Comunicaciones y Transportes; Salud; Desarrollo Social; Reforma Agraria, Educación Pública y de Energía⁵⁷, se coordinan para atender y dar el seguimiento correspondiente a los programas sectoriales y particularmente el denominado Programa Especial Concurrente⁵⁸ (PEC).

Incluyente, pues crea instancias que permiten la participación de la sociedad en el diseño de las políticas para el campo, a través de Consejos de Desarrollo Rural a nivel municipal, regional, estatal y nacional.

Sustentable, ya que incorpora el concepto de sustentabilidad entendido no sólo como el uso racional de los recursos naturales sino en su sentido más amplio. Define el desarrollo rural sustentable como el mejoramiento integral del bienestar

⁵⁶ Esta Ley es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue publicada el 7 de diciembre de 2001. Abroga la Ley de Fomento Agropecuario publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1981, la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, publicada en el 28 de enero de 1988 y deja sin efecto la Ley de Desarrollo Rural, aprobada por el Congreso de la Unión el 27 de diciembre de 2000.

⁵⁷ La inclusión de esta Secretaría se dio hasta el 2007, por modificación al Artículo 21 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de febrero del 2007.

⁵⁸ El **Programa Especial Concurrente** reconoce que son varios los instrumentos, programas y normatividades mediante los cuales se canalizan al sector rural los recursos, asistencia técnica y subsidios de las distintas Secretarías. Sin embargo, dado que cada dependencia tiene sus propios tiempos, normas y reglas de operación, busca coordinarse a través de una Comisión Intersecretarial.

social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.

Considerando que las actividades agropecuarias son el principal sustento en la mayoría de las zonas rurales del país, el desarrollo rural sustentable incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, para luego ocuparse de los demás bienes, servicios y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural.

Federalización y descentralización

Estos dos temas ocupan un capítulo completo de la Ley, que en su artículo 23 afirma que “El federalismo y la descentralización de la gestión pública serán criterios rectores para la puesta en práctica de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable” (LDRS, 2001).

En este sentido, destaca la corresponsabilidad de los estados y municipios en la búsqueda del desarrollo sustentable y la necesidad de que las entidades federales descentralicen hacia estos niveles de gobierno tanto las acciones como los recursos.

Basada en este principio de federalización, la LDRS dicta la creación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable desde el nivel municipal hasta el nacional. Dichos Consejos serán instancias para la participación de los productores y demás

agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable.

En los Consejos Estatales se articularán los planteamientos, proyectos y solicitudes de las diversas regiones de la entidad, canalizados a través de los Distritos de Desarrollo Rural. Los consejos municipales, definirán la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales integrados en el programa especial concurrente.

Los convenios

La LDRS prevé la celebración de convenios entre la federación y los estados para definir las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas sectoriales. De esta manera, se promoverá la oportuna concurrencia de las entidades federativas en ámbitos que, por ley,⁵⁹ son responsabilidad de las diferentes dependencias y entidades federales.

La LDRS establece las características que pueden asumir estos convenios:

⁵⁹ Entiéndase por ello, en términos de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* e incluso de la propia *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, como es el caso del desarrollo agropecuario establecido como competencia federal en el Artículo 27.

Los convenios (...) establecerán los lineamientos conforme a los cuales las entidades federativas realizarán las actividades y dictarán las disposiciones necesarias para cumplir los objetivos y metas del Programa Sectorial.

Dichos convenios establecerán las bases para determinar las formas de participación de ambos órdenes de gobierno, incluyendo, entre otras, las siguientes:

- I. La intervención de las autoridades estatales en el ejercicio descentralizado de las atribuciones que asigna a la Secretaría la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los términos de esta Ley y de las disposiciones que regulan las materias consideradas en ella;
- II. La programación de las actividades que especifique las responsabilidades operativas y presupuestales en el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Sectorial y en el que deban aplicarse recursos federales y de la propia entidad;
- III. El compromiso de las entidades federativas para promover regulaciones congruentes y acordes con la planeación y legislación nacional en materia de desarrollo rural sustentable;
- IV. El compromiso de los gobiernos de las entidades federativas de hacer del conocimiento público los programas derivados de estos convenios, así como la aplicación, distribución y entrega de los recursos a nivel de beneficiario;

V. La adopción de la demarcación espacial de los Distritos de Desarrollo Rural, como base geográfica para la cobertura territorial de atención a los productores del sector rural, así como para la operación y seguimiento de los programas productivos y de los servicios especializados definidos en la presente Ley, sin detrimento de lo que acuerden en otros instrumentos jurídicos;

VI. La corresponsabilidad para la organización y desarrollo de medidas de inocuidad, sanidad vegetal y salud animal;

VII. La participación de las acciones del gobierno de la entidad federativa correspondiente en los programas de atención prioritaria a las regiones de mayor rezago económico y social, así como las de reconversión productiva;

VIII. La participación del gobierno de la entidad federativa en el desarrollo de infraestructura y el impulso a la organización de los productores para hacer más eficientes los procesos de producción, industrialización, servicios, acopio y comercialización que ellos desarrollen;

IX. La participación de los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios, tomando como base la demarcación territorial de los Distritos de Desarrollo Rural u otras que se convengan, en la captación e integración de la información que requiera el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable. Así mismo, la participación de dichas autoridades en la difusión de ella a las organizaciones sociales, con objeto de que dispongan de la mejor

información para apoyar sus decisiones respecto de las actividades que realicen;

X. Los procedimientos mediante los cuales las entidades federativas solicitarán fundadamente al Gobierno Federal, que acuda con apoyos y programas especiales de atención por situaciones de emergencia, con objeto de mitigar los efectos de las contingencias, restablecer los servicios, las actividades productivas y reducir la vulnerabilidad de las regiones ante fenómenos naturales perturbadores u otros imprevistos, en términos de cosechas, ingresos, bienes patrimoniales y la vida de las familias; y

XI. La participación de los gobiernos de las entidades federativas en la administración y coordinación del personal estatal y federal que se asigne a los Distritos de Desarrollo Rural, en su equipamiento y en la promoción de la participación de las organizaciones sociales y de la población en lo individual en el funcionamiento de los distritos, de tal manera que éstos constituyan la instancia inicial e inmediata de atención pública al sector.
(LDRS, 2001: artículo 27)

El programa de federalización de la SAGARPA

Como ya se mencionó con anterioridad, el marco legal que reguló los cambios realizados en la SAGARPA y en sus procesos administrativos en el sexenio foxista lo componen el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa por un Auténtico Federalismo y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Ponce de León (2005) sintetizó –en líneas generales-, las principales ventajas del Programa de Federalización de la SAGARPA, a saber:

Propiciar la corresponsabilidad de los estados y los municipios en los programas de apoyo al desarrollo rural, en la aplicación de políticas públicas diferenciadas y participación en los procesos de planeación del sector;

Establecer un modelo de trabajo entre las instancias federales, estatales y municipales, que favorece una acción más eficiente y eficaz, basada en la corresponsabilidad de los diferentes niveles de gobierno y que promueve la participación dinámica, la alineación de objetivos y metas y el desarrollo de capacidades locales;

Incrementar la oportunidad con la que se entregan los recursos de los apoyos a los beneficiarios, asegurando la transparencia en su manejo y aplicación;

Lograr ahorros y eficiencias en el costo de distribución y entrega de los apoyos mediante la eliminación de redundancias de las estructuras federales y estatales;

Transferir a los gobiernos de los estados facultades de decisión y operación en programas que involucran fondos para la inversión en el campo;

Transformar los actuales DDR en foros regionales de los estados, para la planeación concertación y participación social y gubernamental;

Integrar y validar datos para sistemas de información del Sistema de Información Agrícola y Pesquera (SIAP);

Complementar la infraestructura local para el desarrollo rural mediante la transferencia de recursos materiales, financieros y tecnológicos de SAGARPA;

Fortalecer las instancias estatales y municipales en sus responsabilidades de fomento económico, potenciando su capacidad de atracción de los productores a las estructuras estatales y municipales;

Otorgar facultades decisorias en programas que permiten a estados y municipios orientar los recursos a las prioridades locales;

Permitir el acceso compartido a la información sobre la operación de los programas y sus beneficiarios; y

Posibilitar el acceso a mayores recursos de operación en proporción a la implementación de los programas. (Ponce de León, 2005:15-16)

El proceso de federalización constaría de una serie de etapas, comenzando con la propuesta de la SAGARPA. Después se definieron los términos para formular el diagnóstico de los estados que permitiría evaluar la factibilidad de la federalización en cada entidad así como los requerimientos y condiciones de la transferencia de funciones, programas y de la operación de los DDR y CADER. Tras la negociación en lo individual, se firmaría un convenio y posteriormente se haría entrega de lo dispuesto en dicho convenio, mediante un acta de entrega-recepción.

En los hechos, la distribución de tareas y competencias quedaría especificada en los convenios particulares signados con cada estado, aunque en general se tenía ya una idea de lo que correspondía hacer a cada nivel, como puede observarse en el cuadro 1.

Cuadro 1. Competencias y acciones de la federación y los estados en referencia al sector agroalimentario

FEDERACIÓN	ESTADOS
Visión nacional / país	Visión particular /estado/municipio
Planeación nacional	Planeación regional y local
Políticas nacionales en materia agrícola, pecuaria, pesquera y de desarrollo rural sustentable Seguimiento y evaluación de los programas federales del sector agroalimentario	Conducción de la política Difundir la oferta de los programas
Políticas públicas	Promover regulaciones congruentes y acordes con la planeación y legislación nacional en materia de desarrollo rural sustentable
Establecer procedimientos y mecanismos para administrar los recursos presupuestales Disposiciones e instrumentos para la entrega directa de los apoyos económicos a beneficiarios	Operación de los programas Relaciones con los productores Atención directa al campesino
Complementar la infraestructura local con capacidad operativa	Impulsar el desarrollo de infraestructura Impulsar la organización de los productores para hacer más eficientes los procesos de producción, industrialización, servicios, acopio y comercialización
Se reserva la facultad de ejercer todos los actos de autoridad previstos en leyes federales de su competencia Mantiene la facultad de realizar campañas fitozoosanitarias y establecer programas especiales y emergentes	

Fuente: Elaboración propia en base a información contenida en Ponce de León, 2005.

La federación, que debe tener una visión nacional de la situación del país, determinaría líneas generales a seguir que serían incorporadas en sus decisiones por los estados y municipios, modificándolas de acuerdo a las necesidades propias y características de cada entidad.

La evaluación y seguimiento de las políticas y programas sería conducida por la federación, mientras que estados y municipios se encargarían de instrumentar en sus territorios las políticas y dar difusión a los distintos programas.

La administración de los recursos, de acuerdo a la propuesta inicial, seguía siendo prerrogativa de la SAGARPA, aunque se buscarían mecanismos más ágiles y eficientes así como hacer llegar los apoyos económicos directamente a los beneficiarios.

Por su parte, al haber incorporado a los DDR y CADER a la estructura estatal, los gobiernos locales (y municipales) serían los únicos que tendrían contacto con los productores. Operarían todos los programas y buscarían organizar a los productores para hacer más eficientes los procesos de producción, industrialización, servicios, acopio y comercialización, tarea en la que serían apoyados por la federación.

Finalmente, la facultad de ejercer todos los actos de autoridad previstos en leyes federales de su competencia, realizar campañas fitozoosanitarias y establecer programas especiales y emergentes queda reservada para la federación.

Programas y funciones transferibles

En un proceso de federalización es fundamental esclarecer las competencias del gobierno federal y del gobierno del estado.

Los recursos que opera la SAGARPA tienen dos vertientes: inversiones y compensaciones. El gobierno federal se reserva aquellos programas que tienen el enfoque de compensación, proponiendo a los estados la operación de los programas con enfoque de inversión. Asimismo, se reserva las funciones que estipula la ley, como sanidad y otras.

Cuadro 2. Programas transferibles a los estados y funciones reservadas al gobierno federal

Funciones Transferibles a los Gobiernos Estatales	Funciones no Transferibles reservadas al Gobierno Federal
PROCAMPO ALIANZA CONTIGO PROGAN PIASRE Ingreso Objetivo Conversión Productiva Cobertura de Precios Pignoración CAPACITACIÓN	Apoyos a la Comercialización <ul style="list-style-type: none">• Apoyos Directos• Otros Subsidio Prima Seguro Adquisición de derechos de agua Apoyos a la Competitividad Apoyos a la Organización de Sociedades Agropecuarias y Pesqueras Sistema Financiero Rural Contingencias Climatológicas FOMAGRO Sanidades Investigación

Fuente: SAGARPA: "Fortalecimiento institucional", documento interno presentado por el Secretario Javier Usabiaga a la gerencia de la AMSDA, 20/09/2004.

De acuerdo al presupuesto del 2004, las proporciones eran 80% transferibles y 20% no transferibles. A la vez, de cada uno de los programas podrían pasarse al estado ciertas funciones y otras no, según se puede apreciar en el Cuadro 2.

Cuadro 3. Funciones transferibles a los estados y reservadas al gobierno federal, por programa

Funciones Transferibles a los Gobiernos Estatales	Funciones no Transferibles reservadas al Gobierno Federal
Alianza Contigo	
- Operación integral	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño y administración de la política - Formulación de las Reglas de Operación - Administración y distribución presupuestal - Supervisión, seguimiento y evaluación - Acopio de la información
PROGAN	
<ul style="list-style-type: none"> - Inscripción de solicitudes e integración de expedientes - Administración y supervisión del padrón de beneficiarios - Seguimiento y evaluación - Acopio de información 	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño y administración de la política. - Formulación de las Reglas de Operación - Conformación del padrón de beneficiarios - Dictamen - Administración presupuestal - Emisión de medios de pago - Supervisión
Ingreso Objetivo	
<ul style="list-style-type: none"> - Promoción y formalización del programa - Inscripción de solicitudes. - Registro de Centros de Acopio - Determinación de rendimientos medios históricos - Promoción y formalización de la Agricultura por Contrato 	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño y administración de la política - Formulación de las Reglas de Operación - Integración de expedientes - Dictamen de los diversos componentes de apoyos - Determinación de las bases e identificación del precio internacional - Determinar la compensación para lograr el ingreso objetivo - Determinación de la fórmula de rendimientos medios - Negociación con la industria y compradores en general - Administración presupuestal - Emisión de medios de pago - Supervisión, seguimiento y evaluación de la operación - Acopio de la información
PIASRE	
<ul style="list-style-type: none"> - Diseño y administración de la política. - Identificación de proyectos - Dictamen - Ejecución y aplicación de los recursos aprobados 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorizar o rechazar la política propuesta por los Gobiernos Estatales - Formulación de las Reglas de Operación conjuntamente con los Gobiernos Estatales - Administración presupuestal - Supervisión, seguimiento y evaluación - Acopio de información
Conversión Productiva	
<ul style="list-style-type: none"> - Promoción y formalización del programa - Inscripción de solicitudes. - Supervisión de la proyección de la cosecha - Promoción de la agricultura por contrato - Seguimiento y evaluación del programa 	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño y administración de la política. - Formulación de las Reglas de Operación. - Dictamen de los diversos componentes de apoyos - Determinación de la fórmula de rendimientos medios - Negociación con la industria y compradores en general - Administración presupuestal - Emisión de medios de pago - Supervisión de la operación. - Acopio de la información. - Determinación de la superficie a participar en el programa

Funciones Transferibles a los Gobiernos Estatales	Funciones no Transferibles reservadas al Gobierno Federal
Cobertura de Precios	
<ul style="list-style-type: none"> - Promoción y formalización del programa - Inscripción de solicitudes e integración de expedientes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño y administración de la política. - Formulación de las Reglas de Operación. - Dar a conocer el precio base (Precio Bolsa) - Administración de las coberturas - Administración presupuestal - Gestión de línea de crédito a favor del Gobierno del Estado - Supervisión, seguimiento y evaluación de la operación. - Acopio de la información
Pignoración	
<ul style="list-style-type: none"> - Promoción y formalización del programa - Inscripción de solicitudes e integración de expedientes. - Registro de almacenes de depósito. - Supervisión de la proyección de la cosecha 	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño y administración de la política. - Formulación de las Reglas de Operación. - Dictamen de los diversos componentes de apoyos - Determinación de volúmenes a Pignorar - Administración presupuestal - Emisión de medios de pago (solo en la 1era etapa) - Supervisión, seguimiento y evaluación de la operación - Acopio de la información
CAPACITACIÓN	
<ul style="list-style-type: none"> - Integración de proyectos - Intervención en convenios con Municipios 	<ul style="list-style-type: none"> - Administración de la Política y la normatividad - Administración presupuestal - Dictamen - Convenios y radicación de recursos a Municipios - Supervisión, seguimiento y evaluación - Acopio de información

Fuente: SAGARPA: "Fortalecimiento institucional", documento interno presentado por el Sr. Javier Usabiaga a la gerencia de la AMSDA, 20/09/2004.

PROCAMPO

Bajo la visión de la administración federal foxista, el PROCAMPO presentaba dos vertientes, de acuerdo a la condición y potencial del productor beneficiado: A) PROCAMPO "Productivo": Es aprovechado por aquellos productores que están insertos en los mercados y usan el recurso de PROCAMPO capitalizándolo en beneficio de su operación (enfoque de inversión). B) PROCAMPO "Asistencial": En el que el beneficiario presenta escaso potencial y su condición es de marginación por lo que difícilmente participa en el mercado, por lo que PROCAMPO es un

complemento de su ingreso, y en muchos casos es su único ingreso (enfoque compensativo).

Por lo tanto, el papel que pueden asumir los gobiernos estatales en la operación del programa es variable, por lo que cada entidad deberá definir cuál podrá ser su participación.

La instrumentación del programa de federalización

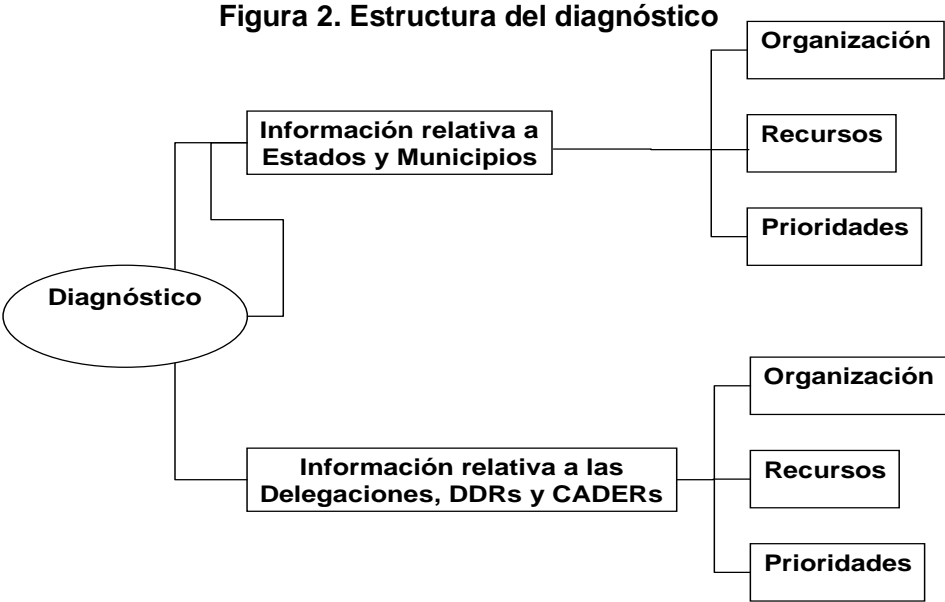
Con el fin de conocer la situación específica las entidades del país, la SAGARPA y la AMSDA contrataron en abril del 2004 a una firma de consultoría para que los asistiera en la elaboración de un diagnóstico. La idea era identificar, en cada uno de los estados, elementos que pudieran favorecer la implementación del Plan Maestro de Fortalecimiento Institucional⁶⁰, así como las principales dificultades que podrían complicar o retrasar la aplicación.

El diagnóstico

Entre los objetivos planteados por el diagnóstico estaban calibrar los planes de implementación de cambios organizacionales y de acciones complementarias para lograr una federalización de atribuciones y recursos hacia Estados y Municipios; y establecer las bases necesarias para lograr una federalización de atribuciones y

⁶⁰ Diversos documentos refieren con este nombre a la propuesta de “federalizar” la SAGARPA entendido como el traspaso a los gobiernos estatales de recursos, decisiones y operación de los programas de atención al campo.

recursos hacia estados y municipios, de una manera ágil y transparente, que redunde en el fortalecimiento institucional de los actores involucrados (federación, estados y municipios).



Fuente: AMSDA, 2004.

El análisis permitiría a su vez identificar las brechas cuantitativas y cualitativas así como factores limitantes y claves.

A través de la AMSDA se hicieron llegar a los estados las encuestas y formatos para vaciar la información requerida para el diagnóstico en lo referente a los estados y una muestra de cinco municipios. Por otra parte, se levantaron datos sobre las Delegaciones de la SAGARPA y de su estructura operativa, es decir, los Distritos de Desarrollo Rural y los Centros de Apoyo.

Lo anterior se complementó con entrevistas de profundidad a una muestra de funcionarios de las delegaciones estatales de SAGARPA y de los gobiernos estatales y municipales.

La información relativa a los estados y sus municipios incluyó:

Cuadro 4. Elementos del diagnóstico de los estados y municipios

<p>Organización de las Secretarías de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Rural o sus equivalentes, de los gobiernos estatales y de las áreas municipales dedicadas al desarrollo agropecuario de cinco municipios representativos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Organigrama (hasta 3 niveles) - Funciones desempeñadas por cada área - Naturaleza de la interacción con áreas de SAGARPA (tanto centrales como representaciones estatales) y del gobierno federal
<p>Recursos. Personal del gobierno estatal y de los cinco municipios seleccionados, dedicado al desarrollo agropecuario</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nómina de personal en cada área organizacional separando personal de base y personal de confianza (incluyendo tabulador de sueldos y salarios) - Perfil profesional en cada área organizacional (porcentaje con nivel de educación primaria, secundaria, técnica, profesional y postgrados) - Infraestructura con que cuenta la Secretaría de desarrollo agropecuario o equivalente del estado, y la misma información para las áreas municipales. <ul style="list-style-type: none"> oficinas (metros cuadrados) modo de acceso (terracería o pavimentado) teléfono (número de líneas) equipos de cómputo vehículos conexión a red / Internet (capacidad de transmisión de datos de la conexión) - Presupuesto histórico y proyectado del Estado, dedicado al desarrollo agropecuario autorizado y devengado para 2003, 2002 y 2001; dividido entre presupuesto de operación para personal, presupuesto de operación para otros y presupuesto de apoyo a productores y

	<p>comercializadores autorizado para 2004 y devengado esperado para 2004 [mismas divisiones que anterior] esperado para 2005</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto histórico y proyectado de los municipios seleccionados [mismos componentes y divisiones de los puntos previos]
<p>Prioridades. Elementos internos y externos que influyen o son parte de las actividades del desarrollo agropecuario y rural.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Calendarios políticos y electorales - Principales productos (cadenas) agroalimentarios o pesqueros del Estado - Programas de apoyo estatales y de SAGARPA de mayor relevancia en el Estado - Principales problemas en la interacción con áreas de SAGARPA (tanto centrales como representaciones estatales y locales) - Principales problemas en la interacción con el sector agropecuario y pesquero (incluyendo productores de autoconsumo, agroproductores pequeños y grandes y comercializadores pequeños y grandes) - Descripción de programas piloto desarrollados por áreas de SAGARPA en el Estado y sus resultados (p.ej., tarjetas electrónicas) - Otros (presentaciones, publicaciones y otra documentación describiendo el funcionamiento del gobierno estatal y municipal en materia de desarrollo agropecuario; ejm., Planes Estatales de Desarrollo, mapas de municipios que comprende el Estado)
<p>Marco Jurídico. También se tuvieron en consideración los aspectos de índole legal que regulan la acción sobre el campo y las relaciones con el gobierno federal, a saber:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes y reglamentos locales que norman el funcionamiento de la Secretaría de desarrollo agropecuario o su equivalente - Leyes y reglamentos locales que norman la planeación y participación social en el estado - Convenios que regulan la coordinación entre la SEDAGRO y el gobierno federal - Planes y programas que consideran el desarrollo agropecuario en la entidad

Fuente: AMSDA, 2004.

La información relativa a las Delegaciones, DDR y CADER fue recopilada por las oficinas centrales de SAGARPA y consideró los siguientes aspectos:

Cuadro 5. Elementos del diagnóstico de la estructura federal

<p>Organización de la Delegación, los DDR y CADER en su área de influencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura - Funciones desempeñadas por cada área en la representación, DDR y CADER - Naturaleza de interacción con áreas estatales y municipales
<p>Recursos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Personal de la Delegación Estatal: <ul style="list-style-type: none"> cantidad de personal en cada área organizacional incluida arriba perfil profesional en cada área organizacional (porcentaje con nivel de educación primaria, secundaria, técnica, profesional y postgrados) - Personal de los DDR del área de influencia [mismos componentes que el punto previo] - Personal de los CADER del área de influencia [mismos componentes] - Infraestructura con que cuenta la Delegación Estatal: <ul style="list-style-type: none"> oficinas (metros cuadrados) modo de acceso (terracería o pavimentado) teléfono (número de líneas) equipos de cómputo vehículos conexión a red / Internet (capacidad de transmisión de datos de la conexión) - Infraestructura con que cuentan los DDR del área de influencia [mismos componentes] - Infraestructura con que cuentan los CADERs del área de influencia [mismos componentes] - Presupuesto operativo histórico y proyectado de la Delegación Estatal: <ul style="list-style-type: none"> autorizado y devengado para 2003, 2002 y 2001 (dividido en personal y otros) autorizado para 2004 y devengado esperado para 2004 (mismas divisiones) autorizado esperado para 2005 (mismas divisiones que el punto previo) - Presupuesto operativo histórico y proyectado de los DDR del área de influencia [mismos

	<p>componentes y divisiones del punto previo]</p> <p>-Presupuesto operativo histórico y proyectado de los CADER del área de influencia [mismos componentes y divisiones del punto previo]</p>
Prioridades	<ul style="list-style-type: none"> - Principales productos (cadenas) agroalimentarios o pesqueros del Estado - Programas de apoyo estatales y de SAGARPA de mayor relevancia en el Estado - Principales problemas en la interacción con áreas del gobierno estatal y los gobiernos municipales - Principales problemas en la interacción con el sector agropecuario y pesquero (incluyendo productores de autoconsumo, agroproductores pequeños y grandes y comercializadores pequeños y grandes) - Descripción de programas piloto desarrollados por áreas de SAGARPA en el Estado y sus resultados (p.ej., tarjetas electrónicas) - Otros

Fuente: AMSDA, 2004.

Cada estado nombró a un enlace que sería el encargado de coordinar la elaboración del diagnóstico y llenado de los formatos, y a través del cual el despacho de consultores y los organismos involucrados darían seguimiento al proceso.

Los resultados

Independientemente de los resultados arrojados por el diagnóstico, es necesario hacer algunas consideraciones. En primer lugar, el tiempo para recabar la información fue reducido. Si nos atenemos a las fechas originalmente fijadas tenemos que a mediados de abril del 2004 tuvieron lugar varias reuniones regionales

para dar a conocer el proyecto y el 26 de mayo el presidente de la AMSDA envió una serie de cartas solicitando a los estados designar un coordinador de enlace de su dependencia para la realización del diagnóstico cuya fecha límite fue el 30 de junio. No es de extrañar que dos días antes de la citada, sólo 16 entidades lo habían entregado.

No todos los estados terminaron su diagnóstico. Aunque finalmente no fue éste el único elemento a considerar.

Un tema esencial fue la estructura operativa con la que contaba cada estado, que en algunos casos era suplementaria respecto a la de SAGARPA y en otras complementaria. Es decir, en ciertas entidades el gobierno del estado tenía tanta estructura y personal que no necesitaba la de la Secretaría para atender adecuadamente a los productores e instrumentar los programas federales (además de los propios). Pero en otros casos, como Nuevo León, la estructura estatal se complementaba con la federal no pudiendo prescindir de dicho apoyo. (Montes Cavazos, comunicación personal, 2008)

De gran importancia fueron también factores extrínsecos a la situación, como el deseo de participar y llevar a cabo el proceso de federalización, la voluntad de los ejecutivos estatales y de sus secretarios del ramo.

El programa piloto

Finalmente, en la reunión de la AMSDA del 28 de junio del 2004, se seleccionaron cuatro estados para el programa piloto: Nuevo León, Michoacán, Jalisco y Colima.

Desafortunadamente el fallecimiento del gobernador de este último estado, Gustavo Vázquez Montes en febrero del 2005, dejó trunca su participación en el proceso.

Las otras tres entidades firmaron el *Anexo de Ejecución para la Coordinación de la Operación y Funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural y de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural*, modificadorio del *Convenio para la Coordinación de Acciones en torno a los Programas de “Alianza para el Campo, de Apoyos Directos al Campo, de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, de Pesca y de Empleo Temporal en el Estado”* suscrito en el 2001.

V. LA EXPERIENCIA DE NUEVO LEÓN

Antes de describir la experiencia de la federalización en el estado de Nuevo León, convendría conocer el desarrollo que en la entidad tuvieron las dependencias de atención al campo así como la conformación de la estructura federal en este ámbito.

El presente capítulo comienza con un recuento de la evolución de dichas dependencias para luego describir los pasos que siguió el proceso de federalización del sector agropecuario en Nuevo León.

Origen y evolución de las dependencias de atención al campo en Nuevo León. De la Dirección de Agricultura a la Corporación para el Desarrollo Agropecuario⁶¹

Antecedentes

En el siglo XIX encontramos pocas referencias al campo nuevoleonés como materia del gobierno estatal. En las distintas Constituciones políticas del estado, solamente se alude a la agricultura en la de 1825, y como una competencia de los Ayuntamientos.

En ese entonces, recién creado el estado de Nuevo León, la división territorial era por distritos, constituyéndose como tales todos los territorios con una población

⁶¹ Los datos de este apartado son un resumen de Ortega Ridaura, 2005.

“superior a mil almas”. Cada distrito (lo que hoy conocemos como municipios) podía formar su Ayuntamiento.

Las tareas que corresponden a los Ayuntamientos se expresan en veinte fracciones que incluyen: recaudar las contribuciones estatales y federales; proponer arbitrios y administrarlos; velar por la seguridad de los ciudadanos y sus propiedades; establecer escuelas; administrar la cárcel; levantar censos; concurrir en la formación de leyes; formar ordenanzas para el buen gobierno, la policía, la salubridad, la educación y “demás objetos concernientes al bien estar de los individuos”.

El apartado XIII señala: “Promover la agricultura, la minería, las manufacturas, el comercio y cuanto conduzca a proporcionar medios de subsistencia y adelantamiento a la fortuna de los individuos, de que resulta la riqueza pública.”⁶²

Esta aparente ausencia del campo y de otros asuntos de vital importancia en el interés público se explica por las circunstancias político-sociales del siglo XIX, caracterizado por los continuos conflictos bélicos y reyertas internas, que obligó a poner el énfasis del gobierno en los asuntos militares y de orden público, dedicando poca atención a los aspectos económicos.

Esta situación se vio modificada en el siglo XX después de la Revolución Mexicana. Siendo la propiedad de la tierra uno de los elementos centrales del conflicto armado, el campo adquirió una relevancia que hasta el momento no había tenido, lo que quedó plasmado en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

⁶² *Constitución Política del Estado de Nuevo León*. Sancionada el 5 de marzo de 1825.

En las primeras décadas del periodo posrevolucionario la atención al campo giró en torno a dos grandes ejes: la propiedad/reparto de la tierra y el agua, particularmente, las obras de irrigación.

La política agropecuaria se dictaba desde la capital del país y los estados reproducían el esquema creando versiones locales de las dependencias federales, bajo la tutela central. Ejemplo de ello son la Comisión Local Agraria (1923), ante la cual se ventilaban las solicitudes de restitución y dotación de tierras⁶³; y la Comisión Local de Irrigación⁶⁴ (1929). Ambas involucraban a la administración local, ya fuera en su funcionamiento, en la toma de decisiones o en la aportación de recursos concurrentes para la realización de ciertas obras.

Por su parte, la escasez de recursos estatales hizo que se seleccionaran muy cuidadosamente las acciones para apoyar al campo. Se optó por dejar las grandes obras hidráulicas a la federación, promoviendo pequeños proyectos de irrigación que beneficiaban a grupos numerosos de campesinos.

Durante la primera mitad del siglo XX, más que un programa para desarrollar el campo, en Nuevo León se realizaban acciones dispersas en reacción a las demandas de las poblaciones y/o grupos de poder o los esfuerzos por paliar la creciente pobreza rural.

⁶³ Para la dotación de ejidos la Comisión Local Agraria recibía las solicitudes, levantaba censos de los peticionarios, diseñaba los planos y sugería los dictámenes para las resoluciones del gobierno que podían otorgar posesiones provisionales o definitivas. Esta facultad fue concurrente hasta la reforma del Art. 27 en 1934 cuando se le suspendió a las entidades federativas esta atribución creándose Comisiones Agrarias Mixtas en las que la federación tenía la última palabra.

⁶⁴ Entre sus principales obras estuvieron la presa de Hidalgo, con riego en 183 hectáreas; la de Los Herreras, que benefició cerca de dos mil hectáreas, ambas concluidas en la primera mitad de la década de 1930. Asimismo, la presa del Ayancual, que sirvió para el cultivo de cuatro mil hectáreas en Los Ramones y la presa Don Martín, construida bajo la presidencia del general Plutarco Elías Calles, con la que la agricultura en el estado recibió un vigoroso impulso.

Por ejemplo, la aguda escasez de maíz que se vivió a mediados de la década de 1940 hizo que se importaran grandes cantidades de grano para solventar la demanda local. El gobierno estatal decidió intervenir otorgando apoyos para ampliar la superficie cultivada.

La producción citrícola también recibió un importante impulso. Ante uno de sus principales problemas, el del transporte, el gobierno local tomó medidas en dos sentidos: por un lado, propició el incremento en la producción al extender el área de cultivo y, por el otro, impulsó la industrialización del producto en las zonas donde se cultivaba.

La institucionalización de la atención al campo. La primera dependencia administrativa estatal creada exclusivamente para la atención al campo fue el Departamento de Maquinaria Agrícola⁶⁵ establecido en 1948, como institución pública con personalidad jurídica para la realización de toda clase de labores que tuvieran como consecuencia el fomento e impulso de la agricultura y ganadería en Nuevo León.

Estas actividades incluían la construcción de presas para riego, canales, perforación de pozos, desmontes de nuevas tierras para el cultivo y caminos vecinales. El Departamento lo dirigía un Comité Administrador formado por cinco miembros nombrados por el gobernador, relacionados preferentemente con las ramas agrícola y ganadera.

⁶⁵ *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León* el 17 de abril de 1948.

Dos años después, se creó la Junta de Fomento Agrícola y Ganadero y de Administración de Maquinaria Agrícola en el estado⁶⁶, como organismo público descentralizado en sustitución del Departamento de Maquinaria Agrícola.

La Junta se ocupó del estudio de todo lo relativo a la organización, fomento, mejoramiento, defensa y mejor aprovechamiento de los recursos agrícolas y ganaderos, así como de administrar la maquinaria agrícola con que el Estado contaba. Estaba integrada por un presidente y dos vocales y para su administración fueron designados un gerente y un contador.

No obstante, para mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales de Nuevo León, que en ese entonces aún eran mayoría, no bastaba con apoyar la producción agropecuaria o desarrollar infraestructura de riego. Se buscó también incrementar el nivel de escolaridad y dar capacitación agrícola a través de escuelas rurales.

Otro factor primordial para el desarrollo rural fue la expansión del servicio eléctrico, como condición indispensable para el mejoramiento económico y social. La electrificación del estado, además de iluminación, trajo consigo la posibilidad de industrializar los productos del campo en los lugares de origen⁶⁷ (Rangel Frías, 1961), creando empleos y reteniendo en cierta medida a los habitantes en sus comunidades.

⁶⁶ *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León* el 21 de enero de 1950.

⁶⁷ En su último informe de gobierno en 1961, el gobernador Raúl Rangel Frías mencionó: “Los productos del campo mexicano deben llegar al mercado semielaborados para que las utilidades queden en manos del campesino y del productor. Con la convicción de que sólo la electricidad habrá de realizar esa transformación, hemos trazado un programa cuyo centro de distribución es la ciudad de Monterrey”.

A través de la Junta de Fomento Agrícola y Ganadero el gobierno estatal desarrolló una estrategia más o menos consistente de atención al campo como no se había visto hasta el momento en Nuevo León.

Se estableció un Centro de Inseminación Artificial, una Planta Avícola Piloto y un Campo Experimental de Investigación Citrícola en General Terán, para el estudio de mejores métodos de cultivo y el combate de plagas. Se auspiciaron exposiciones ganaderas en Guadalupe y la Feria de la Naranja en Montemorelos.

Con el fin de impulsar proyectos productivos de mayor envergadura, el gobierno estatal gestionó el otorgamiento de créditos a los campesinos a través del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A.

De gran trascendencia también fue la creación, en 1959, de la Facultad de Agronomía, de la Universidad de Nuevo León, establecida en los antiguos terrenos de la Hacienda El Canadá. A dicha institución se traspasaron los bienes y funciones del antiguo Departamento de Maquinaria Agrícola del Estado.

En la siguiente década (1960), el desarrollo industrial alcanzado por Monterrey y los municipios aledaños, contrasta con las dificultades que el campo atravesaba, relegado a un papel secundario en el crecimiento económico de la región.

Desde el inicio de su mandato, el gobernador Eduardo Livas se fijó como uno de sus principales propósitos promover el desarrollo del campo, destinando para ello parte del presupuesto estatal. El encargado de guiar este proyecto, fue el Departamento de Agricultura y Ganadería del Estado, que en 1962 reemplazó a la Junta de

Fomento Agrícola y Ganadero y de Administración de Maquinaria Agrícola del Estado.

Buscando sacar a los campesinos de la agricultura de subsistencia, se repartieron árboles frutales, principalmente naranjos injertados con los que se puso en marcha el Plan Citrícola para vigorizar la zona centro-sur del estado. También se apoyó la ganadería, con el establecimiento de praderas artificiales, proporcionando semilla de zacate de forma gratuita a los criadores de ganado.

En 1968, el mencionado Departamento fue elevado al rango de Dirección de Fomento Agropecuario, la cual coordinaría sus labores con la Agencia que representaba a la Secretaría de Agricultura y Ganadería federal en la promoción de proyectos para el desarrollo rural nuevoleonés.

Esta Dirección brindaba asistencia técnica a quienes lo solicitaban; enseñaba nuevas técnicas de utilidad para el agricultor; promovía la creación de viveros, estimulaba la horticultura con el establecimiento de huertas familiares, dirigía campañas de vacunación al ganado, entre muchas otras acciones con la finalidad de eventualmente mejorar las condiciones de vida del campesinado.

El cambio de gobernador en mitad del sexenio supuso nuevas transformaciones en la estructura administrativa. Con la idea de proyectar con bases técnicas el desarrollo y planear debidamente el progreso integral de la entidad, Luis M. Farías creó en agosto de 1971 la Dirección de Integración y Desarrollo, encargada de elaborar estudios para el uso racional del potencial productivo de Nuevo León.

Desde esta Dirección se trazaron programas de desarrollo para la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la industria, el comercio y los servicios, entablándose lazos con diversas dependencias federales, estatales y municipales.

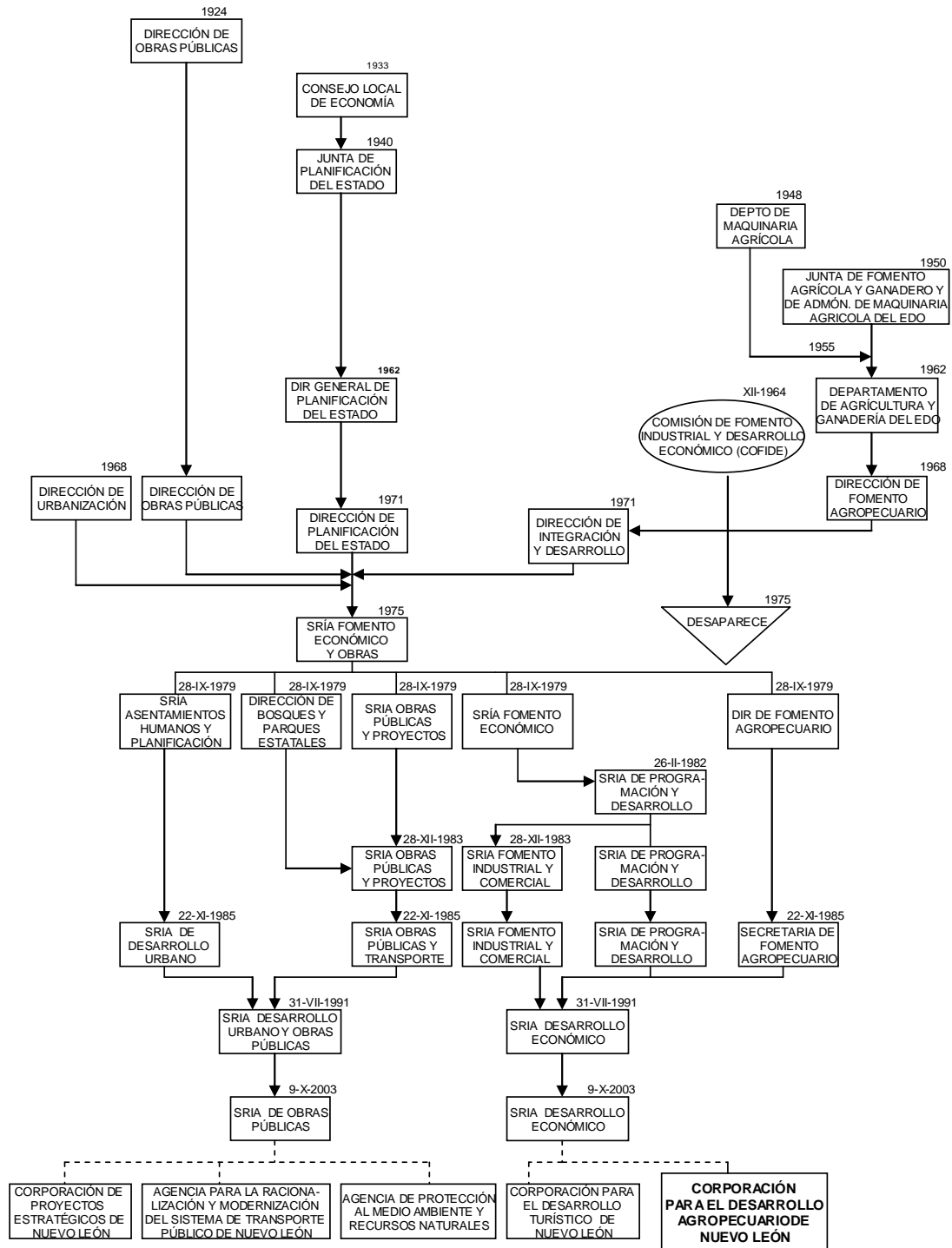
En 1975, al promulgarse la primera Ley Orgánica de la Administración Pública de Nuevo León, todas las acciones relacionadas directa o indirectamente con el desarrollo económico (planificación, desarrollo urbano, obra pública, industria, comercio y el campo) se concentraron en la Secretaría de Fomento Económico y Obras. Cuatro años después, el siguiente gobernador le restó a esta Secretaría las atribuciones relacionadas con la obra y el desarrollo urbano y lo relacionado con el campo, restituyendo de nuevo la Dirección de Fomento Agropecuario, en 1979.

En 1985, modificaciones a la ya citada Ley Orgánica, elevaron la antigua Dirección al rango de Secretaría de Fomento Agropecuario. Sin embargo, esto duró menos de seis años pues antes de terminar el sexenio y como parte de la propuesta de adelgazamiento del estado impulsada por el presidente Carlos Salinas de Gortari, se reunieron de nuevo bajo la Secretaría de Desarrollo Económico⁶⁸ las acciones realizadas por las secretarías de Fomento Agropecuario, de Fomento Industrial y Comercial, y de Programación y Desarrollo. Así, desde 1991, en los últimos meses de la administración de Jorge Treviño, quedó bajo una misma dependencia todo lo relacionado con los aspectos económicos: el trabajo, los estímulos a la producción, el desarrollo del campo, el comercio y el turismo.

Durante más de una década la atención al campo formó parte de las actividades de la Secretaría de Fomento Económico. Desafortunadamente, la evidente importancia

⁶⁸ Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 31 de julio de 1991.

Estructura de la Administración Pública de Nuevo León (fragmento) Evolución de las dependencias de atención al campo



Fuente: Fragmento de la carta evolutiva de la administración pública en Ortega Ridaura, 2005.

del desarrollo industrial frente al agropecuario, hizo que en ocasiones fuera relegado este último sector.

La llegada de Natividad González Parás a la gubernatura de Nuevo León en el 2003 significó un parteaguas en la administración pública estatal que rediseñó su estructura, modificó sus funciones y creó novedosos mecanismos de participación ciudadana a través de una serie de organismos públicos descentralizados⁷⁰.

Se modificó la Secretaría de Desarrollo Económico, que atendía los rubros relativos a industria, comercio, fomento agropecuario y turismo, a fin de concentrarse en el desarrollo industrial y comercial de Nuevo León. Las acciones relacionadas con el campo, el turismo y el desarrollo de proyectos estratégicos se descentralizaron, creándose tres corporaciones como organismos públicos de participación ciudadana: la Corporación de Proyectos Estratégicos de Nuevo León, la Corporación para el Desarrollo Turístico de Nuevo León y la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León.

Esto permitiría brindar una mejor atención al sector agropecuario, dado que las acciones realizadas a nivel de subsecretaría eran insuficientes para la reactivación del campo y para afrontar la crisis de este sector descapitalizado y con campesinos que padecen marginación y pobreza en segmentos importantes de su población.

⁷⁰ Estos nuevos organismos se agrupan bajo las figuras de consejos, corporaciones, institutos o agencias, que tienen como común denominador la incorporación y participación activa de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales, en los distintos programas que impulsa el gobierno. Los consejos son organismos públicos de interés eminentemente social, como es el caso del Consejo de Desarrollo Social y del Consejo de Relaciones Laborales y Productividad. Las corporaciones son organismos vinculados a los sectores productivos y al desarrollo económico, como lo son las corporaciones de Desarrollo Agropecuario, de Fomento y Promoción Turística y de Proyectos Estratégicos de Nuevo León. Los institutos promueven, organizan y defienden los derechos e intereses de sectores fundamentales de la sociedad, como el de las mujeres y los jóvenes, o que impulsan y promueven el desarrollo de actividades de interés general, como la vivienda y el deporte. Las agencias llevan a cabo funciones regulatorias y de autoridad, con autonomía de gestión, destacando el desarrollo urbano, el medio ambiente y el transporte público.

La Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León

El objeto de la Corporación es planear, participar, fomentar, coordinar, ejecutar y evaluar las acciones en materia de desarrollo rural sustentable del sector agropecuario en el Estado, considerando todo tipo de actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas.⁷¹

Atribuciones. Conforme al artículo 5 de la Ley que la crea, la Corporación tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Ejercer la rectoría del desarrollo rural estatal; conducir y ejecutar las políticas, planes, programas y acciones de fomento agropecuario y del desarrollo rural sustentable; fomentar las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas, valiéndose para ello de la coordinación con las distintas dependencias del sector público estatal y los convenios de coordinación que a nombre del Estado se celebren con el Gobierno Federal, los gobiernos municipales y las organizaciones privadas y sociales;
- II. Fomentar, administrar y dar trámite y resolución a los asuntos relacionados con las actividades del campo y el desarrollo de zonas rurales del Estado, procurando un desarrollo rural sustentable que proporcione los medios para incrementar la calidad de vida de sus habitantes;
- III. Impulsar la productividad y competitividad en las zonas rurales mediante la modernización de las unidades de producción;

⁷¹ Ley de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 15 de diciembre del 2003.

IV. Promover, gestionar y aplicar recursos y financiamientos para fortalecer todas las actividades productivas del campo;

V. Fortalecer la organización de productores del sector agropecuario para que sean agentes del desarrollo, y, junto con ellos, establecer mecanismos de comercialización, capacitación, investigación, asistencia técnica y transferencia de tecnología para elevar la productividad, procurando el apoyo de las instituciones de educación superior para tales efectos;

VI. Promover, gestionar y aplicar recursos y financiamientos para fortalecer todas las actividades productivas del campo;

VII. Desarrollar obras de infraestructura en apoyo a proyectos productivos, mejorar las comunicaciones terrestres y todas aquéllas que sean de utilidad a la población rural en su mejoramiento integral;

VIII. Apoyar la inversión y el desarrollo de nuevos proyectos productivos, la comercialización de los productos agropecuarios, la integración de proyectos agroindustriales y el desarrollo de las cadenas productivas para impulsar la generación de empleos y elevar los ingresos de los productores;

IX. Apoyar la creación de agronegocios;

X. Promover con los estados fronterizos vecinos una integración con el propósito de intercambiar información y experiencias que mejoren los estándares sanitarios y la comercialización regional de todos los productos agropecuarios;

XI. Coordinar los organismos descentralizados y fideicomisos del Estado que estén incorporados al sector agropecuario;

XII. Coordinar en el ámbito de la competencia estatal los programas y acciones de sanidad agrícola, vegetal, animal y forestal, el combate y la prevención de plagas y enfermedades fitozoosanitarias y la movilización de los productos agropecuarios y forestales, así como la inocuidad agroalimentaria en los procesos de producción y comercialización;

XIII. Organizar, difundir y mantener actualizada la información estadística del sector rural, así como elaborar estudios y proyectos relacionados con programas de inversión pública o privada;

XIV. Incorporar en los programas y acciones el concepto de desarrollo regional, a fin de generar zonas económicas autosuficientes;

XV. Impulsar, en coordinación con la Agencia de Protección al Medio Ambiente y Desarrollo Rural, la biodiversidad y mejoramiento de la calidad de los recursos naturales;

XVI. Representar al Estado ante todos los organismos y dependencias involucradas en el sector rural, coordinando sus esfuerzos en concordancia con lo previsto en la Ley de Desarrollo Rural sustentable, y

XVII. Ejercer las demás atribuciones que como entidad pública le encomienden las disposiciones legales que regulen al sector agropecuario, o las que le encomiende el Titular del Ejecutivo.

Estructura. Para el desempeño de sus funciones y la organización de las actividades que le competen, la Corporación cuenta con un órgano superior, que es la Junta de Gobierno, un órgano de vigilancia, personificado en la figura del Comisario, un órgano asesor de carácter ciudadano, que el Consejo Ciudadano Agropecuario y una estructura administrativa que pende de la Dirección General como puede observarse en el organigrama.

El Consejo Ciudadano Agropecuario. Es un órgano de participación ciudadana plural representativo del sector con carácter de órgano asesor, propositivo y promotor de las acciones de la Corporación. Sesiona ordinariamente cada tres meses y extraordinariamente cuanto la necesidad lo amerite.

El Consejo está integrado por un presidente honorario, que será el gobernador del Estado; un presidente Delegado, que será nombrado por el Titular del Ejecutivo y actuará como su representante; un secretario, que será el Director General de la Corporación, y dieciséis vocales consejeros⁷², a saber, un representante de cada uno de los siguientes: agricultores, avicultores, citricultores, engordadores de bovinos, porcicultores y productores forestales⁷³; dos representantes de organizaciones campesinas; cinco productores o académicos del sector social con conocimientos del sector agropecuario que hayan destacado por su interés en la problemática del campo; un representante del Consejo Estatal Agropecuario, A.C., y

⁷² Elegidos por un periodo de dos años que puede ser designados nuevamente al término del mismo cuantas veces se considere necesario para el adecuado cumplimiento de los fines del Consejo.

⁷³ Estos vocales son nombrados por invitación del Gobernador del Estado, a propuesta del Presidente Delegado, previa consulta que este último realice entre los sectores de la comunidad agropecuaria.

dos representantes de la Unión Ganadera Regional de Nuevo León, A.C.⁷⁴ Todos sus miembros tienen carácter honorífico.

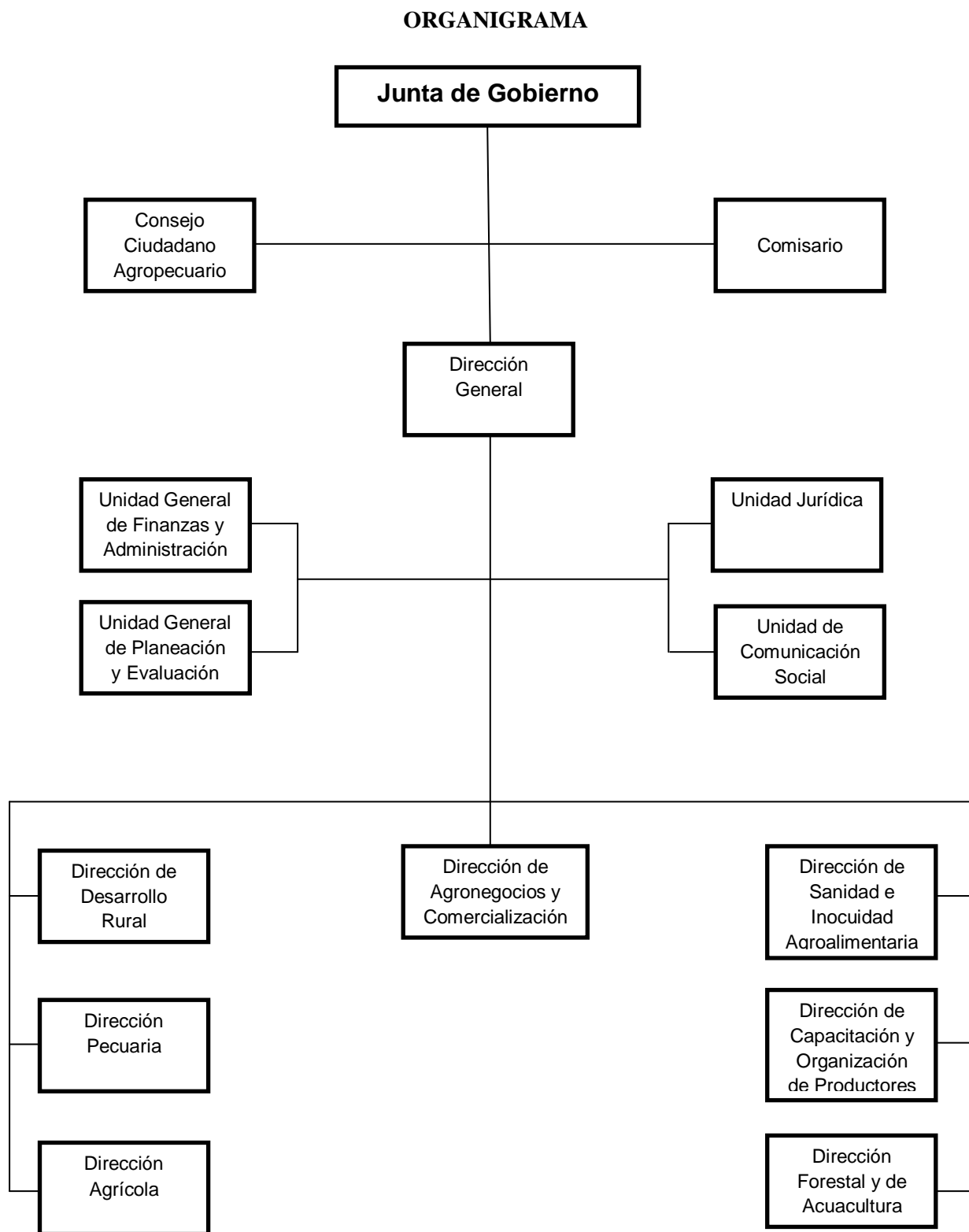
El presidente honorario podrá invitar al Delegado de la SAGARPA en el Estado, quien participará con carácter de vocal; también podrá invitar a representantes de dependencias u organismos del Gobierno Federal relacionados con el sector agropecuario, quienes sólo tendrán derecho a voz.

Entre las facultades del Consejo están la de ser un órgano de asesoría y consulta de la Corporación; buscar la participación de todos los sectores interesados; promover la vinculación con instancias de gobierno y organizaciones relacionadas con el desarrollo agropecuario; proponer y dar seguimiento a los planes, políticas públicas, programas, proyectos y acciones emprendidas; analizar la viabilidad de los proyectos presentados por el presidente delegado o por el Director General de la Corporación; integrar comités y comisiones para la atención de los asuntos específicos; y evaluar las acciones que se realizan en el Estado en materia de desarrollo agropecuario.

El Presidente Delegado. Es el encargado de presentar al Consejo las propuestas en materia de planeación y diseño de la política del desarrollo rural sustentable así como las propuestas de programas de la Corporación, para incorporar sus observaciones y comentarios; dar seguimiento a los planes, programas y acciones que deberán ser ejecutados para el cumplimiento de los fines de la Corporación; coordinar la participación de los distintos organismos que integran el sector agropecuario en las acciones de la Corporación; integrar comisiones y comités para

⁷⁴ Estos últimos son designados por la organización que representen, incluyendo su suplente.

Figura 2. Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León



Fuente: http://www.nl.gob.mx/?P=des_agropecuario_organigrama

el mejor cumplimiento de las funciones de la Corporación; someter a la aprobación de la Junta de Gobierno el anteproyecto de presupuestos de ingresos y egresos, el informe anual y los estados financieros que le presente el Director General; y representar al Consejo en el ámbito de su competencia.

El Director General. Será designado y removido libremente por el Titular del Ejecutivo y tendrá las siguientes atribuciones:

Elaborar las propuestas en materia de planeación y diseño de la política de desarrollo rural sustentable considerando la participación ciudadana, en coordinación con los productores del Estado tomando en consideración las opiniones del Consejo y las determinaciones de la Junta de Gobierno; administrar y representar al organismo y fungir como enlace del Gobierno del Estado en materia de agricultura, ganadería, forestal, fauna, pesca y acuacultura, así como de desarrollo rural; ser apoderado general y celebrar toda clase de contratos y convenios necesarios para el cumplimiento de su objeto; presentar al Presidente Delegado el informe de actividades realizadas por la Corporación y el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos por programas para su ulterior aprobación por la Junta de Gobierno; coordinar, en el ámbito de su competencia, la operación de los programas federales y estatales, de acuerdo con lo previsto en los convenios celebrados entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación u otras entidades o dependencias federales y el Gobierno del Estado; programar, asesorar y capacitar técnicamente a productores; operar los apoyos económicos para el fomento y desarrollo de las actividades objeto de la Ley,

vigilando su aplicación y evaluando los resultados; promover los agronegocios, la integración de empresas en cadenas productivas y la comercialización de productos agropecuarios, mediante la organización de productores; coordinar en el ámbito de la competencia estatal los programas y acciones de sanidad agrícola, vegetal, animal y forestal, el combate y la prevención de plagas y enfermedades fitozoosanitarias y forestales, así como la movilización de los productos agropecuarios y forestales, considerando los conceptos de inocuidad alimentaria y bioterrorismo en los procesos de producción y comercialización; promover, coordinar y organizar la difusión de los productos agropecuarios y forestales, así como las actividades y beneficios de la acuicultura; promover la capacitación, investigación y transferencia de tecnología en coordinación con instituciones de educación superior nacionales e internacionales; integrar la información sobre el sector agropecuario, los subsectores productivos, los recursos naturales sujetos a aprovechamiento y conservación, así como coordinar los organismos relacionadas con ese propósito; convocar a las diferentes dependencias federales, estatales y municipales, que incidan en el sector rural, para procurar que los planes y programas sean congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo; coordinar los organismos y fideicomisos que integran el sector rural, así como aquéllos que por acuerdo del Ejecutivo sean creados o pasen a formar parte del sector; establecer las unidades administrativas que sean necesarias para el cumplimiento de las atribuciones de la Corporación.

La Junta de Gobierno está integrada por el titular del Ejecutivo del Estado, quien la presidirá; el Presidente Delegado de la Corporación, quien en ausencia del

Presidente Honorario la presidirá; el Director General, quien tendrá el carácter de Secretario de la Junta, y cuatro vocales, que serán los secretarios de Gobierno, de Finanzas y Tesorero General del Estado, de Desarrollo Económico y el Director General de la Agencia de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales. Sesionará semestralmente y entre sus funciones le corresponde aprobar, en su caso, el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos por programas y los estados financieros de la Corporación, a fin de que sean remitidos a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado; el informe anual de actividades elaborado por el Director General y el del Comisario; el programa de inversión del organismo, incluyendo los programas de obras públicas y de adquisiciones; y otorgar poderes generales.

El Comisario. A propuesta de la Contraloría Interna, el Gobernador del Estado designará y removerá a un Comisario, para realizar las funciones de vigilancia y control interno de la Corporación. Entre otras cosas, deberá vigilar que los gastos, cuentas y administración de los recursos se encaminen adecuadamente para el cumplimiento de los objetivos de la Corporación, ajustándose en todo momento a lo que dispone esta Ley, los planes y presupuestos aprobados, así como las disposiciones aplicables; para ello podrá solicitar la información y documentación y efectuar los actos que se requieran para el adecuado cumplimiento de sus funciones; rendir un Informe anual tanto a la Junta de Gobierno como a la Contraloría Interna de la Administración Pública Estatal; y recomendar a la Junta de Gobierno, al Presidente Delegado y al Director General, las medidas preventivas y

correctivas que sean convenientes para el mejoramiento de la organización y funcionamiento de la Corporación.

Teniendo como base esta estructura y funciones, la **misión** de la Corporación es promover el desarrollo integral y sustentable del sector agropecuario del Estado de Nuevo León, conjuntando y armonizando los esfuerzos y acciones de todas las instituciones participantes en el sector. Con la participación ciudadana, definir y orientar las políticas de desarrollo y los programas necesarios y suficientes para tener un campo competitivo y capaz de responder a los retos de la calidad y producción que demandan los consumidores.

Visión. Se pretende llegar a tener un sector agropecuario productivo, diversificado y organizado, con acceso a tecnología e infraestructura modernas, que provea a las zonas rurales de condiciones adecuadas para el desarrollo económico y social de sus habitantes, y que se encuentre integrado plenamente al desarrollo económico del Estado de Nuevo León con productores organizados y competitivos, produciendo en forma sustentable, con la aplicación de tecnologías adecuadas, e integrados en las cadenas productivas con un espíritu innovador que permita una mejora substancial en la calidad de vida de las familias campesinas.

La estructura de los DDR y CADER en Nuevo León

De acuerdo a la división territorial operativa establecida en la década de 1980 por la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), el estado de Nuevo León está dividido en cuatro Distritos de Desarrollo Rural con cabecera en los

municipios de Anáhuac (DDR01), Apodaca (DDR02), Montemorelos (DDR03) y Galeana (DDR04). En éstos, operan 21 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER). (Ver mapas 1 y 2)

Cuadro 1. Nuevo León. Principales características de los Distritos de Desarrollo Rural

DDR	Superficie (hectáreas)	Porcentaje (%)	Número de Municipios	Porcentaje (%)
100 Anáhuac	1,408,360	21.80	7	13.70
101 Apodaca	2,212,102	34.30	29	56.90
102 Montemorelos	1,097,358	17.00	9	17.60
103 Galeana	1,737,680	26.90	6	11.80
Total	6,455,500	100.0	51	100.00

Fuente: CDANL/OEIDRUS. *Diagnóstico del sector agropecuario y acuícola del estado de Nuevo León*. 10 de septiembre de 2008.

Los antecedentes del proceso de federalización

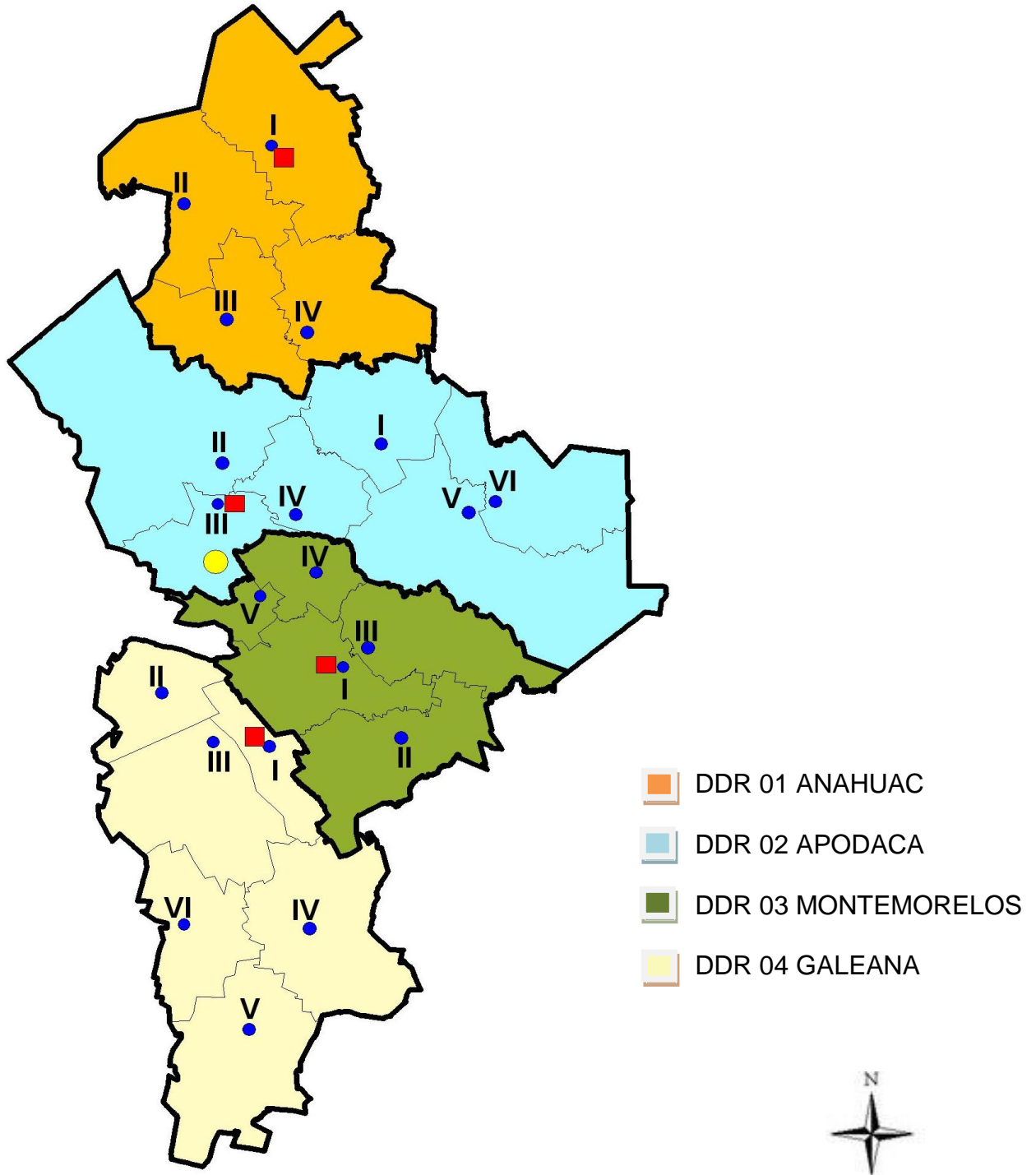
El comienzo del proceso de federalización del sector agropecuario en Nuevo León se remonta, al igual que en el resto del país, al año de 1996, cuando se firmó el *Convenio para la realización de acciones en torno al Programa “Alianza para el Campo”*⁷⁵.

Este convenio se inscribía en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* que en respuesta a los devastadores efectos de la crisis de 1994, tenía como uno de sus ejes centrales el desarrollo social, y como su parte medular, elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de los mexicanos y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.

⁷⁵ El convenio fue firmado el 20 de marzo de 1996. El Ejecutivo Federal aparece representado por Francisco Labastida Ochoa, en ese entonces titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR). Por el Gobierno del Estado de Nuevo León, firman el Gobernador Sócrates Rizzo García; el Secretario General de Gobierno, Héctor S. Maldonado Pérez; el Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, Othón Ruiz Montemayor y el Secretario de Desarrollo Económico Jorge Arrambide Garza. (Es necesario tener en cuenta que desde 1991 la atención al sector agropecuario en Nuevo León era parte de las funciones de dicha Secretaría).

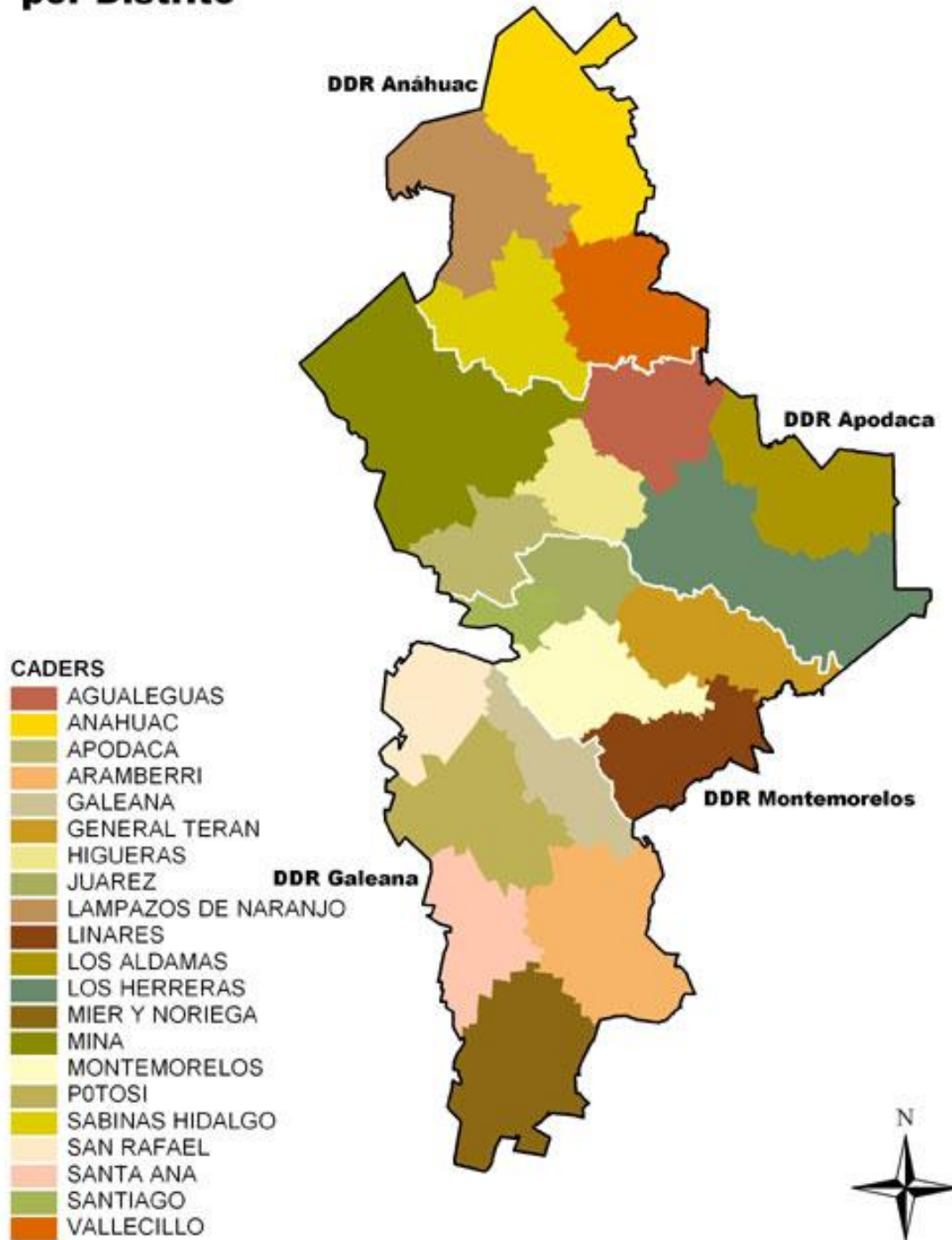
Mapa 1. Nuevo León

Distritos de Desarrollo Rural (DDR)



Mapa 2. Nuevo León

Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) por Distrito



En el caso de Nuevo León, se había suscrito ya un convenio de desarrollo social con el Ejecutivo Federal por el que se comprometía a impulsar la consecución de las metas del citado Plan. Bajo esta línea, la atención al sector rural era fundamental.⁷⁶

Con la firma del mencionado instrumento legal, las partes (SAGAR y el gobierno estatal) convenían en coordinar acciones para instrumentar los programas contenidos en la Alianza para el Campo y en general aquellos que contribuyeran al desarrollo agropecuario de Nuevo León.

El Gobierno del Estado, conduciría el desarrollo agropecuario de la entidad auxiliado por un Consejo Estatal Agropecuario (denominado "Gabinete Estatal Agropecuario")⁷⁷ el cual se encargaría del seguimiento y evaluación de los planes, programas y acciones.

El Convenio de 1996 comprendía los siguientes programas:

I. PROCAMPO

II. PRODUCE CAPITALIZA

- a) Ferti-irrigación
- b) Mecanización
- e) Establecimiento de praderas
- d) Equipamiento rural

III. GANADO MEJOR

⁷⁶ Hay que recordar que a fines de 1993 se había creado Procampo, como un sistema de apoyos directos (subsidios) al agro, y la instrumentación del Programa Alianza para el campo venía a reforzar el apoyo gubernamental a este sector.

⁷⁷ Este "Gabinete" sería presidido por el Gobernador del Estado o la persona por él designada y un representante de la SAGAR como Secretario Técnico. Asimismo convocaría a las organizaciones sociales y productores del sector agropecuario a participar en su seno.

IV. SANIDAD ANIMAL

V. SANIDAD VEGETAL

VI. CAPACITACIÓN

VII. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

VIII. SISTEMA DE INFORMACIÓN AGROPECUARIA

Las metas y alcance de cada uno de estos programas serían establecidos conjuntamente por el gobierno del Estado y la SAGAR con la participación del "Gabinete Estatal Agropecuario". Asimismo, contemplaba traspasar al gobierno estatal la coordinación y operación de los cuatro Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los 21 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), cuyos gastos asociados seguirían siendo sufragados por la SAGAR.

Una comisión bipartita con un representante del Gobierno de Nuevo León y el Subdelegado Administrativo de la Delegación de la SAGAR en el Estado coordinarían el apoyo financiero y administrativo para el ejercicio del gasto antes mencionado.

En cuanto al programa PROCAMPO, el gobierno del Estado coordinaría las actividades a cargo de los DDR, como la verificación de siembras, la recepción de solicitudes y la entrega de las cuotas, entre otras. La SAGAR controlaría las altas y bajas del directorio de productores, la verificación de siembras complementarias, la emisión, el registro y resguardo de los medios de pago y el catastro de predios.

Para la ejecución de los Programas se destinó una inversión inicial de \$21'770,000.00 (veintiún millones setecientos setenta mil pesos), de los cuales la SAGAR aportaría \$14'748,000.00 (catorce millones setecientos cuarenta y ocho mil pesos), provenientes de los recursos autorizados en su Presupuesto Anual de 1996. Y el Gobierno del Estado de Nuevo León, \$7'022,000.00 (siete millones veintidós mil pesos)⁷⁸.

Sin embargo, en la realidad, estos objetivos no fueron alcanzados ya que sólo se operaron los programas de Alianza a través de un fideicomiso, pero no se transfirió la coordinación de los DDR y CADER, desatendiéndose el objetivo de una verdadera descentralización (Montes Cavazos, 2005).

El Convenio del 2001

A principios del sexenio foxista, el 30 de abril del 2001, el Ejecutivo Federal por conducto de la ahora Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), firmó con el gobierno nuevoleonés el *Convenio para la Coordinación de Acciones en torno a los Programas de “Alianza para el Campo, de Apoyos Directos al Campo, de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, de Pesca y de Empleo Temporal en el Estado de Nuevo León”* que ratificaba el de 1996, así como la conveniencia de continuar el desarrollo de los programas de la Alianza para el Campo e incorporar las adecuaciones que en

⁷⁸ *Convenio para la realización de acciones en torno al Programa “Alianza para el Campo” en el Estado de Nuevo León, 20 de marzo de 1996.*

sus cinco años de operación se habían identificado para mejorar su desempeño y el cumplimiento de sus objetivos.

En el marco del fortalecimiento del federalismo (PPNF,1997), los programas de la Alianza para el Campo serían operados directamente por el gobierno del Estado, que se responsabilizaría de su ejercicio, conservando la SAGARPA sus responsabilidades en materia de establecimiento de políticas nacionales agropecuarias, de desarrollo rural y de pesca; seguimiento y evaluación del desarrollo del sector; la operación y supervisión de campañas sanitarias; el establecimiento de políticas y estrategias del sistema de información agropecuaria, rural y de pesca y el establecimiento de programas especiales y/o emergentes.

El Consejo Estatal Agropecuario o su equivalente sería el órgano de decisión de los programas de la Alianza para el Campo, de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales y de Empleo Temporal ajustando su desempeño de conformidad con el marco jurídico de ambos niveles de gobierno.

Aparte, en unos anexos técnicos se establecería la participación correspondiente al gobierno del Estado, a las dependencias y entidades de los gobiernos federal y estatal y a las organizaciones sociales y productores agropecuarios.

La distribución de los recursos presupuestales por programas se definiría conjuntamente por la SAGARPA y el gobierno del Estado, a propuesta del Consejo Estatal Agropecuario o su equivalente, considerando lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La distribución acordada se estipulará en los anexos técnicos correspondientes.

Se ampliaban los programas comprendidos por el instrumento legal, pudiendo ser, entre otros, los siguientes:

I. Apoyo al Desarrollo Rural (PADER)

II. Ferti - Irrigación

III. Tecnificación de la Agricultura de Riego por Bombeo

IV. Establecimiento de Praderas

V. Mecanización

VI. Salud Animal

VII. Sanidad Vegetal

VIII. Lechero

IX. Ganado Mejor

X. Mejoramiento Genético

XI. Fomento Avícola y Porcícola

XII. Apícola

XIII. Capacitación y Extensionismo

XIV. Transferencia de Tecnología

XV. Del Café

XVI. Kilo por Kilo

XVII. Elemental de Asistencia Técnica (PEAT)

XVIII. Mujeres en Desarrollo Rural

XIX. Desarrollo Productivo Sustentable en Zonas Rurales Marginadas

XX. Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera

XXI. Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales

XXII. Cultivos estratégicos

XXIII. Oleaginosas

XXIV. Citrícola

XXV. Cultivo ornamental

XXVI. Recuperación de suelos

XXVII. Invernaderos

Uno de los aspectos de significativos incorporados en este convenio fue la posibilidad de que en la medida en que la SAGARPA transfiriera efectivamente recursos y funciones al gobierno del Estado, éste a su vez estaría en condiciones de descentralizar hacia el nivel municipal y a los productores.

No obstante y a pesar de que el convenio resaltaba la importancia de la federalización como un proceso que tiende a una mayor participación social y a la democratización de las decisiones, no se pasó del papel a los hechos.

El gobierno estatal siguió sin tener la titularidad operativa de los programas ni de los DDR y CADER, los cuales continuaron siendo la estructura funcional de la Secretaría.

Sin embargo, la federalización era una de las principales líneas planteadas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* por lo que tanto la SAGARPA como la

Asociación Mexicana de Secretarios de Agricultura (AMSDA) y algunos gobiernos estatales, no cesaron en sus esfuerzos por concretar esta legítima aspiración.

La federalización, una realidad

Como se mencionó con anterioridad, la voluntad y determinación de los actores involucrados así como los reclamos cada vez más frecuentes de las organizaciones y de los productores agropecuarios, motivaron la reactivación del proyecto de descentralización largamente acariciado.

Apoyándose en la organización y los mecanismos de comunicación establecidos por la AMSDA, la SAGARPA expuso de manera detallada su propuesta ante los Secretarios de Agricultura del país y similares, en tres reuniones de carácter regional. La correspondiente a la zona del noreste, a la que pertenece Nuevo León, tuvo lugar en Monterrey el 28 de abril del 2004⁷⁹.

El paso siguiente fue la realización de un diagnóstico de cada entidad para conocer sus características en cuanto a organización, estructura y recursos, con el fin de seleccionar aquéllos que reunieran las condiciones idóneas para poner en marcha un plan piloto que después se extendería al resto del país (AMSDA, 2005).

Para diseñar y conducir dicho diagnóstico, que se realizó entre finales de mayo y junio del 2004 (cuyas características se describen más adelante), SAGARPA se apoyó en el despacho McKinsey & Co. Por su parte, cada estado nombró un enlace para dar seguimiento a dicho diagnóstico. En Nuevo León el encargado de tal tarea

⁷⁹ Las otras dos reuniones se realizaron en Oaxaca, el 21 de abril para la región sur-sureste y en Guadalajara para las regiones centro-occidente, noroeste y centro el 29 de abril del 2004.

fue el Dr. Marco Antonio González Valdez, Director de Planeación, Evaluación y Desarrollo Rural de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León (CDANL).

Los resultados arrojados por el mencionado diagnóstico, llevaron a seleccionar cuatro estados de la República –entre ellos Nuevo León-, con los que se pondría en marcha el plan piloto para federalizar los programas de atención al sector agropecuario.

De los diagnósticos de cada estado también se dedujo que no era posible hacer una propuesta generalizada, sino que era necesario crear un “traje a la medida” partiendo del análisis de la situación real –cobertura territorial, personal, programas, recursos, etc.-, de cada entidad. Asimismo, el hecho de que las estructuras estatales fueran suplementarias o complementarias de las federales (como era el caso de Nuevo León). (Montes Cavazos, comunicación personal, 2008)

Cada uno de los estados contemplados en este plan elaboraría su propuesta organizativa para la incorporación de las funciones antes desarrolladas por SAGARPA, en particular, el funcionamiento de los DDR y CADER, así como la administración y coordinación de la mayoría de los programas federales.

Dicha propuesta se haría tomando en cuenta las necesidades de cada región y comunidad de la entidad sin contravenir las líneas estratégicas de la federación y buscando crear sinergias con otras dependencias para estimular el desarrollo rural.

Una vez sentadas las bases y acuerdos institucionales, el 8 de abril del 2005, en el marco de la XXIV Asamblea Nacional de la AMSDA⁸⁰ en Pátzcuaro, Michoacán, los gobernadores Natividad González Parás de Nuevo León, Lázaro Cárdenas Batel de Michoacán y Francisco Javier Ramírez Acuña de Jalisco, firmaron con la SAGARPA como representante del Ejecutivo Federal, su respectivo *Anexo de Ejecución para la Coordinación de la Operación y Funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural y de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural*.⁸¹ Dicho Anexo modificó (amplió y complementó) el suscrito en el 2001.

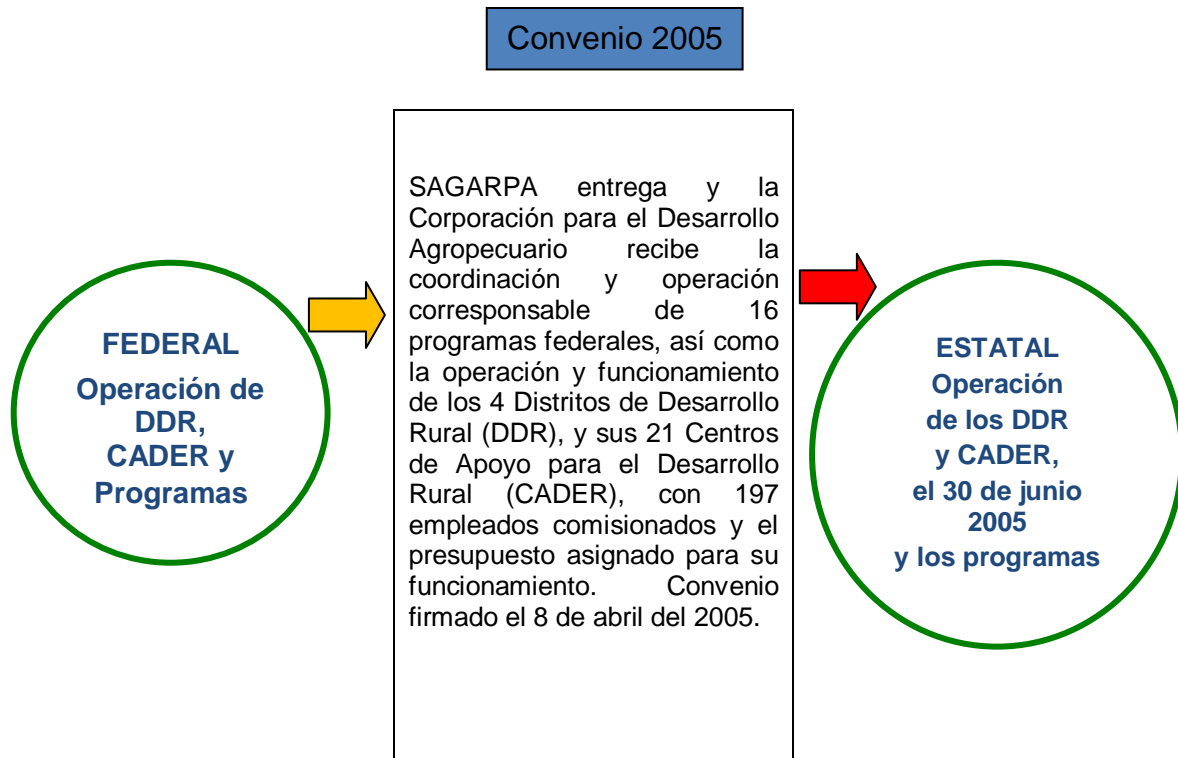
Al hacer depender de las autoridades locales el funcionamiento de los DDR y CADER, se facilitaba la posibilidad de adecuar con mayor eficacia las políticas de desarrollo agropecuario a las necesidades de cada estado, focalizando sus prioridades, fortaleciendo sus capacidades de gestión y de atención, disminuyendo las inequidades y creando una nueva relación mucho más estrecha y cercana con el Gobierno Federal (Galindo Noriega, 2005).

De acuerdo con las *Bases de Ejecución* del Anexo citado, el proceso de federalización se llevaría a cabo en dos etapas, la primera de las cuales comprendería desde la firma del convenio hasta el 31 de julio del 2005 (aunque en los hechos, el acta final de esta etapa se firmó el 13 de junio del 2005), y una segunda, con una fecha límite preestablecida para fines de diciembre de 2005, la que en abril del 2008 seguía inconclusa.

⁸⁰ En esta misma Asamblea, el Ing. Fermín Montes Cavazos, Director General de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, fue electo Presidente de la AMSDA.

⁸¹ Por parte de SAGARPA firmaron su titular Javier Bernardo Usabiaga Arroyo y el Oficial Mayor Xavier Ponce de León Andrade. Por el gobierno de Nuevo León, además del titular del Ejecutivo Estatal, el Secretario General de Gobierno Napoleón Cantú Cerna y el Director General de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, Fermín Montes Cavazos.

Figura 3. Convenio del 2005



Fuente: CDANL, 2008

La primera etapa

En esta primera etapa, la Delegación estatal de SAGARPA transfirió al gobierno del Estado por conducto de la CDANL, la dirección operativa y administrativa de los cuatro DDR y los 21 CADER (que se adscribieron temporalmente a la estructura de la Corporación) así como las actividades de los programa federales.

A partir de ese momento, la relación con los productores de la entidad quedó bajo la responsabilidad del gobierno del Estado como primera instancia.

SAGARPA siguió aportando los recursos presupuestales para sufragar, por conducto de la CDANL, el gasto corriente asociado a la operación de los DDR y

CADER correspondiente a los rubros de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, subsidios y transferencias.

Cuadro 2. Nuevo León, proceso de federalización. Comisión Bipartita

Materia objeto de la Subcomisión	Titular/ Encargado	Puesto
Recursos Financieros Recursos Materiales Recursos Humanos	Ing. Juan Patricio Galicia Cavazos	Coordinador de Programas y Servicios
Recursos Tecnológicos Sistema Nacional de Información (Alianza para el Campo)	Lic. Mario Alberto Madrigal Villarreal	Informática
Jurídico	Lic. J. Nazario Pineda Osorio	Jefe de la Unidad Jurídica
Contraloría Interna	C.P. Juan Silvano Hernández Sena	
Capacitación	Dr. Jesús Martínez de la Cerda	Director de Organización y Capacitación
Programas		
Fomento Agrícola (Alianza) Apoyos a la modernización de la infraestructura Conversión productiva Diesel Agropecuario FAPRACC PROCAMPO	Ing. Alonso Ibarra Tamez	Director Agrícola
Desarrollo rural PIASRE	Dr. Jesús Martínez de la Cerda	Director de Organización y Capacitación
Fomento Ganadero PROGAN (Alianza)	MVZ Vicente Galván González	Director Pecuario
Ingreso Objetivo Flete terrestre Pignoración FOMAGRO PROMAGRO Área de Agronegocios Apoyos a la comercialización	Ing. César Javier Fernández Sillas Ing. Eduardo Roberto De la Garza Ríos	Área de Agronegocios
Fomento y consolidación de organizaciones económicas para el acopio y la comercialización	Dr. Jesús Martínez de la Cerda	Director de Organización y Capacitación
Sanidad e inocuidad agroalimentaria (Alianza para el campo)	Dr. Gustavo Frías Treviño	Director de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria

Fuente: Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León

Con el fin de coordinar y vigilar este apoyo financiero y administrativo que SAGARPA transferiría a la Corporación, el 21 de abril se instaló la Comisión Bipartita, la cual además se encargaría de solucionar los problemas derivados de la

operación de los programas, de la demarcación territorial y de las relaciones laborales de los DDR y CADER.

La Comisión se integró por los titulares en el estado tanto de la SAGARPA como de la CDANL, y un Secretario Técnico por cada una de las partes. A su interior, se organizaron las subcomisiones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos, las cuales establecerían a su vez los mecanismos necesarios para la etapa de transición de los recursos y programas, así como su transferencia definitiva (segunda etapa).

El Secretario Técnico por parte de la CDANL fue el Ing. Homero Elieser Salazar Sepúlveda, Secretario del Comité Técnico del Fondo Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Nuevo León (FOFAE), y las Subcomisiones que se integraron, así como los titulares a cargo, se observan en el cuadro 2.

La primera reunión de la Comisión Bipartita tuvo lugar el 25 de Abril del 2005 y en ella participó personal de SAGARPA México y de la Delegación en Nuevo León así como personal de la CDANL.

Una de las principales tareas de esta Comisión fue la realización de las actas de entrega-recepción en materia de recursos humanos, muebles e inmuebles y recursos financieros y normativos.

El 22 de abril, se constituyó la Comisión de Regulación y Seguimiento (CRyS) cuya misión era interpretar los lineamientos generales del Anexo de Ejecución y vigilar y dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos contenidos en el mismo. Esta Comisión, integrada por el Oficial Mayor de la SAGARPA y por el titular de la

CDANL, y sus respectivos suplentes, se encargaría también de establecer los indicadores para evaluar el desempeño y dar seguimiento a la gestión de los DDR y CADER bajo el nuevo esquema de trabajo.

Con fecha 30 de abril de 2005, se firmaron las actas administrativas para formalizar la entrega-recepción de cada uno de los cuatro Distritos de Desarrollo Rural y sus 21 CADER. Fueron objeto de esta entrega-recepción los siguientes conceptos:

- 1) Plantilla de Personal.
- 2) Mobiliario, Equipo, Instrumentos y Aparatos.
- 3) Presupuesto y Recursos Financieros que entrega la Delegación⁸²

La segunda etapa

Inició en agosto del 2005 y contemplaba la transferencia formal y definitiva al Gobierno del Estado de Nuevo León, de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos necesarios para la complementación de las estructuras operativas.

Para este fin previamente se definió el porcentaje de gastos de operación por cada uno de los programas transferidos, los cuales siguieron un proceso de rediseño estableciéndose las reglas de operación y su padrón correspondiente.

⁸² En el plan original serían también entregados: 4. Documentos clasificados como Manuales, Instructivos y Circulares vigentes que aplican en la transferencia de los Recursos Financieros, Recursos Materiales, Recursos Humanos, Recursos Tecnológicos, Jurídicos y de Contraloría en poder de la Delegación; y 5. Contratos de Prestadores de Servicios Vigentes y Situación que guardan los Inmuebles Propios y rentados en que se encuentran las Oficinas de cada uno de los DDR y CADER, así como Situación del Parque Vehicular Oficial y Pago del Transporte Rural, pero no sucedió así.

En esta segunda etapa la CDANL recibiría 15 programas federales:

Alianza para el Campo

PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo)

Diesel Agropecuario

PIASRE (Programa Integral De Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva)

Apoyos a la Comercialización

Apoyos a la Modernización de la Infraestructura

Conversión Productiva, Fomento y Consolidación de Organizaciones Económicas para el Acopio y Comercialización

Flete Terrestre

Ingreso Objetivo

Pignoración

Capacitación

FAPRACC (Fondo para Atender a la Población Afectada por Contingencias Climatológicas)

FOMAGRO (Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios)

PROGRAM (Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera)

PROMOAGRO (Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos)

Junto con éstos, se haría la entrega puntual de los recursos de cada uno, señalando en cada caso al receptor responsable e incluyendo los expedientes, listas de

beneficiarios y reglas de operación así como los recursos necesarios para su implementación.

A los programas federalizados se integrarían para su operación los que ya tenían recursos federales y estatales, tanto de la CDANL como de otras dependencias federales, como los siguientes: Uso eficiente del Agua y la Energía Eléctrica; Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola; Modernización de Distritos de Riego; Programa de Desarrollo Forestal; Programa de Restauración y Conservación de Ecosistemas Forestales; Programa Nacional de Apoyo a la Acuicultura Rural; Apoyo a Productores Agrícolas; Apoyo a Productores Pecuarios; Apoyo al Desarrollo Rural; Apoyo a la Organización y Capacitación de Productores; Promotora de Desarrollo Rural de Nuevo León; Fondo Estatal para el Fomento y Desarrollo de Actividades, Agropecuarias, Forestales, de la Fauna y Pesca y el Fideicomiso de Garantías Líquidas de Nuevo León (Montes Cavazos, 2005).

El 17 de octubre del 2005 se firmaron las actas de Entrega-Recepción del Programa Alianza para el Campo; de las actividades que se realizan en los Distritos de Desarrollo Rural (DDR), Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER) y la Delegación Estatal de de la SAGARPA respecto del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y del Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción, en su esquema de “Diesel Agropecuario”. El Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva (PIASRE) se firma cada año.

Según lo acordado en los documentos signados, la SAGARPA cubriría anualmente, el gasto correspondiente a la integración, operación y funcionamiento de la estructura acordada por ambas partes para la atención y ejecución de los programas

federales en la entidad, vía transferencia del presupuesto aprobado en el Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación o de manera específica en el Ramo 33 previsto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda.⁸³

Para este fin, la Corporación abrió una cuenta en un banco de la localidad la cual jamás llegó a recibir recursos pues la SAGARPA continuó enviándolos directamente a los DDR y CADER para su operación.

En octubre del 2005, tuvo lugar en Monterrey una reunión para revisar el avance del proceso de federalización. Estuvieron presentes el Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Francisco Usabiaga Arroyo, el gobernador de Nuevo León, Natividad González Parás y parte de su gabinete del sector agropecuario.

Los programas

Como parte de las actividades preparatorias para la transferencia de funciones, en la primera etapa se realizaron flujogramas del proceso que se sigue para los cinco programas que integran Alianza para el Campo, estableciendo las responsabilidades de cada instancia. Esto en base al hecho de que desde octubre de 1999, la operación de dicho programa se ejecuta directamente por parte del estado.

⁸³ Anexo 5. Bases de Ejecución. En el Anexo de Ejecución para la Coordinación de la Operación y Funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER). Pátzcuaro, Michoacán, 8 de abril de 2005.

El mismo proceso se hizo también para PROCAMPO definiéndose además la forma de la entrega de la base de datos, el análisis y soluciones de la problemática que se presenta en las diversas instancias y los gastos de operación.

A pesar de los buenos deseos, al finalizar el año 2007 solamente se había transferido al estado la operación de cuatro programas: Alianza para el Campo, PROCAMPO, Diesel Agropecuario y PIASRE (que de todas maneras debe firmarse anualmente).

Las razones por las cuales no se ha transferido la totalidad de los programas son diversas, no obstante, es importante señalar entre los hechos más determinantes el cambio de administración federal el 1º de diciembre del 2006. La llegada a la presidencia del Lic. Felipe Calderón Hinojosa trajo consigo cambios en el gabinete que sin lugar a dudas entorpecieron el proceso de federalización. Se nombró un nuevo Secretario al frente a la SAGARPA, otro Oficial Mayor y a pesar de que el Delegado de esa dependencia en la entidad es el mismo, las voluntades de estos actores no están ya puestas en el proceso⁸⁴.

Las personas que habían impulsado este importante cambio ya no se encuentran en funciones y los nuevos funcionarios traen sus propias iniciativas, con lo que la voluntad política para llevar a término lo iniciado en el sexenio anterior no fue la misma. En todo el 2007 no hubo avance alguno en la federalización.

⁸⁴ El nuevo Secretario de Agricultura, Alberto Cárdenas Jiménez, al referirse al proceso de federalización dijo: "sí me gusta el tema, pero no lo hemos estudiado. A ver si formamos una Comisión, nos juntamos y a principios de año empezamos a trabajar con este tema." Eso fue en el 2006, en noviembre de ese año, el Director de la Corporación le volvió a recordar el tema, pero hasta la fecha no ha hecho más que darles largas. (Entrevista con el Ing. Fermín Montes, 7 de febrero de 2008). Esto seguramente porque sabía que los programas cambiarían. En el 2008, la Alianza para el Campo desapareció siendo sustituido por otro muy parecido denominado Adquisición de Activos Productivos. El PIASRE desapareció y de Procampo se modificaron las reglas.

La federalización no es una prioridad en la política calderonista, cuyo Plan de Desarrollo pone énfasis en el desarrollo humano mientras que en todo su Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 solamente menciona el tema en una ocasión y en referencia a la necesidad de coordinarse con la sociedad y buscar mejores relaciones intergubernamentales (entre niveles de gobierno).

Después de un año de esquivar el tema, la propuesta federal para el campo plasmada en el documento *Por un campo ganador: Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, 2007-2012, El campo lleva mano*, no menciona en ningún momento la federalización y ni siquiera alude a la descentralización en cualquiera de sus aspectos.

Estos cambios sustantivos en la política pública para el campo, de cierta forma desarticularon el proceso iniciado en Nuevo León. No obstante, confiamos en que la mejoría lograda en los programas federalizados y en la atención a los productores, permita que el proceso de federalización no sólo no se revierta, sino que llegue hasta el fin, de acuerdo a lo pactado en el 2005.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS DDR Y CADER

A lo largo de la primera etapa, la CDANL trabajó en la propuesta de estructura tipo en la que se integrarían el personal de SAGARPA y el de la Corporación para la atención integral del desarrollo rural del estado.

Esta estructura contemplaba, adicionalmente a los 21 CADER existentes, la creación de 26 oficinas itinerantes⁸⁵, con lo que se lograría atender a los 44 municipios rurales. Dichos centros, funcionarían en fechas y horarios establecidos, buscándose convenios con las presidencias municipales para que faciliten un espacio para su instalación.

La meta de la CDANL fue transformar a los CADER: de ser una ventanilla de trámite, a convertirse en oficinas que impulsen el desarrollo rural sustentable, donde el productor tenga acceso a información y a servicios de atención para la elaboración de proyectos, organización, asistencia técnica y capacitación, entre otras actividades. También mediante la activa participación municipal y de las organizaciones de productores.

La integración de las acciones de la SAGARPA y la CDANL permitiría generar una nueva estructura, única, sin duplicidad de funciones, con una misma política de trabajo, con un solo mando, con mayor cobertura territorial a través de oficinas que propicien el desarrollo rural, con métodos de evaluación y corrección de las acciones, que acercará más los programas y sus decisiones a los beneficiarios, haciendo más eficiente el gasto de operación, la información estadística y la simplificación de procesos, agilizando con esto la toma de decisiones (Montes Cavazos, 2005).

También se evitaría la duplicidad de las estructuras federal y estatal, así como la contraposición de líneas estratégicas de acción, que confunden al productor, dan origen a ineficiencias y a un ambiente de desconfianza.

⁸⁵ Las oficinas itinerantes se consideran como una alternativa para atender municipios con cargas de trabajo estacionales o reducidas por la cantidad de productores que demandan atención.

DDR y CADER: Dificultades y retos

Durante la primera etapa del proceso, el director general de la Corporación y miembros de su equipo de trabajo, visitaron todos los Distritos y Centros de Apoyo. Además de tener un acercamiento con el personal, se aprovechó para levantar inventarios del mobiliario y equipo de oficina que la SAGARPA entregaría en comodato a la CDANL, así como del mobiliario y equipo adquirido con recursos de la Alianza para el Campo.

En las visitas realizadas se detectaron una serie de problemas, entre otros:

Presupuesto y gastos de operación. Al analizar la organización administrativa y operación de los DDR y CADER, se observó que éstos no contaban con un presupuesto mensual preestablecido para gastos de operación e imprevistos, si no que la Delegación les iba suministrando recursos conforme lo fueran requiriendo. Este método, hacía que el dinero a veces no llegara con la oportunidad adecuada originando múltiples carencias. Asimismo, cualquier gasto extraordinario debía gestionarse con la Delegación la cual analizaba cada caso en particular y respondía, de manera extemporánea al requerimiento, si es que la respuesta era afirmativa.

Por otra parte, el pago de los viáticos y pasajes rurales de los trabajadores que realizaban tareas de promoción o seguimiento en campo, se efectuaba por días devengados, pagándose dentro de los primeros diez días hábiles del mes siguiente al de la realización de la visita. Ello obliga al trabajador a financiar por su cuenta los recorridos para posteriormente recuperar su dinero previa comprobación. Esto sin duda dificultaba las salidas entorpeciendo el trabajo y la comunicación directa con los productores en el campo.

Infraestructura y recursos materiales. Muchos de los inmuebles donde se atendía a los productores estaban en condiciones lamentables. Les faltaba pintura y mantenimiento, no contaban con una buena ventilación y eran inadecuados para dar el servicio requerido.

Algunos eran propiedad federal y otros estaban en comodato o rentados. La falta de un presupuesto fijo para la operación de los DDR y CADER llevó, en algunas ocasiones, a que se adeudaran varios meses de renta y que no se tuvieran recursos para dar el mantenimiento adecuado a los inmuebles.

Aunado a lo anterior, los equipos de cómputo eran en su mayoría obsoletos e insuficientes para las necesidades de la oficina. A esto se sumaba también la falta de bienes de consumo y material de oficina por las razones económicas antes señaladas.

Parque Vehicular. La mayoría de los vehículos oficiales eran viejos y estaban en mal estado. De las 61 unidades transferidas, 55 se encontraban en malas condiciones por su antigüedad, puesto que eran en su mayoría modelos adquiridos entre 1988 y 1997.

Los retos en materia de administración e infraestructura

El análisis inicial de las condiciones materiales y de trabajo de los distritos, permitió identificar una serie de retos a superar, entre otros:

1) Lograr la suficiencia presupuestal de los DDR y los CADER. Para ello, se analizó el presupuesto que se requeriría para su operación y mantenimiento con el fin de poder presentar una propuesta de la cantidad de recursos que deberían recibirse de la SAGARPA para este fin.

2) Desarrollar un esquema de financiamiento que permita a la CDANL contar con recursos para solventar gastos extraordinarios que habitualmente cubría la Delegación.

3) Pagar los viáticos por adelantado, de manera que la falta de recursos no se constituya en un impedimento para realizar las labores propias de los CADER.

4) Asignar una cantidad suficiente de recursos económicos para reparación y mantenimiento del parque vehicular oficial y definir la cantidad de vehículos que sea necesario adquirir.

5) Asignar recursos para la ampliación y mantenimiento (pintura, sanitarios, tanques de agua, cableado eléctrico...) de algunas de las oficinas.

6) Solicitar recursos adicionales al PDI (Programa de Desarrollo de Infraestructura) para la construcción de nuevas oficinas.

7) Realizar la transferencia formal de los bienes inmuebles donde se ubican las oficinas de los DDR y CADER, para proceder a su regularización y/o seguimiento de los litigios, en su caso.

RECURSOS HUMANOS Y CAPACITACIÓN

La integración de ambas estructuras en una sola bajo el mando de la CDANL requirió de una intensa capacitación así como de una importante labor de coordinación y comunicación con los Distritos y Centros de Apoyo al Desarrollo Rural.

Un punto determinante fue la relación directa establecida con los DDR y CADER a partir del 21 de abril del 2005, cuando en una reunión realizada en la Delegación Estatal de la SAGARPA, su Oficial Mayor Xavier Ponce de León, el Delegado en Nuevo León Raúl Gonzalo Ramírez Carrillo y el Director General de la CDANL, Fermín Montes Cavazos, dieron a conocer a los Jefes de Distrito y a los mandos medios de SAGARPA y de la CDANL, el proceso de federalización y con ello la transferencia que tendría lugar.

Buscando sensibilizar al personal de ambas dependencias sobre la importancia de la federalización, dos días después, tuvo lugar otra reunión similar a la anterior y en la misma sede. En esta ocasión, asistieron los 21 Jefes de los CADER, los Jefes y Administrativos de los cuatro DDR, y personal de mandos medios de SAGARPA y de la CDANL. El Delegado Estatal de la SAGARPA y el Director General de la CDANL expusieron las ventajas y beneficios del proceso y las etapas a seguir.

Posteriormente, el Delegado y el Secretario del Sindicato de SAGARPA visitaron, junto con el Director General de la Corporación, cada uno de los distritos. Se realizaron reuniones plenarias con todo el personal (incluyendo el de los CADER), donde se les dio a conocer el proceso de transferencia al gobierno del Estado. Estas reuniones fueron decisivas para despejar las dudas e inquietudes que se habían

suscitado entre los trabajadores así como la renuencia a la integración, sobre todo de los trabajadores federales (Galarza, comunicación personal, octubre de 2008).

Con el fin de reforzar la confianza en el proceso de federalización y de la transferencia de funciones al gobierno estatal el Director general de la CDANL visitó cada uno de los 21 CADER y los DDR. Estas visitas permitieron a su vez conocer la problemática que enfrenta cada uno, tanto en el aspecto operativo como en el administrativo. Asimismo, recabar un listado de sus necesidades más apremiantes, desde materiales y equipo de oficina, material de limpieza e incluso de infraestructura material.

El personal

La transferencia de funciones y recursos económicos a Nuevo León no significó el traspaso de la relación laboral de la federación al estado. El personal de base de los DDR y CADER siguió perteneciendo a la SAGARPA quedando en calidad de “comisionados” ante la CDANL.

Cuadro 3. Clasificación del personal comisionado de SAGARPA a la CDANL, 2005

DISTRITOS	BASE	CONFIANZA	ENLACE	MANDOS MEDIOS	TOTAL
Anáhuac	33	1	4	1	39
Apodaca	35	0	5	1	41
Montemorelos	59	0	5	1	65
Galeana	42	0	8	1	51
Total	169	1	22	4	196

Fuente: CDANL: “Plantilla Distritos”, Documento interno, 2005

Así, mantuvieron su antigüedad, todos sus derechos y obligaciones, así como su relación sindical con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SNTSAGARPA).

Sin embargo, la planta laboral incorporada por esta vía a la Corporación, planteaba una serie de dificultades y retos, a saber:

Envejecimiento de la planta laboral. Una proporción importante del personal de SAGARPA asignado a las dependencias transferidas, cuentan ya con muchos años de servicio: 170 empleados tienen una antigüedad mayor a 20 años y de ellos 56 tienen más de 25 años en activo. En cuanto a la edad, 188 empleados tienen más de 40 años y de ellos 62 tienen más de 50.

En los cinco años posteriores a la fusión (entre el 2005 y 2010), el 29% de los funcionarios estarían en su derecho de jubilarse y en el quinquenio siguiente, un 87%. Al no haber nuevas contrataciones esto genera un serio problema aunque

Cuadro 4. Antigüedad como empleados de la SAGARPA, del personal comisionado, 2005

DISTRITOS	RANGOS DE AÑOS DE ANTIGÜEDAD			TOTAL
	MENOS DE 20 AÑOS	ENTRE 20 Y 25 AÑOS	MÁS DE 25 AÑOS	
Anáhuac	5	19	15	39
Apodaca	7	18	16	41
Montemorelos	7	44	14	65
Galeana	7	33	11	51
Total	26	114	56	196

Fuente: CDANL: "Plantilla Distritos", Documento interno

también abre un área de oportunidad para rejuvenecer la estructura humana, con personal más altamente calificado (Montes Cavazos, 2005).

Entonces, entre los retos a enfrentar estaba la reposición de las plazas perdidas por retiro voluntario o por jubilación, situación en la que se encontraba la mayor parte del personal. Encontrar un mecanismo ágil para su sustitución⁸⁶, que evite la paralización de actividades por falta de personal. (Ver Anexo 1)

Cuadro 5. Edad del personal comisionado de la SAGARPA, 2005

DISTRITOS	RANGOS DE EDAD			TOTAL
	MENOS DE 40 AÑOS	ENTRE 40 Y 50 AÑOS	MÁS DE 50 AÑOS	
Anáhuac	3	25	11	39
Apodaca	0	24	17	41
Montemorelos	2	41	22	65
Galeana	3	36	12	51
Total	8	126	62	196

Fuente: CDANL: "Plantilla Distritos", Documento interno

Reasignación de recursos humanos. Otra situación a resolver fue el proceso de reasignación (regreso) a la Delegación de SAGARPA en Nuevo León, del personal excedente de los DDR y los CADER una vez que se integró a estos centros el personal de la CDANL.

⁸⁶ Al referirse a la cuestión del personal comisionado por SAGARPA, el Director de la CDANL menciona: "En la operación es un lío. Ahorita me quedé sin gente en Gral. Bravo y entonces yo no puedo nombrar uno de los míos, ahí está pero no lo puedo nombrar porque el señor no puede firmar ni un papel si no está nombrado por SAGARPA. La última persona que quedaba de SAGARPA le dio una embolia el sábado pasado. ¿Y ahora qué hacemos? De la embolia sale al retiro, si es que la libra el pobre. ¿Entonces quién va a atender a los productores? Pues no hay quién atiende." Entrevista al Ing. Fermín Montes Cavazos, 7 de febrero de 2008.

Al ser personal comisionado, todos los nombramientos, cambios de adscripción del personal de DDR y CADER, reasignaciones y demás movimientos, deben sujetarse a los lineamientos y a la aprobación de la SAGARPA (y a la normativa federal del servicio civil de carrera) lo que retrasa el proceso. Lo mismo sucede con cualquier contratación (que en los hechos están canceladas).

Diferencia en grado de escolaridad. Al momento de la fusión, las diferencias en la preparación académica del personal de ambas dependencias era notoria, teniendo los comisionados por la SAGARPA niveles educativos muy inferiores a los del personal aportado por la CDANL. El Cuadro 6 y la Gráfica 1 son ilustrativos de esta situación. Como puede observarse, a pesar de que comisionados de la SAGARPA triplican en cantidad a los trabajadores de la Corporación, el porcentaje de profesionistas es menor, predominando el nivel medio y los técnicos.

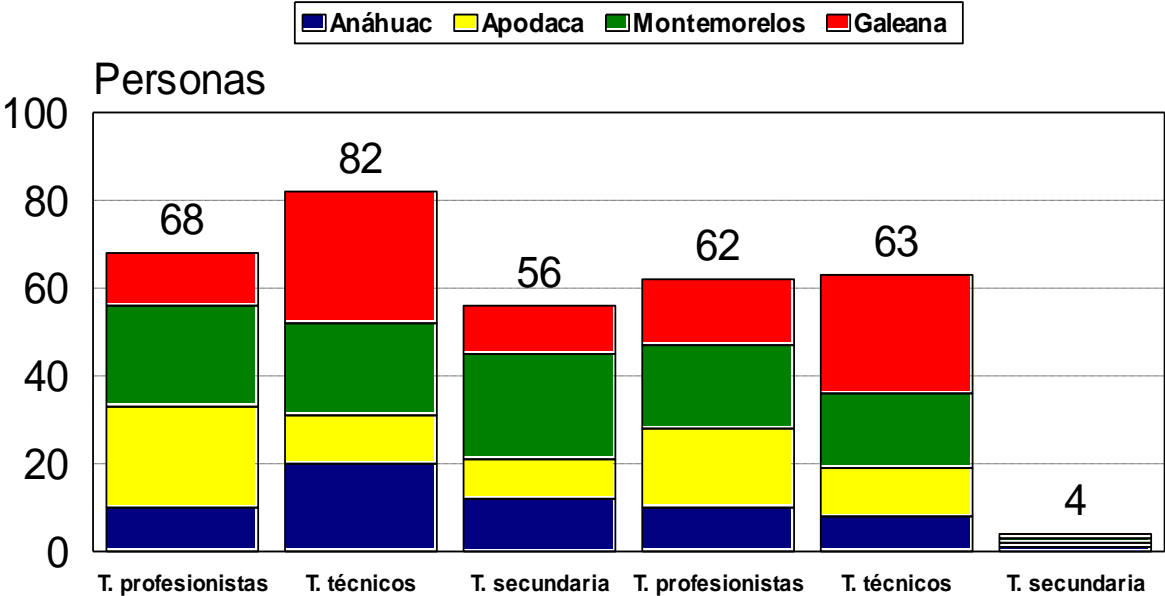
Cuadro 6. Nivel de escolaridad del personal que labora en ambas dependencias*

Escolaridad	SAGARPA		CDANL		Nueva estructura
	Cantidad	%	Cantidad	%	%
Secundaria	53	27.01	0	0	20
Técnicos	79	40.3	3	4.61	32
Licenciatura	64	32.65	54	83.07	45
Maestría	0	0	5	7.69	2
Doctorado	0	0	3	4.61	1
Total	196	100	65	100	100

Datos del 2005*
Fuente: Montes Cavazos, 2005.

Esta diferencia en escolaridad tiene su contraparte en los sueldos que cada grupo de trabajadores recibe.

Gráfica 1. Escolaridad del personal por DDR, 2005



Fuente: CDANL, 2005

Desigualdad en sueldos

Otra de las dificultades que se debió enfrentar fue la desigualdad de sueldos existente entre la federación y el Estado, ante cargas de trabajo y funciones similares o iguales.

En general, las percepciones de los trabajadores de la CDANL eran mayores que las recibidas por sus iguales en la SAGARPA. Los salarios del personal transferido, fluctuaban entre \$4,060.00 y \$5,070.00 mensuales, y los jefes de los CADER tenían un ingreso de \$8,649.00 al mes (cálculo una vez rebajados los impuestos).

El procesamiento de la nómina

Después de la transferencia al estado, la nómina de los trabajadores comisionados por SAGARPA se procesa en la Corporación siguiendo los lineamientos de la dependencia federal y utilizando el Sistema de Control y Administración de Nómina, SCAN. Para ello, fue instalado equipo de cómputo para usarse exclusivamente con este fin.

Las aportaciones patronales (ISSSTE, seguros, ahorro para el retiro...) así como el pago y entero a terceros de los descuentos al trabajador, los sigue operando la Dirección General de Desarrollo Humano y Profesionalización (DGDHP) de la SAGARPA. Lo mismo los cambios en los tabuladores de sueldos, tablas de impuesto e incremento en los salarios mínimos.

Se tiene comunicación continua con el Subdelegado Administrativo de la Delegación de SAGARPA y con SAGARPA México para dar seguimiento a la nómina y a cualquier otra cuestión relacionada con ésta.

Los retos en materia de recursos humanos

1) Elevar el nivel de capacitación de los trabajadores buscando incorporar a los de mayor escolaridad y asignando los puestos de trabajo según capacidades, con el fin de brindar un mejor servicio a la comunidad.

2) Resolver la asignación de personal de la Delegación para incorporarse a las oficinas centrales de la Corporación.

3) Establecer las bases para contratar –con cargo al presupuesto- a profesionistas con salario de mercado y de acuerdo a las condiciones de la entidad, hasta tener la plantilla mínima requerida en cada uno de los centros de trabajo.

4) Homologar los sueldos del personal con funciones y cargas de trabajo similares.

TRANSPARENCIA, VIGILANCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En toda sociedad democrática, la transparencia y la posibilidad de acceder a la información pública por parte de los ciudadanos, es un imperativo insoslayable.

El artículo sexto⁸⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para el Estado la obligación de garantizar ante cualquier ciudadano, el acceso a la información del quehacer público de las autoridades federales, estatales y municipales.

La observancia de esta garantía individual está garantizada por la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y por la *Ley de Acceso a la Información Pública de Nuevo León*, legislaciones que nacen de las relaciones activas y del interés de los ciudadanos en el ejercicio de la Administración Pública, y que de manera corresponsable solicitan que exista transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos.

⁸⁷ Entre otras disposiciones este artículo establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado y que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Asimismo, que Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

La rendición de cuentas en los gobiernos federal y estatales es supervisada por diversas instituciones como la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, la Contraloría Interna del Estado y la Contaduría Mayor de Hacienda las cuales evalúan el ejercicio de los recursos públicos basándose en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia del gasto.

En el caso de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, en complemento a las autoridades ya mencionadas, se cuenta con la figura del Comisario Público, quien observa día con día las acciones y el ejercicio de los recursos.

Así mismo existe la Junta de Gobierno, que autoriza o sanciona el anteproyecto de presupuestos, los estados financieros, la cuenta pública, los informes anuales de trabajo, el programa de inversión así como la estructura administrativa y operativa.

La Comisión de Regulación y Seguimiento (CRyS), creada a raíz del proceso de federalización, permanentemente evalúa la operación de los programas federalizados y da retroalimentación a la CDANL para aprovechar las áreas de oportunidad.

Por último, está la invaluable aportación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que evalúa la correcta aplicación de los recursos públicos invertidos en el programa Alianza para el Campo, observando la transparencia y sustentabilidad de ellos.

Con el fin de que se vea cristalizado el trabajo de tantas personas e instituciones, la CDANL, mantiene actualizada su página de Internet, con toda la información de

personal, salarios, adquisiciones, programas y beneficiarios de los programas estatales. Observando la normativa federal y estatal, publicó también lo referente al proceso de federalización y a los programas federalizados.

La participación ciudadana

En este proceso de transparencia y rendición de cuentas, la incorporación de ciudadanos como elementos activos en las estructuras de la administración pública ha sido esencial. En este sentido, destaca en Nuevo León, la creación de organismos públicos descentralizados de participación ciudadana que toman la forma de Corporaciones, Consejos, Institutos y Agencias,⁸⁸ que son encabezados por estructuras ciudadanas compuestas por líderes de la materia. Éstos, asesoran, proponen y promueven las acciones así como la asignación y ejecución de los recursos públicos, lo que se ve reflejado en los planes de trabajo de cada dependencia, como es el caso de la Corporación.

Por otra parte, periódicamente se informa y se pone a consideración ante el Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable, el ejercicio presupuestal, desde la distribución de los recursos hasta la entrega física a los beneficiarios. Dicho

⁸⁸ Las Corporaciones, son organismos vinculados a los sectores productivos y al desarrollo económico, como lo son las Corporaciones de Desarrollo Agropecuario, de Fomento y Promoción Turística, y de Proyectos Estratégicos de Nuevo León. Los Consejos son organismos públicos de interés eminentemente social, como es el caso del Consejo de Desarrollo Social y del Consejo de Relaciones Laborales y Productividad. Los Institutos, promueven, organizan y defienden los derechos e intereses de sectores fundamentales de la sociedad, como las mujeres y los jóvenes, o que impulsan y promueven el desarrollo de actividades de interés general, como la vivienda y el deporte. Las agencias llevan a cabo funciones regulatorias y de autoridad, con autonomía de gestión, destacando el desarrollo urbano, el medio ambiente y el transporte público (Ortega Ridaura, 2005).

Consejo⁸⁹, es un órgano colegiado con representación de autoridades, de productores y organizaciones no gubernamentales que tienen derecho de voz y voto.

Los programas y recursos federalizados fueron incorporados en este proceso de discusión y aprobación.

La transferencia de recursos a los municipios

La federalización sería un proceso inacabado si no se lleva hasta su última instancia, que en este caso está representada por el municipio. Es por ello que en Nuevo León se ha impulsado el compromiso de descentralizar recursos y atribuciones al transferírseles a aquéllos municipios que demostraron tener la capacidad administrativa para manejar los recursos, apegados a las reglas de operación, con transparencia y con eficiencia.

Desde varios años atrás, alrededor de 16 municipios recibían recursos de programas federales para su administración. Los datos más recientes a los que se tiene acceso aluden a que en el 2004, 17 municipios se beneficiaron con un monto superior a los 11 millones de pesos, a través del Programa de Desarrollo Rural, uno de los pilares de Alianza para el Campo (ver cuadro 7).

En promedio, Alianza para el campo aportó el 74.6% de los recursos, el municipio un 13.9% y los productores el 11.47%. Sin embargo, un análisis detallado caso por

⁸⁹ Este Consejo fue creado a raíz de la promulgación en el 2001 de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, que establece la instalación de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable a nivel nacional, estatal y municipal.

caso muestra que la aportación de Alianza fluctuó entre el 88% (Villa de García) y el 67% (Gral. Zaragoza).

**Cuadro 7. Nuevo León, Programa de Desarrollo Rural
Recursos municipalizados a través de Alianza para el Campo, 2004**

Municipio	APORTACIONES			Monto total de inversión
	Total Alianza	Municipio	Productor	
Aramberri	698,069	130,969	127,569	956,608
Dr. Arroyo	1,199,897	171,285	154,285	1,525,468
Galeana	1,125,053	144,549	141,149	1,410,751
Iturbide	276,872	58,218	54,818	389,907
Mier y Noriega	274,175	63,348	63,348	400,871
Gral. Zaragoza	461,763	115,441	112,041	689,245
Linares	808,064	193,900	179,068	1,181,033
Montemorelos	660,646	143,958	133,482	938,086
Gral. Terán	490,160	93,756	82,844	666,760
Rayones	307,888	76,972	40,611	425,471
Cadereyta	460,641	111,542	69,710	641,892
Hualahuises	250,087	62,466	13,894	326,447
Mina	214,376	37,488	24,728	276,592
Salinas Victoria	310,603	71,232	24,630	406,465
China	293,502	28,988	23,888	346,378
García	235,152	20,935	10,815	266,902
Anáhuac	266,550	28,564	25,164	320,278
TOTAL	8,333,500	1,553,611	1,282,044	11,169,154

Fuente: Datos proporcionados por la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León

Por su parte, el municipio que más aportó fue Hualahuises, con un 19.14% y el que menos, Villa de García (7.84%). En cuanto a la aportación de los productores, estuvo en un rango que va del 16.26% (Gral. Zaragoza) al 4.05% (Villa de García). En todos los casos, la aportación municipal fue igual o superior a la de los productores.

En el 2005, esta práctica se institucionalizó con el Programa de Municipalización de Recursos, que arrancó con la participación de 21 municipios (Montes C., 2007).

La municipalización de Alianza para el Campo ha sido estratégica, ya que es el principal instrumento de fomento de la política rural, con el que estados y municipios deciden el destino de los recursos en función de sus prioridades. (Cossío, 2006:34)

Como condición previa a dicha municipalización está la conformación en todos los municipios nuevoleonese de Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de acuerdo a lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del 2001. Dichos Consejos buscan constituirse en instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable (LDRS, 2001)⁹⁰.

La federalización y la municipalización han permitido sumar recursos federales, estatales, municipales y de los productores en un sólo instrumento de política (en este caso Alianza para el Campo), en donde los municipios tienen un amplio margen de acción. (Cossío, 2006)

En el 2005 aumentaron a 21 los municipios rurales beneficiados, incrementándose también la inversión asignada que fue superior a los 20 millones de pesos, de los

⁹⁰ De acuerdo a la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2001, serán miembros permanentes de los Consejos Municipales: los presidentes municipales, quienes los podrán presidir; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio correspondiente.

cuales un tercio sería aportado por los municipios. Los fondos se canalizaron a través del Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) que es uno de los subprogramas de Alianza. Como puede apreciarse en el Cuadro 8, al terminar el año, tres municipios no habían completado su aportación del monto acordado, y peor aún, siete no habían hecho aportación alguna. No obstante, los recursos federales no sólo ya habían sido radicados, sino incluso ejercidos y algunos

Cuadro 8. Nuevo León. Municipalización de recursos para el desarrollo rural. Alianza para el campo, 2005

Municipio	Inversión asignada	Alianza (PAPIR)	33% Aportación Municipal	Aportación Municipal	
				Aportación realizada X mpo	Aportación pendiente X mpo
Anáhuac	550,080	382,515	181,526	181,526	0
Aramberri	1,440,607	1,211,232	475,400	475,400	0
Cadereyta	950,626	680,931	313,707	313,707	0
China	605,700	408,070	199,881	199,881	0
Dr. Arroyo	2,476,231	1,815,656	817,156	817,156	0
Galeana	2,321,777	1,846,002	766,186	350,000	416,186
García	485,284	343,654	160,144	160,144	0
Gral. Bravo	632,565	467,495	208,746	0	208,746
Gral. Terán	1,011,545	813,530	333,810	165,000	168,810
Gral. Zaragoza	952,942	706,767	314,471	314,471	0
Hualahuisés	441,812	284,117	145,798	0	145,798
Iturbide	571,381	413,686	188,556	188,556	0
Linares	1,667,604	1,469,589	550,309	0	550,309
Mier y Noriega	565,816	330,841	186,719	186,719	0
Mina	442,410	300,780	145,995	74,974	71,021
Montemorelos	1,363,377	1,138,491	449,914	0	449,914
Pesquería	676,885	511,815	223,372	223,372	0
Ramones	715,161	536,651	236,003	236,003	0
Rayones	635,389	446,334	209,678	0	209,678
Sabinas Hidalgo	997,196	792,751	329,075	0	329,075
Salinas Victoria	640,992	485,922	211,527	0	211,527
TOTAL	20,145,380	15,386,829	6,647,973	3,886,909	2,761,064

Fuente: Datos proporcionados por la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León

productores no recibieron el monto total del apoyo que les había sido autorizado por la falta de recursos municipales.

Esto llevó a un replanteamiento de la estrategia, estableciéndose dos modalidades la transferencia de recursos a los municipios en Nuevo León. En la primera, el municipio aporta un 25% de los recursos, estado y federación el 75% restante, y la decisión de los proyectos a apoyar se toma en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable. El dinero se transfiere y se ejerce desde el municipio.

En la segunda modalidad el municipio no aporta recursos; entonces los proyectos son aprobados en el ámbito municipal pero se mandan para su revisión y aprobación a la Corporación que aprueba y otorga los apoyos directamente a los productores (Montes Cavazos, comunicación personal, 2008).

En el año 2006, el presupuesto autorizado para la municipalización no se modificó considerablemente respecto al año anterior, y se destinó a igual número de municipios (21). Lo que se modificó fue la manera de operar el recurso, pues en los casos en que no hubo aportación municipal, la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León administró los recursos.

Los datos presentados en el Cuadro 9 respecto a la aportación municipal no permiten discriminar entre lo aportado por los productores y lo que aportan el gobierno municipal; sin embargo, la columna que refiere a los recursos que fueron ejercidos por la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE, en este caso la CDANL), permite deducir que 16 municipios aportaron recursos propios por lo que entraron en la primera modalidad.

**Cuadro 9. Nuevo León. Municipalización de recursos para el desarrollo rural.
Alianza para el campo, 2006**

Municipio	Inversión asignada	Alianza (PAPIR)	25% Aport. Municipal	Aportacion Municipal		Aportacion Alianza		
				Aportación realizada x Mpio	Aportación pendiente Mpio	Ejercido x UTOE*	Radicación realizada	Radicación Pendiente
Anáhuac	717,232	529,585	179,308	179,308	0		529,585	0
Aramberri	1,354,580	1,107,741	338,645	338,645	0		1,107,741	0
Cadereyta	1,093,860	900,836	273,465	273,465	0		900,836	0
China	769,532	583,173	192,383	192,383	0		583,173	0
Dr. Arroyo	2,328,363	2,061,364	582,091	582,091	0		2,061,364	0
Galeana	2,183,132	1,916,133	545,783	500,000	45,783		1,755,400	160,733
García	456,307	310,268	114,077	114,077	0		310,268	0
Gral Terán	951,140	758,116	237,785	227,296	10,489		724,676	33,441
Gral. Bravo	770,792	584,433	192,698		192,698			584,433
Gral. Zaragoza	1,146,036	858,877	286,509	286,509	0		858,877	0
Hualahuises	415,429	242,565	103,857	93,875	9,982		219,230	23,335
Iturbide	787,261	621,062	196,815	196,815	0		621,062	0
Linares	1,568,022	1,274,198	392,006		392,006	1,079,128		195,070
Mier y Noriega	532,028	362,239	133,007		133,007	362,239		0
Mina	615,992	449,793	153,998	153,998	0		449,793	0
Montemorelos	1,281,962	1,048,618	320,491	260,000	60,491		850,691	197,927
Pesquería	886,465	700,106	221,616	221,616	0		700,106	0
Ramones	922,455	736,096	230,614	230,614	0		736,096	0
Rayones	597,447	431,248	149,362		149,362	224,109		207,139
Sabinas Hidalgo	937,649	709,682	234,412		234,412	552,558		157,124
Salinas Victoria	602,716	416,357	150,678		150,678	416,357		0
TOTAL	20,918,400	16,602,490	5,229,600	3,850,692	1,378,908	2,634,391	12,408,898	1,559,202

* Unidad Técnica Operativa Estatal

Fuente: Datos proporcionados por la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León

Los municipios beneficiados con la municipalización de recursos ascendieron a 36 en el 2007, lo que significó un incremento del 71% respecto al año anterior. Desafortunadamente este incremento no se reflejó de igual manera en el monto total autorizado, que aunque fue de cerca de 27 millones de pesos, proporcionalmente representó una disminución en la cantidad a distribuir entre cada municipio. (Cuadro 10)

**Cuadro 10. Nuevo León. Municipalización de recursos para el desarrollo rural.
Alianza para el campo, 2007**

Municipio	Inversión asignada	Alianza (PAPIR)	25% Aport. Municipal	Aportación Municipal		Aportación Alianza		
				Aportación realizada x Mpio	Aportación pendiente Mpio	Ejercido x UTOE*	Radicación realizada	Radicación Pendiente
Agualeguas	0	334,843	83,710	83,710	0		334,843	0
Anáhuac	926,096	611,095	203,224	203,224	0		611,095	0
Aramberri	1,749,044	1,270,040	374,980	374,980	0		1,270,040	0
Bustamente	0	293,546	73,387	73,387	0		293,546	0
Cadereyta	1,412,400	1,107,337	315,389	315,389	0		1,107,337	0
Cerralvo	0	280,726	70,182	0	70,182		0	280,726
China	993,626	676,555	217,579	217,579	0		676,555	0
Dr. Arroyo	3,006,400	2,293,447	632,792	632,792	0		2,293,447	0
Dr. Coss	0	317,399	79,349	79,349	0		317,399	0
Dr. González	0	316,534	79,133	79,133	0		316,534	0
Galeana	2,818,877	2,078,354	589,719	589,719	0		2,078,354	0
García	589,187	365,778	126,164	126,164	0		365,778	0
Gral Terán	1,228,119	902,469	264,547	264,547	0		902,469	0
Gral. Bravo	995,253	701,891	200,672	200,672	0		701,891	0
Gral. Treviño	0	313,067	78,267	0	78,267		0	313,067
Gral. Zaragoza	1,479,771	1,026,503	309,056	309,056	0		1,026,503	0
Gral. Zuazua	0	313,272	78,318	78,318	0		313,272	0
Higueras	0	229,924	57,481	0	57,481		0	229,924
Hualahuises	536,405	350,233	119,488	119,488	0		350,233	0
Iturbide	1,016,517	642,730	199,113	199,113	0		642,730	0
Lampazos	0	292,993	73,248	73,248	0		292,993	0
Linares	2,024,642	1,497,714	425,119	425,119	0		1,497,714	0
Los Aldamas	0	253,259	63,315	0	63,315	253,259	0	0
Los Herreras	0	308,921	77,231	77,231	0		308,921	0
Marín	0	210,448	52,612	52,612	0		210,448	0
Mier y Noriega	686,959	352,137	144,664	144,664	0		352,137	0
Mina	795,374	552,766	167,872	167,872	0		552,766	0
Montemorelos	1,655,279	1,301,348	353,542	353,542	0		1,301,348	0
Parás	0	229,766	57,441	57,441	0		229,766	0
Pesquería	1,144,610	816,961	233,920	233,920	0		816,961	0
Ramones	1,191,081	820,040	253,731	253,731	0		820,040	0
Rayones	771,428	428,300	146,505	146,505	0		428,300	0
Sabinas Hidalgo	1,210,700	825,135	243,488	243,488	0		825,135	0
Salinas Victoria	778,232	547,660	166,594	166,594	0		547,660	0
Vallecillo	0	300,700	75,175	75,175	0		300,700	0
Villaldama	0	261,969	65,493	65,493	0		261,969	0
TOTAL	27,010,000	23,425,860	6,752,500	6,483,255	269,245		22,348,884	823,717

* Unidad Técnica Operativa Estatal

Fuente: Datos proporcionados por la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León

Esta modificación se explica, entre otros factores, por el cambio sexenal, pues como se mencionó en otros capítulos, el gobierno de Felipe Calderón puso menor énfasis en la federalización.

**Cuadro 11. Nuevo León, Programa de Adquisición de Activos Productivos.
Montos programados para el 2008**

Agualeguas	381,900
Anáhuac	696,540
Aramberri	1,835,000
Bustamente	334,590
Cadereyta	1,261,980
Cerralvo	320,340
China	978,000
Dr. Arroyo	3,312,000
Dr. Coss	361,380
Dr. González	361,380
Galeana	3,002,000
García	417,240
Gral. Bravo	800,280
Gral. Terán	1,028,280
Gral. Treviño	356,820
Gral. Zaragoza	1,483,000
Gral. Zuazua	356,860
Higueras	262,200
Hualahuises	399,000
Iturbide	929,000
Lampazos	334,020
Linares	2,163,000
Los Aldamas	288,420
Los Herreras	352,260
Marín	239,400
Mier y Noriega	509,000
Mina	799,000
Montemorelos	1,483,140
Parás	262,200
Pesquería	931,380
Ramones	934,800
Rayones	619,000
Sabinas Hidalgo	940,050
Salinas Victoria	624,720
Vallecillo	343,140
Villaldama	298,680
Subtotal Municipios	30,000,000
Sin preasignación territorial	2,312,000
TOTAL	32,312,000

Fuente: Datos proporcionados por la CDANL

La nueva política para el campo del presidente Calderón implicó la desaparición de ciertos programas como Alianza para el Campo y el surgimiento de otros similares, en este caso el denominado Adquisición de Activos Productivos.

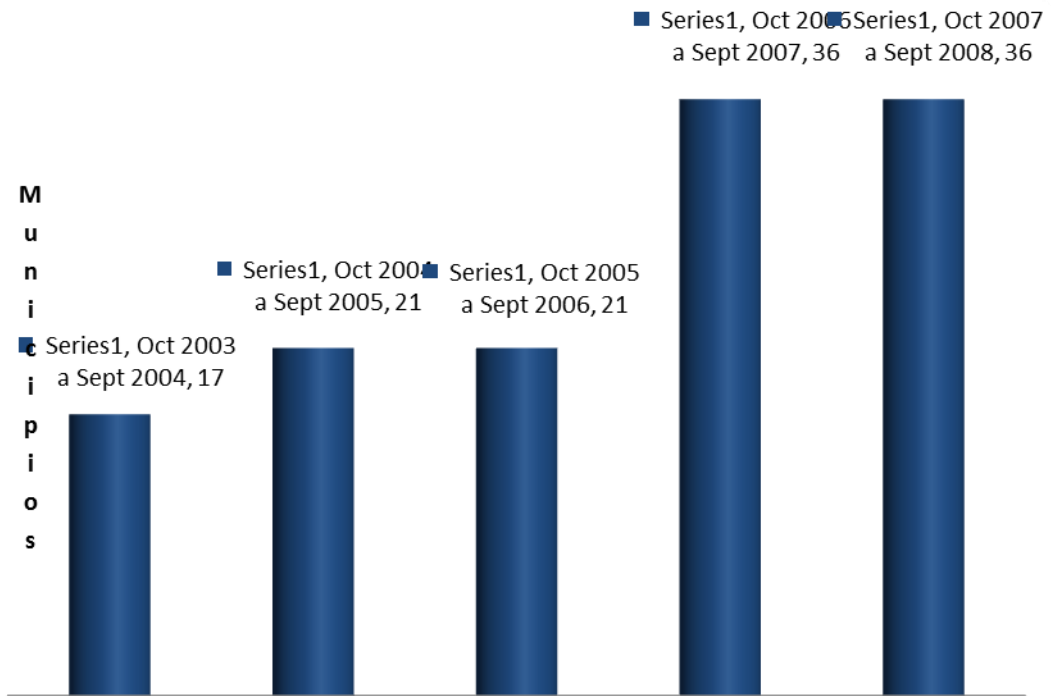
Desarrollando actividades similares a su antecesor, este programa también implica la municipalización de recursos.

El monto de los recursos presupuestados para municipalizar en el 2008 superó los 32 millones de pesos, que se distribuirían entre los mismos municipios del año anterior. (Cuadro 11)

Como puede observarse en la Gráfica 2, con el tiempo se ha ido incrementando el número de municipios beneficiados por la descentralización de recursos (de 17 en 2004 a 36 en 2008), acercando con ello la administración y la toma de decisiones al nivel más cercano a los productores. No obstante, si bien en términos numéricos prácticamente se ha duplicado la cantidad de municipios, no ha sucedido lo mismo con el presupuesto asignado, lo que deriva en términos reales en menores apoyos para cada uno.

En la práctica la descentralización hacia los municipios no ha sido fácil dadas las limitaciones administrativas y de recursos de muchas de las administraciones municipales. Sin embargo es un tema en el que se continúa insistiendo dado que el ámbito municipal es el más idóneo para conocer las necesidades más apremiantes de la región, además de ser la base del sistema federal.

Gráfica 2. Municipios beneficiados con recursos para el desarrollo municipal



Fuente: CDANL

VI. CONCLUSIONES: LOGROS Y RETOS DEL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN Y SU IMPACTO EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN AL CAMPO

Como hemos venido señalando a lo largo del presente trabajo, el federalismo mexicano se ha caracterizado por el predominio de una centralización de facto, la ambigüedad en ciertos temas, como el reparto de algunas competencias; los frágiles mecanismos de coordinación y la difícil coordinación intergubernamental; la existencia de vacíos institucionales y las contradicciones expresadas en leyes y reglamentos. A pesar de ello, el régimen federal es preferible a cualquier otra forma de organización de la república, ya que de acuerdo a lo expresado por Aguilar (1995), la autonomía, coordinación y cooperación entre varios órdenes de gobierno favorecen una asignación y uso más eficiente y equitativo de los recursos públicos para resolver problemas, necesidades y aspiraciones de las comunidades políticas.

Desde la década de 1980, por diversas razones expuestas en el capítulo I, México empezó a impulsar procesos descentralizadores que en la siguiente década alcanzaron el ámbito de la atención al campo.

Denominado proceso de federalización, esta descentralización de presupuestos y programas hacia estados y municipios alcanzó su momento cumbre en el 2001 con la firma de un Convenio de Coordinación (ver capítulos IV y V) que entregó a algunas entidades (Nuevo León entre éstas) la operación y presupuesto, no sólo de

ciertos programas, sino también de la estructura operativa (DDR y CADER), antes manejada por la SAGARPA.

El presente capítulo evalúa y resume los resultados del proceso de federalización de los programas de atención al campo en el estado de Nuevo León.

En primera instancia, se alude brevemente a otras experiencias de este tipo en algunos países de América Latina y a los resultados de procesos semejantes en nuestro país en lo general.

Los hallazgos encontrados en evaluaciones y análisis de los procesos de federalización en México, sirven de base para contrastar/corroborar lo encontrado en el caso de Nuevo León.

La reciente descentralización de las políticas hacia el campo en América Latina

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO (por sus siglas en inglés), continuamente realiza estudios sobre la situación de la agricultura en el mundo, desde diversas perspectivas.

Al parecer, las condiciones de la institucionalidad de atención al campo adolecen de las mismas fallas en varios países de América Latina: la centralización de las políticas, la poca participación de los gobiernos locales en el establecimiento de dichas políticas; la falta de adecuación territorial de las mismas; las dificultades presupuestales y de radicación oportuna de los recursos, etc. Así lo muestra un par de estudios de la FAO (Llambí y Lindemann, 2001; Lindemann, 2005) que analizan y

comparan las experiencias descentralizadoras en el sector público rural y agrícola de Chile, Colombia, Brasil, México y Venezuela.

Todos estos países, al igual que México, se vieron obligados a iniciar procesos descentralizadores en los años ochenta del siglo pasado y actualmente siguen ajustando sus políticas rurales.

De las conclusiones a las que llegan estos autores, retomo las que me parecen más determinantes y aplicables a nuestro estudio de caso, que tienen que ver principalmente con las condiciones institucionales y las condiciones financieras que cualquier proceso de descentralización debe considerar para tener éxito.

En lo que respecta a lo institucional, Llambí y Lindemann (2001) afirman que mientras más se avance en el proceso de reformas, más se hace necesario un estado con mayor capacidad y técnicamente más sofisticado.

El logro de un estado más eficiente y mejor organizado requiere identificar cuál es el balance apropiado entre centralización y descentralización. En otras palabras, aun cuando el gobierno central transfiera algunas responsabilidades hacia los entes o instancias subnacionales, éste debe estar en capacidad para retener y fortalecer algunas importantes funciones regulatorias y de formulación de políticas (Llambí y Lindemann, 2001).

La descentralización territorial de las políticas de atención al campo ayuda a mejorar la calidad de los servicios proporcionados a las poblaciones locales. Pero esto es sólo cierto si se asume que estos gobiernos cuentan con la capacidad necesaria para llevar a cabo las nuevas funciones a ellos asignados. Por ello, es necesario

determinar *a priori* la capacidad administrativa y las habilidades técnicas de que disponen para proveer los servicios para los cuales se quiere que ellos asuman su responsabilidad (Llambí y Lindemann, 2001; Lindemann, 2005).

En lo referente a las condiciones financieras, sostienen que la transferencia efectiva de recursos financieros, acorde con las tareas que se espera cumplan los entes subnacionales hacia los cuales las nuevas funciones son transferidas, es fundamental. Y más adelante reiteran: la transferencia intergubernamental de fondos puede ser una condición necesaria para un manejo más eficiente y efectivo por parte de los gobiernos locales (Llambí y Lindemann, 2001; Lindemann, 2005).

El proceso de federalización en México

Además de la FAO, otros organismos como el Banco Mundial, la OCDE, SAGARPA, los gobiernos locales e incluso investigadores independientes, han puesto su atención en el proceso de federalización impulsado en nuestro país, identificando sus aciertos y errores en términos generales.

Con base en estos estudios (González y Ochoa, 2008; Fajardo, 2007; OCDE, 2007; Caballero, 2006; CONAGO, 2006; Cossío, 2006; FAO-SAGARPA, 2006; Ponce de León, 2005; Rowland, 2003, entre otros) es posible resumir las razones que hacen de la federalización de las políticas de atención al campo un proceso necesario y deseable. A continuación se enumeran algunas de éstas:

Mejora la eficiencia

- Eficiencia económica, al propiciar mejoras en la asignación de recursos y disminuir los costos de transacción y de obtención de información;
- eficiencia locacional, al generar incentivos y reflejos del entorno inmediato que permiten retroalimentar y evaluar el adecuado funcionamiento de los programas;
- eficiencia distributiva, al promover la búsqueda de impactos de las inversiones no sólo en el sentido meramente económico sino también de las capacidades humanas;
- evita duplicidades: de estructuras, de actividades y de apoyos a los mismos beneficiarios;
- disminuye pérdidas generadas por la falta de coordinación entre niveles e instancias gubernamentales;
- incrementa la eficiencia, entendida no sólo como una mayor tasa de retorno por unidad invertida, si no la valorización de los capitales del territorio: capacidades humanas y recursos naturales (FAO-SAGARPA, 2006).

Permite territorializar las políticas de atención al campo

- El diseño e implementación de los programas se acerca más a las necesidades de los beneficiarios (CONAGO, 2006; Rowland, 2003);

- posibilita priorizar aquello que se considera más importante por los agentes locales (Fajardo, 2007; CONAGO, 2006; FAO-SAGARPA, 2006);
- permite mayor focalización en inversiones y gastos (González y Ochoa, 2008; FAO-SAGARPA, 2006) y mejor adecuación de éstos a las necesidades y prioridades locales (Caballero, 2006).

Acerca la toma de decisiones a los niveles más cercanos a los beneficiarios

- Mayor proximidad de las poblaciones objetivo de las políticas (Caballero, 2006);
- Posibilidad de involucrar a los beneficiarios en la toma de decisiones (CONAGO, 2006);
- Mayor control social de las poblaciones sobre las decisiones de inversión, lo que otorga mayor legitimidad a las políticas públicas (Caballero, 2006; Cossío, 2006).

Mejora la rendición de cuentas y la responsabilidad

- Favorece la rendición de cuentas y por consiguiente la responsabilidad que asume el gobierno local ante los beneficiarios de las políticas y ante su propio proyecto de desarrollo (Caballero, 2006; Rowland, 2003).

A pesar de lo benéfico que este proceso pueda ser, lo cierto es que la federalización ha avanzado sólo parcialmente. De acuerdo a Caballero (2006), los principales problemas son:

- 4) Diferencias en salario y otras condiciones laborales entre SAGARPA y las administraciones estatales, lo que genera problemas con los sindicatos.
- 5) Renuencia de los gobiernos locales para aceptar a los empleados de SAGARPA, muchos de los cuales son de edad avanzada.
- 6) Dificultades administrativas para pasar a los estados los recursos presupuestales para cubrir los costos de operación del personal e infraestructura transferidos por SAGARPA.
- 7) El costo de toda la operación (compensaciones para el personal cesado o jubilado, incrementos salariales para homologar el nivel de ingresos del personal de ambas estructuras, la modernización de infraestructura, etc.).

En el siguiente apartado analizaremos cada una de estas problemáticas y su manifestación; en el caso concreto de Nuevo León, sumando algunas otras que en nuestra investigación pudimos identificar.

LAS PARTICULARIDADES DEL CASO NUEVO LEÓN

Como ya se ha señalado, el proceso de federalización del sector agropecuario en Nuevo León quedó trunco, pues en contra de las previsiones que se tenía, muchos programas que debían pasar a control de la entidad no fueron transferidos. Por lo anterior, la funcionalidad del proceso es difícil de evaluar desde una perspectiva amplia. No obstante, aún con estas deficiencias es posible hacer una evaluación de las mejoras, avances y logros alcanzados hasta el año 2008 y de ahí desagregar algunas perspectivas que se vislumbran para el caso nuevoleonés y que pueden hacerse extensivas a las demás entidades.

Las fuentes consultadas

Tal como se mencionó en la introducción a esta investigación, las dificultades para establecer indicadores de tipo cuantitativo respecto a los cambios verificados tras la federalización nos llevaron a optar por el análisis cualitativo.

Los resultados aquí presentados son la sistematización de datos obtenidos a través de dos vías. La primera, fuentes documentales diversas: evaluaciones del proceso realizadas por la SAGARPA, la AMSDA, el puntual seguimiento de los avances documentado por la CDANL, informes y análisis como los *Informes de Evaluación Estatal de Alianza para el Campo* de SAGARPA/ Gobierno del Estado de Nuevo León (2005 y 2007); el *Diagnóstico y Visión Estratégica para el Desarrollo del Campo del Estado de Nuevo León* (2008) y el *Diagnóstico del Sector Agropecuario y Acuícola del Estado de Nuevo León* (2008).

En segundo lugar, entrevistas a profundidad (la mayoría de las veces más de una) a actores clave del proceso:

Ing. Fermín Montes Cavazos, Director General de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León (mayo de 2007, febrero y julio de 2008). Ingeniero Agrónomo jubilado de la Facultad de Agronomía de la UANL donde además fue Director. Investigador y gran conocedor de la problemática agrícola de la entidad. Siendo Director de la CDANL fue nombrado presidente de la Asociación Mexicana de Secretarios de Agricultura (AMSDA). A su salida de la Corporación fue electo diputado federal, plataforma desde la cual sigue impulsando procesos de federalización.

Ing. Juan Edmundo Maldonado, Coordinador de los Distritos de Desarrollo Rural (mayo de 2007). Considerado toda una figura en el ámbito agrícola estatal, fue el primer egresado de la carrera de agronomía de la Universidad de Nuevo León (1961); trabajó en el gobierno del estado en la primera Dirección de Agricultura en 1961, cuando se componía apenas de 4 personas para dar atención a todo el estado. Fue delegado de la SAGARPA hasta el 2004 y preside la Sociedad Agronómica de Nuevo León. Tiene mucha experiencia, tanto en el gobierno estatal (de donde es jubilado) como en el federal, y amplio conocimiento de los productores del estado.

Ing. Homero Elieser Salazar, Secretario Técnico del Fideicomiso Fondo Agropecuario (FOFAE) del Estado de Nuevo León (octubre y noviembre de 2007 y agosto de 2008).

Ing. Alonso Ibarra Tamez, Director Agrícola de la CDANL. Jubilado de la Facultad de Agronomía de la UANL (abril de 2008).

Ing. Roberto Galarza Meza, Jefe del Distrito 03 con sede en Montemorelos (octubre de 2008). Comenzó a trabajar en lo que hoy es SAGARPA en 1986, un año después de la creación de los Distritos de Desarrollo Rural. Ha estado al frente del Distrito 03 en dos ocasiones y también en el de Apodaca y Galeana. Su participación directa en tres de los cuatro distritos que conforman el estado le da una amplia experiencia y conocimiento de la situación local, además de la perspectiva de la federación, por su pertenencia a SAGARPA.

Lic. Nazario Pineda Osorio, Jefe de la Unidad Jurídica de la CDANL (mayo del 2007) quien nos ilustró sobre todo de los aspectos jurídicos (convenios, cesiones, etc.) relacionados con el proceso de federalización.

Lic. Salvador Castillo Lucio, Jefe de la Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (OEIDRUS), mayo de 2007 y septiembre de 2008. Sus aportaciones fueron fundamentales en definir la imposibilidad de establecer indicadores numéricos para nuestro estudio y a la vez proporcionó información cualitativa valiosa, la que se presenta más adelante.

Los resultados sistematizados a partir de las fuentes anteriores (que se resumen en el Cuadro 1) fueron contrastados con los derivados de los estudios más amplios sobre América Latina y México mencionados al inicio de este capítulo y con los cuales podrán observarse coincidencias.

Uno de los logros más palpables, quizá, fue la transferencia de la estructura funcional y operativa de los DDR y CADER al gobierno de Nuevo León, por intermediación de la CDANL. Sin embargo, dicha transferencia no fue acompañada de la consiguiente autonomía financiera y de administración de los recursos humanos de la citada estructura. A pesar de ello y de que aún faltan programas por entregar, es posible enumerar una serie de ventajas y desventajas de la federalización del sector agropecuario en Nuevo León, que dan cuenta de las perspectivas y prospectivas del proceso.

Los siguientes apartados muestran las ventajas y desventajas que la federalización supuso para Nuevo León, desagregándose por rubros, para después analizar los logros obtenidos por el mencionado proceso. Asimismo, se presentan una serie de reflexiones y consideraciones sobre el particular.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA FEDERALIZACIÓN DE LOS DDR Y CADER

1. Organización/administración

Ventajas

Por efecto de la federalización, la estructura organizacional de SAGARPA compuesta por cuatro DDR y 21 CADER, pasó a depender de la CDANL. Esto supuso las siguientes ventajas:

- Se estableció una sola unidad de mando, evitado retrasos en la toma de decisiones y por lo tanto se agilizó la operación de los programas.
- Se optimizó el aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, al evitar duplicidades.
- Se estableció una sola política de trabajo y una mejor coordinación entre los servidores públicos de la SAGARPA y la CDANL.
- Se ahorraron recursos al contar con una sola área administrativa y de dirección y operación.
- Se simplificaron las operaciones, digitalizando los procesos y usando tecnología moderna.
- Se amplió la cobertura del gobierno del estado en los municipios rurales: antes de la federalización, la CDANL tenía oficinas en 14 municipios, de las cuales 10 estaban duplicadas con los CADER. Con la fusión se incrementó su presencia a 23 municipios

Cuadro 1. Ventajas y desventajas de la federalización de los DDR y CADER

ORGANIZACIÓN/ADMINISTRACIÓN	
VENTAJAS	DESVENTAJAS
<p>Se establece una sola unidad de mando, evitado retrasos en la toma de decisiones y por lo tanto se agiliza la operación de los programas.</p> <p>Se optimiza el aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, al evitar duplicidades.</p> <p>Se establece una sola política de trabajo y una mejor coordinación entre los servidores públicos de la SAGARPA y la CDANL.</p>	

Ahorro de recursos, al contar con una sola área administrativa y de dirección y operación.	
Simplificación de las operaciones digitalizando los procesos y usando tecnología moderna.	Necesidad de una capacitación técnica e informática para el personal de los Distritos y CADERS.
Se amplía la cobertura del gobierno del estado en los municipios. Antes de la federalización, la CDANL tenía oficinas en 14 municipios, de las cuales 10 estaban duplicadas con los CADER. Incremento de la presencia a 22 municipios.	Presupuesto de operación deficitario. Personal que no cuenta con presencia en el campo por falta de recursos de operación. Insuficiencia de equipo de comunicación y divulgación. Insuficiencia de material y equipo necesarios para una operación técnica eficiente.
RECURSOS HUMANOS	
Se incrementa el número de servidores públicos al servicio del Gobierno del Estado para la atención de los productores y de los habitantes del medio rural.	Diferencias salariales (los sueldos federales son menores con relación a los del gobierno del estado). Dificultades del personal para aceptar la integración, sobre todo por quedar al mando de otros que antes eran sus iguales.
Se incorpora al servicio del Gobierno del Estado personal de SAGARPA con amplia experiencia en la operación de los programas que el gobierno federal realiza en beneficio de los productores. Personal con amplio reconocimiento, presencia, capacidad de convocatoria y credibilidad ante los productores y habitantes del medio rural, así como frente a las autoridades municipales.	Un número significativo de servidores públicos cercanos a jubilación. No restitución de plazas en casos de retiro voluntario o jubilación del personal sindicalizado y de confianza. Conformismo por parte del personal, ante el sistema. Personal de base agremiado a un sindicato nacional.
Mejora la coordinación de los servidores públicos de la SAGARPA y la CDANL.	Se sigue triangulando la información a través de la Delegación de SAGARPA, no llega directamente a la CDANL.
INFRAESTRUCTURA /ACTIVOS	
Se incrementan los activos del gobierno del estado.	Parque vehicular viejo e insuficiente. Equipo de cómputo obsoleto e insuficiente.
Se apropia el gobierno del estado de inmuebles y equipo de oficina.	Inmuebles en mal estado. Inmuebles con problemas legales.
PROGRAMAS	
Se mejora la eficiencia en la operatividad de los programas al servicio de los productores.	Insuficiencia de material y equipo necesarios para una operación técnica suficiente.
Se mejora la eficiencia en los gastos de operación de los programas.	Pago no oportuno de los subsidios de los diferentes programas, lo que le puede crear un problema al estado.

Se optimiza el aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, al evitar duplicidades.	Necesidad de una capacitación técnica e informática para el personal de los Distritos y CADER.
Al combinar recursos humanos, mejora la obtención de información estadística en los distritos.	
Municipalización de recursos como un elemento de creciente importancia para el estado.	

Fuente: Elaboración propia en base a diversos documentos de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León.

La fusión de ambas estructuras contribuyó principalmente a centralizar las decisiones bajo un único mando; a eficientar la coordinación entre todos los órganos y dependencias de atención al campo; a optimizar los recursos financieros y humanos, y a incrementar la presencia del gobierno estatal en la zona agrícola. Con la puesta en marcha de las anteriores medidas, la atención al campo en la entidad se modificó dando una sola cara al productor y tendiendo a proyectar una imagen de mayor eficiencia.

Desventajas

Sin embargo, algunas de las ventajas antes señaladas no han tenido la eficacia esperada debido a circunstancias como:

- La necesidad de mayor capacitación técnica e informática para el personal de los Distritos y CADER, de manera que puedan aprovecharse mejor los recursos informáticos a su disposición y sean capaces de alimentar más adecuadamente el sistema de información estadística.
- Presupuesto de operación deficitario. A pesar de que se elaboró un presupuesto de acuerdo a las necesidades de cada CADER, los recursos no son radicados con oportunidad, lo que genera atrasos en ciertas actividades.

- Derivado de lo anterior, el personal no cuenta con suficiente presencia en el campo por falta de recursos de operación.
- Hay insuficiencia de equipo de comunicación y divulgación de los programas, actividades y funciones de los DDR y CADER.
- Hay insuficiencia de material y equipo necesarios para una operación técnica eficiente.

2. Recursos Humanos

Una parte central en cualquier dependencia administrativa es el factor humano. Al transferir las responsabilidades de los DDR y CADER al estado, también fue traspasado, en calidad de comisionado, el personal que laboraba en ellos, el cual sigue dependiendo de la SAGARPA. Esta transferencia redituó en las siguientes ventajas:

- Se incrementó el número de servidores públicos al servicio del gobierno del estado para la atención de los productores y de los habitantes del ámbito rural.
- Se incorporó al servicio del gobierno del estado personal de SAGARPA con amplia experiencia en la operación de los programas que el gobierno federal realiza en beneficio de los productores. Personal que cuenta con amplio reconocimiento, presencia, capacidad de convocatoria y credibilidad ante los

productores y habitantes del medio rural, así como frente a las autoridades municipales.

- Mejoró la coordinación de los servidores públicos de la SAGARPA y la CDANL.

Al parecer esta transferencia de personal incentivó en principio la mejora en el servicio y el buen funcionamiento de los programas de atención al campo.

Desventajas

En razón de que la transferencia de personal de la SAGARPA al estado no fue completa, sino sólo bajo el formato de comisionados, se detectaron algunos conflictos en la integración del personal:

- Diferencias salariales: los sueldos federales son menores con relación a los del gobierno del estado, lo que trajo problemas, pues a las mismas tareas se correspondían sueldos distintos.
- Dificultades del personal para aceptar la integración, sobre todo estar al mando de otros que antes eran sus iguales.
- Un número significativo de servidores públicos se encontraba cercano a su jubilación, y no existe un mecanismo ágil para su sustitución.

- No restitución de plazas en casos de retiro voluntario o jubilación del personal sindicalizado y de confianza, obedeciendo a una política federal de ir disminuyendo la estructura de personal.
- Personal de base agremiado a un sindicato nacional, desconectado de las necesidades locales.
- Se sigue triangulando la información a través de la Delegación de SAGARPA, ya que no llega directamente a la CDANL.

Estas desventajas han dificultado un poco el trabajo conjunto, principalmente por los conflictos derivados de la integración y la recurrente resistencia de los trabajadores de SAGARPA de pasar a depender de mandos estatales.

3. Infraestructura y activos

La integración de ambas estructuras trajo una serie de ventajas en término de infraestructura y activos. Antes de la federalización, el estado contaba con poca infraestructura (inmuebles y equipo) para la atención de los programas del campo; después, el panorama cambió:

- Se incrementaron los activos del gobierno del estado al serle traspasados los inmuebles y equipo de oficina en propiedad de SAGARPA.

Con estos activos la CDANL pasó a controlar los inmuebles, vehículos y equipamiento que operaban los DDR y CADER. Con ello se logró ampliar la

cobertura geográfica de los programas, acercarse a los productores y mejorar la eficiencia en la operación de los programas.

Desventajas

Lo que en principio significó el incremento de activos de infraestructura para el estado, trajo aparejada la siguiente problemática:

- El parque vehicular recibido era obsoleto e insuficiente.
- El equipo de cómputo también era obsoleto e insuficiente.
- Los inmuebles se hallaban en mal estado.
- Algunos inmuebles tenían problemas legales (falta de pago de la renta, poca claridad en la propiedad...).

La administración de esta deficiente infraestructura tendió a provocar obstáculos que se pensaron resueltos. Aunado a lo anterior, el ahorro presupuestal que debió implicar esta transferencia, provocó la búsqueda de mayor presupuesto para aplicar en este rubro, tanto para mantenimiento de inmuebles y bienes muebles como para la adquisición de nuevos vehículos.

4. Los programas

Ventajas

Al igual que en los anteriores rubros, la federalización incentivó una mejora operativa en los programas, lo cual devino en las siguientes ventajas sustanciales:

- Se mejoró la eficiencia en la operatividad de los programas al servicio de los productores, al eliminar pasos e intermediarios en el proceso de solicitud y entrega de los apoyos.
- Se optimizó el aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, al evitar duplicidades.
- Lo anterior permitió mejorar la eficiencia en los gastos de operación de los programas al aprovechar la plataforma existente.
- Al combinar recursos humanos, mejoró la obtención de información estadística en los distritos, la que será utilizada para poder responder de manera más adecuada a las necesidades locales.
- La municipalización de recursos se ha convertido en un instrumento de creciente importancia para la promoción de la actividad agropecuaria en el estado.

Desventajas

A pesar de las ventajas antes señaladas, se siguieron arrastrando una serie de deficiencias en la instrumentación de los programas, tales como:

- Insuficiencia de material y equipo necesarios para una operación técnica eficiente.
- Falta de pago oportuno de los subsidios de los diferentes programas por parte de la SAGARPA, lo que le puede crear problemas al Estado de Nuevo León, que es ahora la única instancia ante los productores.
- Necesidad de capacitación técnica e informática para el personal de los CDD y CADER, a fin de poder alimentar adecuadamente el sistema de información estadística.

Sin duda, lo que más afecta la eficiencia de los programas es la demora recurrente en el pago de los subsidios que otorgan. Esta demora no se ha logrado resolver con la federación, lo que denota todavía una falta de coordinación en la transferencia de los recursos entre ambos niveles de gobierno.

LOS PRINCIPALES LOGROS

El análisis minucioso de todas las ventajas, desventajas y alcances que conlleva el proceso de federalización, derivado de los informes generales, evaluaciones de organismos oficiales (FAO, SAGARPA y la propia CDANL, entre otros) y las entrevistas a profundidad realizadas a informantes clave, nos permite identificar aquellos que consideramos los principales logros, a saber:

La ampliación de la cobertura de atención al productor

Antes del 2005, el Estado tenía oficinas foráneas para la atención a los productores en Linares, Gral. Bravo, Agualeguas, Sabinas y en Anáhuac. En Galeana se tenía prestado un espacio dentro de las instalaciones del Distrito. Aunado a ello, personal de la Corporación salía al campo para promocionar los programas.

Durante al año 2007, se buscó negociar y coordinar con las presidencias municipales rurales, para que permitieran establecer en sus instalaciones oficinas itinerantes de atención a los productores; denominadas “ventanillas”, éstas tendrían días y horarios preestablecidos.

En enero del 2008 estaban listas para operar ventanillas en los municipios de Bustamante, Villaldama, Parás, Rayones, Allende, Hualahuises, Gral. Zaragoza, Mier y Noriega, Iturbide, Agualeguas, Gral. Treviño, García, Mina, Dr. González, Higuera y Los Ramones.

Mientras que en el 2005 se atendía directamente a 18 de los 44 municipios rurales del estado, con la nueva estructura se incrementaron a 23 los municipios atendidos en forma directa y se da servicio a todos los demás mediante las ventanillas itinerantes⁹¹. Estas ventanillas sólo se instalan en algunos municipios durante determinados días, atendiendo así de manera directa, las necesidades de los productores sin que tengan que trasladarse a los lugares sede de los DDR o CADER.

⁹¹ Estas oficinas itinerantes son una alternativa para atender municipios con cargas de trabajo estacionales o reducidas por la cantidad de productores que demandan atención.

En este sentido, se avanza también en el propósito antes expresado, de transformar las ventanillas de trámite, en ventanillas de desarrollo. Ello supone que todo el personal estatal integrado en los CADER, desarrolle proyectos, brinde asesoría técnica, organice y capacite a los productores y realice funciones de extensión agropecuaria.

Gracias a la fusión de las estructuras estatal y federal, la CDANL ha cerrado sus oficinas foráneas, de manera que para cualquier asunto, trámite, asesoría o información los productores deben acudir a una sola ventanilla.

Por otra parte, la transferencia de la operación de DDR y CADER a la Corporación ha permitido consolidar en una sola instancia el contacto con los productores, lo que permite dar respuestas, orientar y resolver sus problemas de manera más eficiente.

Mejoramiento de la infraestructura

Las condiciones generales de trabajo en los Distritos y Centros se han visto considerablemente beneficiadas al mejorar la infraestructura física de sus sedes. Entre otras acciones, se pintaron las 29 oficinas y se identificaron con los logotipos institucionales (Ver Cuadro 2).

Muchos inmuebles fueron objeto de mantenimiento general, como reparación de banquetas, losas y cambio de muebles sanitarios. Asimismo se ha hecho la adecuación física de las áreas de atención a los productores. Se revisaron los sistemas eléctricos, dando mantenimiento a las subestaciones de energía eléctrica e instalando nuevas donde fue necesario.

Cuadro 2. Nuevo León. Mejoras realizadas en los 4 DDR y 21 CADER

Infraestructura	Pintura e instalación de logotipos institucionales	29 oficinas (todas las sedes)
	Se repusieron sanitarios, se desasoló el drenaje, se dio mantenimiento a la subestación eléctrica y luego se instaló una nueva. Se pusieron tres aires acondicionados y tres abanicos	DDR Apodaca
	Se repuso el techo	CADER China
	Acondicionamiento de la oficina con mobiliario	CADER de Sabinas Hidalgo
	Se conectó la subestación y se realizaron instalaciones eléctricas	DDR de Anáhuac
	La presidencia municipal facilitó una oficina que se acondicionó para instalar en ella el CADER	CADER Gral. Bravo
	Se reparó la losa, se instalaron protecciones y se repuso la banquetta del perímetro del edificio	DDR Montemorelos
	Se firmó un comodato con el Ejido de Santana para ubicar la oficina del CADER, se adecuó el espacio	CADER Santana
	Se repuso la puerta de entrada	CADER Gral. Terán
	Se construyó una oficina	CADER Dr. Arroyo
	Se construyó una nueva sede pues el propietario de las oficinas solicitó su devolución	CADER San Rafael
Equipo técnico	Instalación de un televisor y un DVD	21 CADER
	Dotación y actualización de equipos de cómputo, impresoras y scanners	Todas las sedes
Materiales y otros	Material de oficina y consumibles	Todas las sedes
	Se entrega combustible adicional por parte del Estado	Todas las sedes
Vehículos	En enero del 2008 la flotilla autorizada era de 52 vehículos. Se habían adquirido 29 de los cuales 9 fueron comprados con recursos de gastos de operación de la Alianza para el Campo y 20 con recursos directos de SAGARPA México	Sedes varias

Fuente: Elaboración propia en base a diversos documentos de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León.

Algunos de los CADER fueron sido instalados en oficinas facilitadas por las presidencias municipales o autoridades ejidales de manera que ya no se paga renta

por ellas. No obstante, algunos de estos espacios han debido ser reacondicionados de acuerdo a las necesidades y funcionalidad requeridas. Dos Centros de Apoyo fueron construidos, uno en Dr. Arroyo y otro en San Rafael.

Equipo técnico y material de oficina

Se ha logrado regularizar el suministro periódico –según las necesidades- de materiales de oficina y consumibles y combustible de los DDR y CADER. Asimismo, se les pagan los peajes para su traslado a Reynosa, Tamaulipas, donde se encuentra la oficina regional de ASERCA en la que debe entregarse la documentación de Procampo.

Se actualizaron los equipos de cómputo adquiriéndose nuevas unidades, impresoras y scanners. Asimismo en los 21 CADER se instaló una televisión y un DVD, con el objeto de utilizarlo para ofrecer capacitación a los productores en distintos temas de interés a través de videos que se tienen para tal efecto.

Con la dotación de este equipamiento, se amplió la funcionalidad de los CADER, que pasaron de ser sólo oficinas de trámites, a ser también lugares de formación y capacitación de los productores, con lo cual se espera lograr el mejor aprovechamiento de los programas por parte de éstos.

Vehículos

Se inició la renovación de la flotilla de 61 vehículos oficiales, de los cuales 40 eran modelos 1988-1992 y al resto le faltaba mantenimiento y llantas. En enero del 2008 se había autorizado la compra de una flotilla de 52 vehículos. Se habían adquirido ya 29, de los cuales 9 fueron comprados con recursos de gastos de operación de la Alianza para el Campo y 20 con recursos directos de SAGARPA México, a los cuales se les instaló aire acondicionado (pues no contaban con éste), necesario dadas las condiciones climáticas de Nuevo León.

Con la modernización de la flotilla vehicular, la atención personalizada a los productores se amplió, ya que los funcionarios de los organismos pueden viajar con mayor seguridad a las poblaciones donde se instrumentan los programas y así atender cualquier contratiempo de manera personal.

El personal

El personal de la CDANL se incorporó a los CADER y se han realizado seminarios de integración. No obstante, la convivencia ha tenido algunas dificultades pues el personal sigue viendo dos estructuras y le cuesta aceptar ser coordinado por otros que antes eran sus iguales. A esto hay que sumar la diferencia salarial.

Al personal técnico comisionado se le ha estado enviando a capacitación a cursos de terceros especialistas, de motivación, etc. buscando mejorar sus habilidades y ayudar en la transición.

Lo más importante es que se cuenta con una sola línea de mando y una sola estructura de atención a los productores, lo que evita duplicar funciones, disminuye

el burocratismo en los trámites y permite una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

Inicialmente eran 197 los empleados comisionados, sin embargo muchos estaban cerca de su fecha de retiro. En enero del 2008 quedaban 137, habiéndose jubilado 60.

En materia presupuestal

Por primera vez, se elaboró el presupuesto del 2006 partiendo de una base real de presupuesto mínimo necesario de gasto corriente para la operación de DDR y CADER⁹². Este ejercicio se realizó en conjunto con las áreas administrativas de cada distrito y permitirá su mejor funcionamiento durante todo el año, sin dejar de realizar ninguna de sus funciones por falta de recursos, como sucedía con anterioridad.

Los presupuestos del 2007 y 2008 se realizaron bajo el mismo esquema. No obstante, el recurso sigue radicándose a través de la Delegación Estatal de la SAGARPA. La participación de este intermediario ha dificultado en cierto grado el acceso más expedito de los recursos, por lo que es necesario avanzar en la transferencia directa de dichos recursos a la CDANL.

Los programas federalizados

Los programas cuya operación ya fue transferida como parte del proceso de federalización son: Alianza para el Campo, Apoyos Directos al Campo (Procampo),

⁹² El presupuesto del gasto corriente autorizado en el ejercicio 2006 para los DDR y CADER fue de \$6'777,814.88. Se ejercieron \$6'478,298.26 quedando \$99,516.62 sin ejercer. Inicialmente se radicaron \$3'810,275.00. Para el ejercicio del 2007 el presupuesto fue de \$8,080,345.50

Diesel Agropecuario y PIASRE (Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva).

Para el 2007 seguían pendientes de transferirse: Apoyos a la Comercialización; Apoyos a la Modernización de la Infraestructura; Conversión Productiva; Fomento y Consolidación de Organizaciones Económicas para el Acopio y Comercialización; Flete Terrestre; Ingreso Objetivo; Pignoración; Capacitación; FAPRACC (El Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas); FOMAGRO (Programa del Fondo de Riesgo compartido para el Fomento de Agronegocios); PROGAN (Programa de Apoyo a Ganaderos) y PROMOAGRO (Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros).

De hecho, nunca llegaron a transferirse, en parte porque algunos de éstos fueron modificados o desaparecieron y también porque el proceso de federalización nunca se completó.

Aunque en términos numéricos faltan muchos programas por transferir (se han recibido solamente cuatro de 16), en términos de participación presupuestal los ya transferidos representan entre el 49 y el 76.5% de las aportaciones federales asignadas a Nuevo León (ver Cuadro 3)

Si bien este porcentaje es considerable, lo deseable sería que todos los programas susceptibles de ser federalizados se entregaran de una buen vez a la CDANL para su administración y operación.

Cuadro 3. Nuevo León. Participación de los programas federalizados en el presupuesto total

	OCT-DIC 2003	%	ENE-DIC 2004	%	ENE-DIC 2005	%	ENE-DIC 2006	%	ENE-DIC 2007	%
Total programas ALIANZA PARA EL CAMPO*	36,361	22.34	129,366	23.98	172,765	28.63	217,149	34.29	160,182	24.20
PIASRE	44,825	27.53	28,185	5.22	21,843	3.62	32,070	5.06	28,722	4.34
PROCAMPO	0	-	273,463	50.69	210,570	34.89	216,486	34.18	210,355	33.21
DIESEL	0	-	14,528	2.69	16,096	2.67	18,524	2.92	21,192	3.35
Programas Federalizados	81,186	49.87	445,541	82.59	421,275	69.80	484,228	76.46	420,449	65.09
TOTAL Aportaciones federales	162,797	100	539,470	100	603,508	100	633,338	100	662,026	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OEIDRUS: *Ejercicio de programas de octubre de 2003 a julio de 2008, independientemente del presupuesto de origen.*

A continuación se analizan los cambios observados en los programas federalizados una vez que la operación de los DDR y CADER pasó a la CDANL:

Alianza para el Campo. Este programa ya lo venía operando el gobierno estatal, lo que se hizo fue fortalecerlo al asociarlo con los demás programas implementados por el estado a través de otros organismos, propiciando así una mezcla de recursos en sus diversas modalidades (organización, sustentabilidad, crédito y subsidio) muy beneficiosa para el productor.

Por otra parte, la operación municipalizada de Alianza ha permitido mejorar la focalización en zonas marginadas y grupos vulnerables. Ha incrementado el impacto de las inversiones, está rompiendo esquemas de privilegios de ciertos sectores de productores que accedían recurrentemente a los recursos a costa de otros que

resultaban excluidos. Ha contribuido a una mejor distribución de los recursos al viabilizar el acceso a ellos de parte de la mayoría de los municipios, y ha eficientado y transparentado la operación estatal (Cossío, 2006:34).

Procampo. Se han mejorado las condiciones de operación del programa asignándoles mayores recursos a los CADER y DDR para sus funciones. Se les apoya con viáticos y combustible adicional por parte del estado. Asimismo, se mejoraron las instalaciones para la atención de los productores.

Diesel Agropecuario. Este programa administra la dotación de diesel subsidiado a los productores a través de tarjetas prepagadas con las que se surten en gasolineras designadas. Cuando éstas presentaban alguna falla, la atención a la misma era tortuosa y tardada porque debía hacerse a través de la Delegación de SAGARPA. Al pasar a la CDANL este programa, se fortaleció la comunicación con las oficinas centrales, lo que ha facilitado operar con mayor eficiencia el sistema. Ello ha permitido atender rezagos, que por más de dos años, estaban pendientes de solución (200 tarjetas de los años 2004 y 2005). Se ha disminuido considerablemente el número de tarjetas de diesel con dificultades (aproximadamente 15 a 20). En el periodo entre marzo del 2006 y mayo del 2007 se atendieron 402 tarjetas con problemas de recarga, decreciendo también el tiempo de respuesta para su reposición. (Montes, comunicación personal FECHA)

A ello contribuyó el hecho de que cada mes el encargado de dar seguimiento a este programa se desplaza a la Ciudad de México para agilizar la problemática que esté demorando la solución de los problemas.

Programa de Ingreso Objetivo, Agricultura por Contrato y Coberturas Agropecuarias. Se ha logrado operar coordinadamente con los responsables de ASERCA Regional, Organizaciones de Productores, consumidores de granos, Delegación Estatal de la SAGARPA y la Corporación, ampliando a cultivos de sorgo y maíz los programas operativos y continuando con los de trigo cristalino que ya se atendían. Gracias a gestiones de la CDANL, se integraron nuevas empresas consumidoras para operar con productores del estado comprando sus granos. La operación del programa a nivel estatal ha permitido, como se menciona más arriba, la incorporación de nuevos cultivos al catálogo de beneficiados, respondiendo a las necesidades de la producción local.

PIASRE. Cada año se firma el convenio con el Gobierno Federal y se opera por el estado, conjuntándolo con acciones realizadas por otros programas.

En general, de acuerdo al análisis realizado, la operacionalización y eficiencia de los programas federalizados ha mejorado. Los productores tienen mejor y más directa asesoría para presentar sus solicitudes; el tiempo de respuesta para tramitar alguna petición se había reducido cerca de un 50%, de acuerdo a lo expresado por los mismos productores. En otros casos, la agilidad en los trámites es mucho mayor. En

este aspecto, el tiempo que se tardaban en entregar un tractor: Los tractores del año 2005 se estaban entregando en marzo o abril del siguiente año, ahora se entregan en mayo del mismo año. Casos similares son demostrativos de la mayor agilidad en los trámites que ha implicado la federalización. Además de que se ha eliminado un intermediario (la oficina regional de ASERCA) en el proceso, tanto de trámite de las solicitudes como en la entrega de los cheques de apoyos.

LOS RETOS

Como se ha constatado, la federalización permite corresponsabilizar al estado en el ejercicio de los programas agrícolas, sumar esfuerzos y recursos, incrementar la eficiencia en la entrega de los apoyos y adecuar algunas políticas a las necesidades locales. No obstante los innegables beneficios, el proceso se ha visto entorpecido por una serie de factores que constituyen los retos a superar. A continuación se analizan estos retos en cada uno de los rubros identificados:

Recursos Humanos

Entre las principales necesidades están:

- Renovar la plantilla laboral puesto que una gran proporción del personal comisionado está próximo a jubilarse o retirarse voluntariamente dada su antigüedad (casi un tercio se había dado de baja en enero del 2008 y en los siguientes siete años dos terceras partes del personal estará en la misma situación).

- Establecer las bases para contratar –con cargo al presupuesto- a profesionistas con salario de mercado y de acuerdo a las condiciones de la entidad, hasta tener la plantilla mínima requerida en cada uno de los centros de trabajo y poder así convertir las oficinas actuales en verdaderos centros de Desarrollo Rural.

**Tabla 3. Nuevo León. Avance cronológico del proceso de jubilación en DDR y CADER
(Personal de SAGARPA comisionado a la CDANL)**

Año	Jubilaciones	Acumulado jubilaciones	Personal activo
2005	-	-	197
2006	2	2	195
2007	28 16 jubilaciones y 12 de retiro voluntario	30	167
2008	24	54	143
2009	32	86	111
2010	45	131	66
2011	6	137	60
2012	1	138	59
2013	12	150	47
2014	5	155	42
2015	1	156	41

Fuente: *Avance de la Federalización. Estado de Nuevo León*. Documento interno elaborado por la CDANL. Enero de 2008.

- Fomentar la equidad entre todo el personal. Es necesario fomentar la homologación del nivel salarial para el personal de base, independientemente de que sean estos todavía empleados federales y estatales.

Federalizar los programas faltantes

Para llevar a buen término el proceso de federalización aún falta:

- Firmar el acta de entrega-recepción de PROGAN que desde el 2008 se encontraba detenida y buscar terminar la entrega de los otros programas, que originalmente eran doce pero que en el mencionado año se redujeron o modificaron por la desaparición de algunos como el PIASRE y la misma Alianza para el Campo, que ha resurgido bajo un programa similar denominado Adquisición de Activos Productivos.

Transferencia de recursos al estado

Para lograr el total control de los recursos financieros de los programas por parte de la CDANL, es necesario:

- Firmar el Anexo Técnico para que se transfieran directamente los recursos al Estado. El importe de **la nómina** de los 136 empleados comisionados a la Corporación, con sus incrementos anuales correspondientes.
- Firmar el Anexo Técnico para que se transfiera el importe del **gasto corriente de los CADER y DDR** a la Corporación para el ejercicio del 2008 y que sea depositado en la cuenta que *ex profeso* se abrió para ello en Bancomer. Lo mismo para los años futuros.

- Transferir los nuevos programas y, de aquellos que ya se manejan, traspasar los gastos de operación para contratar personal por el tiempo que se requiera para dar atención a los productores.

Radicación oportuna de los recursos

Para fomentar el manejo más eficiente de los recursos, se debe realizar la siguiente estrategia:

- Que la radicación se realice de manera oportuna, mensualmente, conforme a lo programado, para poder cumplir eficientemente con los programas y la municipalización.
- Si no fuera posible, deberán permitir la bursatilización del presupuesto como mecanismo para poder acceder a los recursos necesarios.
- Modificar la operación de pasajes rurales mediante su pago al inicio del mes presentándose la comprobación correspondiente previa al pago del siguiente mes. Actualmente el pago se efectúa por días devengados, dentro de los primeros diez días hábiles del mes siguiente. Esto obliga al trabajador a subsidiar con sus propios ingresos los gastos para luego recibir un reembolso lo que entorpece y limita las actividades en campo.

Bienes inmuebles y servicios

Con el objetivo de conseguir el mejor uso de este tipo de recursos se debe:

- Concluir y definir en calidad de qué (donación, comodato u otra) se entregarán los edificios propios en que operan las oficinas de CADER y DDR. Asimismo, entregar copia de los expedientes, traspasar las líneas telefónicas y el mobiliario y equipo.
- Regularizar el pago de prediales y la tenencia de los vehículos, muchos de los cuales presentan rezagos.
- Autorizar el cambio de los contratos de agua y electricidad de los CADER y DDR a nombre de la Corporación, lo que permitirá ahorros del 150% del gasto en energía solamente por el cambio en el tipo de contrato (de residencial a uso agropecuario).

Revisar la relación interinstitucional bajo la nueva óptica de la federalización

Hacer más explícito el proceso de federalización, así como el carácter de la nueva relación que se establece, mediante acciones como:

- Informar del proceso de federalización a todas las áreas involucradas de la SAGARPA y a las Delegaciones Federales de otras dependencias en la entidad.
- Revisar los flujos de información de las áreas centrales, ya que actualmente se triangula a la Delegación y luego a la Corporación, lo que hace que, con frecuencia, los requerimientos lleguen con muy poco tiempo para su cumplimiento.

- Establecer canales directos de comunicación entre las áreas centrales de la SAGARPA y la CDANL.
- Informar a todas las áreas y dependencias sobre los nuevos indicadores de eficiencia, la cobertura geográfica y los procesos de atención al productor que surgirán de la federalización.

REFLEXION FINAL

Nadie podría negar que la federalización de las políticas de atención al campo es un proceso favorable que trae ventajas tanto para las entidades federativas como para los mismos productores, al disminuir costos, mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas e incorporar las necesidades locales en las propias políticas.

Como bien lo expresa la FAO,

La reorientación de las políticas de desarrollo rural a lo largo de los últimos años ha apostado a procesos combinados de descentralización y participación social. Por un lado, [se logra] la disminución de costos de transacción y de obtención de informaciones, que sería propiciada por la mayor proximidad a las poblaciones objetivo de estas políticas y lo que esto implica en términos de una mayor focalización en las inversiones y gastos, con prioridad para aquello que es considerado como más importante por estos agentes locales. Por el otro, hay el control social de estas mismas poblaciones en relación a las inversiones y a los gastos públicos, cohibiendo desvíos y contribuyendo de esta forma, para una mayor legitimidad de las políticas y programas. Como consecuencia, la descentralización y

participación serían condiciones capaces de generar mayor eficiencia (FAO/SAGARPA, 2006).

El problema de fondo en nuestro estudio de caso y en México en general, es que el proceso de federalización está a medio camino, de modo que las reglas del juego no están totalmente claras y los actores no tienen un marco suficientemente claro para actuar (Cossío, 2006).

Como sostienen Cabrero, Flammand, Santizo y Vega (1997) para el caso de salud y educación, pero perfectamente aplicable a nuestra situación, la redistribución de competencias institucionales ha asignado a las entidades federativas responsabilidades fundamentalmente operativas, y formalmente ninguna relacionada con la orientación o normatividad de la política.

Los gobiernos estatales no poseen el control de su agenda de desarrollo rural y existe una situación ambigua, donde ni el gobierno federal ni los estatales se consideran enteramente responsables de sus resultados (CONAGO, 2006).

No obstante, se insiste cada vez más que la calidad de los servicios es responsabilidad de los gobiernos estatales, cuando este aspecto no necesariamente es sólo de carácter operativo, sino que tiene que ver con el diseño, asignación de recursos y evaluación de la política (Cabrero, Flammand, Santizo y Vega, 1997:377).

Por último, existe una especie de indefinición de tipo legal/institucional, de las tareas y alcance de las acciones de cada uno de los niveles de gobierno, que se fijan mediante convenios, pero cuyas reglas de operación pueden variar incluso de un

año a otro. Esta constante indefinición dificulta la toma de decisiones de largo plazo y la continuidad de las acciones y programas.

EL CAMINO POR ANDAR

Para que el proceso de federalización pueda considerarse realmente alcanzado, es necesario analizar las posibilidades de redefinición competencial, para transferir, no por convenio sino por reforma constitucional, algunas facultades que han sido absorbidas por la federación en detrimento de las competencias locales, como es el caso del desarrollo rural y agropecuario. [...] Ello reduciría el tamaño de la administración pública federal, y en consecuencia aumentaría las posibilidades de mayores transferencias de recursos fiscales a los poderes locales (Gutiérrez, 1998:140).

Por otra parte, es inaplazable la efectiva transferencia de los recursos a las entidades, pues, como afirma Lalander (2000:184), si la dependencia política y financiera aún persiste, los estados ejercen sólo poderes limitados.

Esta transferencia de recursos no sólo deberá ser oportuna si no acorde con las funciones que hayan sido transferidas a las entidades y municipios.

Por último, estados, municipios y productores deben tener una mayor participación en la formulación de las políticas, programas y reglas de operación de manera que obedezcan a las necesidades reales de la región y se ajusten a sus propios calendarios (CONAGO, 2006). Ello no significa que la federación no marque las directrices generales de acuerdo a las necesidades del país y acorde con el Plan

Nacional de Desarrollo, reservándose para sí funciones que le sean exclusivas y requieran un enfoque nacional, como la sanidad.

En síntesis, hacer valer algunos de los principios en que se sostiene un régimen federal, que por años se han tenido en el olvido.

REFERENCIAS

- Abdo Francis, J. (2002). Sistemas de distribución de atribuciones en los estados federales. En J. M. Serna de la Garza, *Federalismo y regionalismo* (págs. 3-14). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/348/3.pdf>.
- Aboites, J. (1989). *Industrialización y desarrollo agrícola en México, Un análisis del régimen de acumulación en el largo plazo: 1939-1987*. México: Colección Agricultura y Economía, UAM Xochimilco/Plaza y Valdés.
- Aboites Aguilar, L. (1998). *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*. México: CIESAS.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. *Revista Mexicana de Sociología* , LVIII (3), 152-184.
- Aja, E. (2003). *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza.
- AMSDA (2004). *Diagnóstico de los Estados para preparar la implementación del Plan Maestro. Elementos a incluir en los formatos de levantamiento a Estados y Municipios*. Documento interno. México.
- Antón, T. (1998). *American Federalism and Public Policy: How the System Works*. Nueva York: Random House.
- Ardant, P. (1998). *Significado actual de la constitucion*. México: UNAM.
- Arnaut, A. (1998). *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*. México: El Colegio de México.
- Aspe, P. (1993). *El camino mexicano de la transformación económica*. México: FCE.
- Banco Mundial. (2006). *Decentralized Service Delivery for the Poor*. México.
- Banco Mundial. (Abril de 2000). *Mexico*. Obtenido de Institutional Coordination for Regional Sustainable Development; Reporte núm. 19870-ME: <http://www->

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/06/17/00094946_00060205382492/Rendered/PDF/multi_page.pdf

- Benson, N. L. (1994). *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. México: El Colegio de México/UNAM.
- Burgoa Orihuela, I. (1999). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.
- Burki, S. J., & Dillinger, G. E. (1999). *Más allá del centro. La descentralización del Estado*. Banco Mundial.
- Caballero, J. M. (2006). Mexico: decentralization of rural development programs. En B. Mundial, *Decentralized Service Delivery for the Poor* (Vol. II). México.
- Cabrero Mendoza, E. (2001). *La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas. Cuadernos de Trabajo*. (Vol. 28). México: CIDE.
- Cabrero Mendoza, E. (1998). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y desencantos*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero Mendoza, E., Flammad, L., Santizo, C., & Vega, A. (1997). Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local. *Gestión y política*, VI (2), 329-387.
- Carbonell, J. (2002). *El fin de las certezas autoritarias*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Carbonell, J. (2002). Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo. En J. M. Serna de la Garza, *Federalismo y regionalismo* (págs. 23-38). México. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=348>.
- Carbonell, M. (2005). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. En Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Constitucionalismo local*. México: Porrúa.
- Carbonell, M., Concha, H., Córdoba, L., & Valadés, D. (2001). *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado. Serie Estudios Jurídicos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.

- Carmagnani, M. (1996). *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina. Serie Fideicomiso Historia de las Américas*. México: El Colegio de México/ FCE.
- Carpizo, J. (2004). *El presidencialismo mexicano* (Decimoctava ed.). México: Siglo XXI.
- Carpizo, J. (1995). *La Constitución Mexicana de 1917*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Carrillo Castro, A. (2004). *Génesis y evolución de la Administración Pública Centralizada*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carrillo Castro, A. (1973). *La reforma administrativa en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Casar, M. A., & Peres, W. (1988). *El estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?* México: Siglo XXI.
- CEESP. (2007). Apoyo al campo. *Veritas*, LII (1626), 11-13.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (s.f.). *Camara de Diputados*. Obtenido de Ramo 33; Subsidios y reglas de operación.: www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Ramo33,%20ReglasOp,Transf%20PARA%20INTERNET.pdf
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (20 de Noviembre de 2005). *Camara de Diputados*. Recuperado el 17 de Febrero de 2006, de Federalismo: www.diputados.gob.mx/cesop/
- Chapoy Bonifaz, D. B. (2003). *Planeación, programación y presupuestación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Conferencia Nacional de Gobernadores. (2006). Documento de trabajo del Seminario de discusión de políticas públicas del campo mexicano. *Lineamientos de políticas públicas para el campo mexicano: Una visión federalista del desarrollo rural sustentable*. Michoacán: Comisión del Campo de la CONAGO.
- *Constitución Política del Estado de Nuevo León*.
- Cord, L., & Wodon, Q. (2001). Do agricultural programs in Mexico alleviate poverty? *Cuadernos de Economía*, 38 (114), 23-45.

- Correa Ortiz, H. (2007). "Ajusco, agua y poder desde una perspectiva histórica" En Andrés Medina A. (coord.). *La memoria negada de la Ciudad de México: sus pueblos originarios*. México: UNAM.
- Cossío Cortez, I. (2006). Descentralización y el desarrollo rural. En *Memoria del Seminario Internacional Desarrollo Rural y Sector Agroalimentario: Estrategias de futuro*. México: SAGARPA, INCA Rural, IICA, FAO.
http://www.inca.gob.mx/archivos_source/MemSemIntDR%20ySectorAgroalimEstrategiasdeFuturo.pdf
- De la Madrid Hurtado, M. (1995). La reforma del estado en México. Una perspectiva histórica. *Gestión y política* , IV (2), 329-346.
- Delgadillo Macías, J. (2006). Ordenamiento territorial. En *Memoria del Seminario Internacional Desarrollo Rural y Sector Agroalimentario: Estrategias de futuro*. México: SAGARPA, INCA Rural, IICA, FAO.
http://www.inca.gob.mx/archivos_source/MemSemIntDR%20ySectorAgroalimEstrategiasdeFuturo.pdf
- Díaz Cayeros, A. (1995). *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. Recuperado el 18 de Enero de 2008, de Fundación Friedrich Naumann-CIDAC:
<http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/federalismo/TextoCompleto.PDF>
- Duarte Dávila, J. M. (Febrero de 2002). Tesis de Doctorado en Ciencia Política. *La transición mexicana, el cambio político en Nuevo León* . Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Fajardo Ortiz, D. (2007). El presupuesto de egresos de la federación 2008 y el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Sustentable 2007-2012. Documento ppt presentado ante la AMSDA en su reunión de Zacatecas 14/08/2007.
<http://cedrssa.gob.mx/DG/Seminario%20PEF-PEC%202008/AMSDA%20ZAC%20Presentacion%C3%B3n%20PEF-PEC2008.pdf>
- FAO y SAGARPA (2006). *Análisis prospectivo de política para el desarrollo rural. Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2005*. México.
- Faya Viesca, J. (1998). *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*. (Primera ed.). México: Purrúa.

- Flores Alonso, M. d. (Mayo de 2003). *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública: Reforma del estado y reforma administrativa*. Recuperado el Agosto de 2004, de Camara de Diputados: <http://www.cddhcu.gob.mx/cesop/doctos/reforma.pdf>
- Florescano, E. y Gil Sánchez I. (1987). La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico. En *Historia General de México*. México: El Colegio de México.
- Fundación Este País. (2008). Una breve radiografía del campo mexicano. *Este país* (203), 46-53.
- Gadsden Carrasco, C. H. (2002). Hacia una coherente arquitectura de gobiernos en México. En J. M. Serna de la Garza, *Federalismo y regionalismo*. Serie Doctrina Jurídica (103). México: UNAM: <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/1/348/8.pdf>
- Galindo Noriega, R. (2005). Federalismo en el sector agropecuario. En *Memoria del X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Santiago de Chile. <http://www.clad.org.ve/congreso/prog10iprov.html>
- García del Castillo, R. (2007). Federalismo y descentralización: problemática y perspectivas en México. En J. L. Calva, *Democracia y gobernabilidad. Serie Agenda para el desarrollo*. (Vol. XV). México: Miguel Ángel Porrúa; UNAM/Cámara de Diputados.
- García del Castillo, R. (1996). Los gobiernos locales en México ante el nuevo federalismo. *Política y Cultura* (7), 97-122.
- Gaxiola, F.J. (1956). *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Gómez Olivier, L. (1996). El papel de la agricultura en el desarrollo de México. *Revista de Estudios Agrarios* (3), 54-63.
- González F. y Ochoa, J. J. (2003). Desempeño de los servicios públicos agrícolas y el rol del gobierno local. Centro Norte de México. En *Memoria del Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA)*. Dallas, Texas. <http://www.ric.fao.org/prior/desrural/pdf/lasamex.pdf>

- González Schmal, R. (2003). *Programa de Derecho Constitucional*. México: Universidad Iberoamericana-Noriega Editores.
- Gordillo De Anda, G. (2006). Agenda para el campo mexicano. *Nexos* (344), 24-57.
- Greffe, X. (1998). *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo*. Serie Perspectivas: OCDE.
- Guillén Romo, H. (1990). *El sexenio de crecimiento cero*. México: ERA.
- Guillén, T. (1997). Federalismo, gobiernos locales y democracia. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. (17).
- Gutiérrez Garza, E., Palacios, L., & K., A.-A. (2006). *Diagnóstico y prospectiva para Nuevo León*. Monterrey: UANL, COCYTE, IINSO, Fondo Editorial de Nuevo León & Plaza y Valdés.
- Gutiérrez Salazar, S. E. (1997). Centralismo político, descentralización administrativa: el caso del federalismo mexicano. En F. Castañeda, *El Debate Nacional. Escenarios de la democratización*. (págs. 111-141). Monterrey: Universidad Nacional Autónoma de México & Editorial Diana.
- Gutiérrez Salazar, S. E. (2006). Tesis doctoral. *La Constitución Mexicana: un normativismo en construcción*. Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Gutiérrez Vidal, M., & Martínez Péllegri, S. (1994). El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional. *Gestión y política*, III (1), 85-117.
- Guzmán Molina, M. A. (2000). El cambio institucional en México y su impacto en las organizaciones campesinas." Trabajo presentado en el Seminario Internacional *La institucionalidad en el sector rural*. Pontificia Universidad Javeriana., Bogotá, Colombia.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/mesa4/guzman.pdf>
- Hernández Chávez, A. (1996a). *¿Hacia un nuevo federalismo?* México: FCE.
- Hernández Chávez, A. (1996b). Federalismo y gobernabilidad en México. En M. Carmagnani. *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Serie Fideicomiso Historia de las Américas. México: El Colegio de México/ FCE.

- Hidalgo-Hardeman, O. (1995). La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos. *Gestión y política pública* , IV (1), 94-113.
- Huerta Moreno, M. G. (Julio-Diciembre de 1995). *La reforma del estado y la transformación de la administración pública*. Recuperado el 20 de Octubre de 2001, de Gestión y Estrategia. Departamento de Administración.: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc2.htm>
- INAFED. (2006). *Aspectos básicos de la descentralización en México*. México: Secretaría de Gobernación & Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- *Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1997*. México: Presidencia de la República.
- Instituto de Investigaciones Sociales. (2006). *Diálogo para el proyecto de nación*. Monterrey: UANL & Plaza y Valdés.
- Kliksberg, B. (1996). *El rediseño del estado. Una perspectiva internacional*. México: INAP & Fondo de Cultura Económica.
- Knochenhauer, G. (2008). 720 mil campesinos pueden competir en el mercado. *Este país*. (204), 50-62.
- *La Constitución del pueblo mexicano*. (2006). México: Miguel Ángel Porrúa /H. Cámara de Diputados.
- Lalander, R. (2000). Descentralización. En L. Baca Olamendi *et al. Léxico de la política*. México: FLACSO, CONACYT, Fundación Heinrich Böll y FCE.
- Lindemann, T. (Mayo/Noviembre de 2005). *Descentralización y desarrollo de gobiernos locales en zonas rurales de América Latina: Lecciones aprendidas*. Recuperado el 13 de Marzo de 2008, de Servicio de Instituciones Rurales y Participación, Dirección de Desarrollo Rural de la FAO.: http://www.fao.org/sd/dim_in2/in2_050501_es.htm
- Llambí, L., y Lindemann, T. (Mayo de 2001). *Reformas del estado y descentralización del sector público rural y agrícola: Lecciones de la experiencia latinoamericana. Marco Conceptual de la investigación*. Recuperado el 3 de Marzo de 2008, de SD Departamento de Desarrollo

Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).: http://www.fao.org/sd/2001/IN0502a2_es.htm

- Lustig, N. (1994). *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. México: FCE & El Colegio de México.
- Martínez Martínez, P. (Julio-Diciembre de 1995). *Federalismo y gobierno local*. Recuperado el 20 de Julio de 2001, de Gestión y Estrategia: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm>
- Matute González, C. (2007). *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*. México: Porrúa.
- Mayorga Castañeda, F. J. (2006). Reforma institucional y política sectorial: Hacia una nueva sociedad rural. En *Memoria del Seminario Internacional Desarrollo Rural y Sector Agroalimentario: Estrategias de futuro*. SAGARPA, INCA Rural, IICA, FAO.
- Medina Peña, L. (2007). *Invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. México: FCE.
- Medina Peña, L. (1997). La división de poderes vertical: el federalismo. *Cuaderno de Trabajo (70)* . CIDE.
- Méndez Reyes, J. (2004). El Estado y la Administración Pública en la dinámica de la globalidad contemporánea. *Revista de Administración Pública* , XXXIX (110), 121-131.
- Méndez, J. L. (1994). La reforma del estado en México: alcances y límites. *Gestión y política* , III (1), 185-226.
- Montes Cavazos, F. (22 de Junio de 2007). *Gobierno de Nuevo León*. Recuperado el 2 de Marzo de 2008, de Mensaje del C. Director de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, Ing. Fermín Montes Cavazos, durante la Reunión con Citricultores: <http://www.nl.gob.mx/?P=leerarticulo&ArtOrder=ReadArt&Article=57852>
- Montes Cavazos, F. (2005). Federalismo en Nuevo León. En *Memoria del X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Santiago de Chile. <http://www.clad.org.ve/congreso/prog10iprov.html>

- Navarro de Flores, M. V. (1986). *Procesos de descentralización en España y México*. México: INAP & Praxis.
- Nuñez Ramos, M. L. (2000). "Federalismo y experiencias federalistas" En Cordera, R. y A. Ziccardi: *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*. México: UNAM.
- OCDE y Ministerio de Administraciones Públicas. (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: OCDE.
- OCDE (2007). *Estudios de Política Rural: México*. México: SAGARPA/INCA Rural.
- Orlansky, D. (1998). Políticas de descentralización y desintervención estatal. Ponencia presentada en el *XXI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA)*, Chicago, Illinois.
- Ortega Lomelín, R. (1988). *El nuevo federalismo. La descentralización*. México: Purrúa.
- Ortega Ridaura, I., y Márquez, M. G. (2005). *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*. Monterrey: INAP, UANL & Fondo Editorial Nuevo León.
- Ortega Ridaura, I., Infante, J. M., & Cervantes Niño, J. J. (2009). La federalización del sector agropecuario. Avances y retos en el caso de Nuevo León. *Espacios Públicos* (25), 163-184.
- Palacios Alcocer, M. (2003). *Federalismo y relaciones intergubernamentales*. México: Miguel Ángel Porrúa & Senado de la República.
- Pardo, M. d. (2003). La descentralización en México. En C. Rodríguez Solórzano, *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*. (págs. 52-86). México: INE-Semarnat.
- Pichardo Pagaza, I. (2002). *La nueva administración pública en México*. México: INAP.
- Piña, J. (2008). La crisis del campo: sin prospectiva ni estrategia. *Este país* (204), 13-35.
- *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*.
- *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*.
- *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012*.

- Ponce de León, X. (2005). "Avances y perspectivas en el proceso de federalización del sector agroalimentario en México." Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago de Chile, 18 – 21 de octubre de 2005. <http://www.clad.org.ve/congreso/prog10iprov.html>
- Prud'homme, J.-F. (1995). *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*. México: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales & Plaza y Valdés.
- Prud'homme, R., & DEC. (1994). *On the Dangers of Decentralization. Policy Research Working Paper Series*. Washington: The World Bank.
- Rabasa, E. (2006). *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. México: Purrúa.
- Reyes Heróles, J. (1985). *El liberalismo mexicano en pocas páginas. Selección de textos de Adolfo Castañón y Otto Granados. Lecturas Mexicanas*. México: FCE & SEP.
- Reyes Medina, D. (2003). Las entidades federativas en el estado federal. En M. Palacios Alcocer, *Federalismo y relaciones intergubernamentales*. México: Miguel Ángel Porrúa & Senado de la República.
- Rodríguez Solórzano, C. (2003). *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*. México: INE-Semarnat.
- Rojo Salgado, A. (2005). Reflexiones y propuestas ante un estado autonómico en crisis: la apertura al federalismo. En *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*. Madrid.
- Rondinelli, D. (1998). *Reserach study of The World Bank*. Recuperado el Abril de 2002, de What is Decentralization: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/128833/Rondinelli%201999.pdf>
- Rowland, A. M. (2003). La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales. En C. Rodríguez Solórzano, *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*. México: INE-Semarnat.

- Ruiz Funes, M. (2006). Política agrícola y desarrollo rural, perspectivas para el desarrollo nacional. En *Memoria del Seminario Internacional Desarrollo Rural y Sector Agroalimentario: Estrategias de futuro*. México: SAGARPA, INCA Rural, IICA, FAO.
http://www.inca.gob.mx/archivos_source/MemSemIntDR%20ySectorAgroalimEstrategiasdeFuturo.pdf
- Ruiz García, A. (2006). El marco legal para el desarrollo de los territorios rurales y el sector agroalimentario: la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. En *Memoria del Seminario Internacional Desarrollo Rural y Sector Agroalimentario: Estrategias de futuro*. México: SAGARPA, INCA Rural, IICA, FAO.
http://www.inca.gob.mx/archivos_source/MemSemIntDR%20ySectorAgroalimEstrategiasdeFuturo.pdf
- SAGARPA (2001). *Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2001-2006*.
<http://www.sagarpa.gob.mx/ganaderia/Publicaciones/Paginas/ProgSecAGDRPA01-06.aspx>
- SAGARPA (2004). Fortalecimiento institucional. Documento interno presentado por el Srio. Javier Usabiaga a la gerencia de la AMSDA, México.
- SAGARPA y Gobierno del Estado de Nuevo León (2007). *Evaluación Alianza para el Campo 2006. Informe de Evaluación Estatal. Programa de Fomento Agrícola*. Monterrey. [http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/sistemas/eval2006/resultados2006/con
testatal.html](http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/sistemas/eval2006/resultados2006/contestatal.html)
- SAGARPA y Gobierno del Estado de Nuevo León (2005). *Evaluación Alianza para el Campo 2004. Informe de Evaluación Estatal. Programa de Desarrollo Rural, Nuevo León*. <http://www.oeidrus-nl.gob.mx/oeidrus/EVALUACIONES%20FAO/2004/dr04.pdf>
- Sánchez M. (2003). “La primer transferencia: gestión y administración federal del agua en México” en Ávila García, P. *Agua, medio ambiente y desarrollo en el siglo XXI: México desde una perspectiva global y regional*. México: El Colegio de Michoacán A.C.

- Sánchez, M. (2005). *"El mejor de los títulos ": riego, organización social y administración de recursos hidráulicos en el Bajío*, México: El Colegio de Michoacán A.C.
- Sánchez González, J. J. (2001). *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México: INAPQROO & Porrúa.
- Sánchez Méndez, P. (2002). ¿Nuevo Gobierno, nueva coordinación intergubernamental en México? En *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Portugal.
- Secretaría de Gobernación (2004). *Programa Especial para un Auténtico Federalismo, 2002-2006. Reporte de avances y logros en el primer semestre del 2004*. México: Secretaría de Gobernación.
<http://www.inafed.gob.mx/work/resources/SIFH/AyL/AL1ersem2004.pdf>
- Serna de la Garza, J. M. (2002). Federalismo y sistema de distribución de competencias legislativas. En Serna de la Garza, J. M. y Caballero, J.A. *Estado de derecho y transición jurídica*. México: UNAM.
- Serrano, M., & Bulmer-Thomas, V. (1998). *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sosa, J. (2000). Gobierno y administración pública en México: apuntes para una discusión abierta. *Foro Internacional* , XL (3), 522-551.
- Soto Reyes Garmendia, E. (2006). Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir. *Política y Cultura*. (25), 27-45.
<http://www.xoc.uam.mx/~polcul/pyc25/soto.pdf>
- Soto Reyes Garmendia, E. y H. López Ortiz (2003). México: federalismo versus descentralización. *Política y cultura* (19), 27-43.
- Tangermann, S. (2006). Análisis de las políticas agrícolas y de desarrollo en México. En *Memoria del Seminario Internacional Desarrollo Rural y Sector Agroalimentario: Estrategias de futuro*. México: SAGARPA, INCA Rural, IICA, FAO.
http://www.inca.gob.mx/archivos_source/MemSemIntDR%20ySectorAgroalimEstrategiasdeFuturo.pdf
- Tena Ramírez, F. (1985). *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.

- Thomas, A. (1998). *American Federalism and Public Policy: How the System Works*. New York: Random House.
- Torres, B. (1986). *Descentralización y democracia en México*. México: El Colegio de México.
- Trápaga Delfín, Y. (2006). Un sexenio más perdido para la agricultura. *Economía Informa* (343), 88-96.
- Uvalle Berrones, R. (Enero-Junio de 1995). *Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México*. Recuperado el 25 de Mayo de 2007, de Gestión y Estrategia: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm>
- Vázquez, J. Z. (2002). El marco histórico del federalismo en México. En *Seminario de gobernabilidad y federalismo*. México: IBERGOB, Presidencia de la República.
- Vidaurrázaga Obezo, F. R. (2003). Los cambios en la política agropecuaria y la propiedad social rural en la frontera norte. *Estudios Fronterizos* , IV (8), 23-48.
- Villarreal, R. (1997). *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista 1929–1997*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Warman, A. (2001). *El campo mexicano en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Yúnez-Naude, A., & Barceinas, F. (2004). El TLCAN y la agricultura mexicana. En E. Casares, & H. Sobarzo, *Diez años del TLCAN en México, Lecturas del Trimestre Económico*. (págs. 61-98). México: FCE.
- Zedillo Ponce de León, E. (1995). El marco del nuevo federalismo. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (48-49-50), 11-15.
- Zermeño López, F. (1997). Desarrollo y estancamiento agrícola: nueva política rural y Tratado de Libre Comercio. En J. C. Valenzuela, *El Debate Nacional. El futuro económico de la nación*. (págs. 93-125). Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León & Editorial Diana.

- Zermeño López, F. (1992). La agricultura mexicana ante el Tratado de Libre Comercio. En A. Encinas, J. De la Fuente, & H. Mackinlay, *La disputa por los mercados, TLC y sector agropecuario* (págs. 13-28). México: Diana.
- Ziccardi, A. (2000). Federalismo. En L. Baca Olamendi *et al. Léxico de la política*. México: FLACSO, CONACYT, Fundación Heinrich Böll y FCE.
- Zorrilla Ornelas, L. (2003). Las políticas mexicanas de desarrollo rural en el siglo XX. *Comercio Exterior*, *LIII* (2), 104-113.

LEYES, DECRETOS Y REGLAMENTOS

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
- *Constitución Política del Estado de Nuevo León.*
- *Convenio para la realización de acciones en torno al Programa “Alianza para el Campo”*
- *Decreto que regula el programa de apoyos directos al campo denominado PROCAMPO*
- *Ley de Desarrollo Rural Sustentable.* Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 2001.
- *Ley de Distritos de Desarrollo Rural* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988
- *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León.* Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 9 de octubre de 2003.
- *Ley que crea la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León.* Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 15 de diciembre de 2003.
- *Manual de Organización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*
- *Reglamento General de los Distritos de Desarrollo Rural.* Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación del 24 de julio de 2003
- *Reglamento Interior de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León*

Páginas de internet

<http://www.amsda.com.mx>

<http://www.aserca.gob.mx>

http://www.nl.gob.mx/?P=des_agropecuario_organigrama

ENTREVISTAS

- Ing. Fermín Montes Cavazos, Director General de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León. Monterrey: mayo de 2007, febrero y julio de 2008.
- Ing. Juan Edmundo Maldonado, Coordinador de los Distritos de Desarrollo Rural. Monterrey: mayo de 2007.
- Ing. Homero Elieser Salazar, Secretario Técnico del Fideicomiso Fondo Agropecuario (FOFAE) del Estado de Nuevo León. Monterrey: octubre y noviembre de 2007 y agosto de 2008.
- Ing. Alonso Ibarra Tamez, Director Agrícola de la CDANL. Monterrey: abril de 2008.
- Ing. Roberto Galarza Meza, Jefe del Distrito 03. Montemorelos: octubre de 2008.
- Lic. Nazario Pineda Osorio, Jefe de la Unidad Jurídica de la CDANL. Monterrey: mayo del 2007.
- Lic. Salvador Castillo Lucio, Jefe de la Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (OEIDRUS). Monterrey: mayo de 2007 y septiembre de 2008.

ANEXOS

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AMSDA Asociación Mexicana de Secretarios de Agricultura

ASERCA Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria

CADER Centro de Apoyo al Desarrollo Rural

CEESP Centro de Estudios Económicos del Sector Público

CDANL Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León

CDI Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CDS Convenios de Desarrollo Social

CMDRS Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable

CIDRS Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable

CONASUPO Comisión Nacional de Subsistencias Populares

COPLADE Comités de Planeación de Desarrollo Estatal

COPLADEMUN Comité de Planeación del Desarrollo Municipal

COPRODES Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados

CRyS Comisión de Regulación y Seguimiento

CUC Convenios Únicos de Coordinación

CUD Convenio Único de Desarrollo

DDR Distrito de Desarrollo Rural

DGDHP Dirección General de Desarrollo Humano y Profesionalización

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FAPRACC Fondo para Atender a la Población Afectada por Contingencias

Climatológicas

FIRCO Fideicomiso de Riesgo Compartido

FOFAE Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Nuevo León

FOMAGRO Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios

INAFED Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

LDRS Ley de Desarrollo Rural Sustentable

LOAPF Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEIDRUS Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable

PAPIR Proyectos de Inversión Rural

PDR Programa de Desarrollo Rural

PEC Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable

PESA Programa Especial de Seguridad Alimentaria

PIASRE Programa Integral De Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva

PIDER Programa Integral de Desarrollo Rural

PMDRS Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable

PND Plan Nacional de Desarrollo

PROCAMPO Programa de Apoyos Directos al Campo

PRODES Programa de Desarrollo Estatal

PROFEMOR Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural

PROGAN Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera

PROMOAGRO Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos

PRONASOL Programa Nacional de Solidaridad

PROSEC Programas Sectoriales Concertados

SAGAR Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

SAGARPA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SARH Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

SCAN Sistema de Control y Administración de Nómina

SDR Subsecretaría de Desarrollo Rural

SEMARNAP Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

SEMARNAT Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

SG Secretaría de Gobernación

SNTSAGARPA Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UTOE Unidad Técnica Operativa Estatal

CRONOLOGÍA DE LOS ANTECEDENTES Y DEL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO

1996

Se firmaron por primera vez los Convenios de Coordinación de acciones entre el Gobierno Federal y el Gobierno de los Estados, para impulsar y fomentar acciones de fortalecimiento a la productividad agropecuaria, para la instrumentación de espacios al empleo temporal y para la realización de acciones de fomento a la comercialización de bienes.

20 de marzo de 1996

El Ejecutivo Federal por conducto de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, (SAGAR), y el Gobierno del Estado de Nuevo León, firmaron el convenio para la realización de acciones en torno al programa “Alianza para el Campo y de la Coordinación Institucional”, basados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

2001

Se ratifica el Convenio de Coordinación de 1996

El Ejecutivo Federal, por conducto de la SAGARPA y los gobiernos de los estados de Nuevo León, Michoacán y Jalisco formalizaron Convenios de Coordinación para la Operación de los Programas y Transferencia de Responsabilidades y Recursos

30 de abril del 2001

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, (SAGARPA), y el Gobierno del Estado de Nuevo León, firmaron el convenio para la Coordinación de Acciones en torno a los programas de “Alianza para el Campo, de Apoyos Directos al Campo, de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, de Pesca y de Empleo Temporal en el Estado”, basados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Agosto del 2001

En los trabajos realizados durante la reunión plenaria de la XXXIII Asamblea Nacional de la AMSDA celebrada en agosto del 2001 en Quintana Roo.

En cuanto a **Reglas de Operación**, se acordó instalar una Comisión permanente SAGARPA-AMSDA para, entre otros puntos, instrumentar el Artículo 66 del Decreto, el cual señala que los programas federalizados en el convenio que suscriba el Gobierno Federal con las entidades federativas delegará facultades, en su caso, a los Consejos Estatales para el Desarrollo Rural Sustentable, que permitan la simplificación y adaptación de sus reglas de operación. Mismas que deberán ser revisadas por la Comisión antes de su envío para su publicación a más tardar el martes primero de febrero. Dichas reglas deberán de contener explícitamente que aquellos puntos de desacuerdo o de controversia con la propuesta de la federación con la visión estratégica de las entidades federativas podrán ser modificados por los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable.

Respecto al tema **Federalización**, se alcanzaron los siguientes acuerdos:

1. El proceso de federalización debe adecuarse a las condiciones y requerimientos particulares de cada entidad, determinando éstas las funciones, atribuciones y recursos a descentralizar.
2. La SAGARPA se compromete a transferir la estructura sin pasivos laborales.
3. Instalar una Comisión permanente SAGARPA-AMSDA para, entre otros puntos, impulsar el proceso de federalización.

2002

Se ratifica de nuevo el Convenio de Coordinación de 1996.

2003

Septiembre

Reunión de la Comisión Nacional Hacendaria en Tlaxcala donde se presenta a grandes rasgos el proceso de federalización. Participan la SEFOA (Sría. De Fomento Agropecuario de Tlaxcala y la AMSDA)

2004

13 de abril de 2004 Oficinas AMSDA México, D.F:

Reunión de trabajo del Consejo Directivo de la AMSDA con funcionarios de la SAGARPA (Oficial Mayor Xavier Ponce de León, entre otros) para el fortalecimiento institucional, en la que la segunda dio a conocer su propuesta para impulsar la federalización de algunos programas.

Segunda quincena de abril

Reuniones regionales en Oaxaca, Guadalajara y Monterrey, en las que se dio a conocer detalladamente el proyecto de descentralización a los integrantes de la AMSDA.

Se establece convenio de colaboración AMSDA-SAGARPA con el despacho McKinsey & Co.

El Despacho McKinsey & Co. diseña diagnóstico y formato de vaciado.

26 de mayo de 2004

El presidente de la AMSDA envía oficios a los Secretarios de los Estados informando del proceso y solicitando designen un coordinador de enlace entre su dependencia y AMSDA-McKinsey para la realización del diagnóstico que permitirá seleccionar los estados piloto para el proceso de federalización.

Con la carta se les hace llegar los formatos a los estados.

28 de junio de 2004

El presidente de la AMSDA envía oficios a los Secretarios de los Estados recordándoles que el 30 de junio, concluirá la etapa de recopilación de los formatos

pendientes, con lo que iniciarán las pruebas piloto. Resalta la importancia de contar con la información de su Estado, a fin de que el análisis sea más representativo. Firma también el Oficial Mayor de la SAGARPA Xavier Ponce de León.

29 de junio del 2004

Reunión de trabajo entre AMSDA y SAGARPA en las o Oficinas de SAGARPA
Sólo 16 estados habían entregado la información del diagnóstico.

12 de julio de 2004

Se establece una mesa de trabajo en las oficinas de la AMSDA con Secretarios de los Estados y/o sus equipos de trabajo para analizar la propuesta de SAGARPA / McKinsey sobre el procedimiento a seguir para la segunda etapa del proyecto de Impulso al Federalismo y Fortalecimiento Institucional, que corresponde ejecutar a los estados piloto.

Agosto de 2004

Circula un documento titulado: FEDERALIZACIÓN. PROPUESTA DEL GOBIERNO DEL ESTADO A LA SAGARPA, elaborado por la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León.

20 de octubre de 2004 Ciudad de México, D. F.

El Consejo Directivo de la AMSDA, en la reunión que se llevó a cabo el día mencionado, acordó formar un Grupo de Trabajo para formular una propuesta de Federalización de la SAGARPA, la cual será analizada en la próxima reunión en la Ciudad de Oaxaca.

22 de octubre de 2004

Reunión del Grupo de Trabajo de Federalismo de la oficina de la AMSDA con el fin de formular Pospuesta de Federalización de la SAGARPA. Estuvieron presentes además de directivos AMSDA, representantes de Nuevo León, Michoacán, Estado de México y D.F.

2005

Abril de 2005

La SAGARPA presenta su propuesta de 1ª Etapa del Programa de Federalización.

8 de abril del 2005

En Pátzcuaro, Michoacán, en el marco de la XXIV Asamblea Nacional de la AMSDA los gobernadores Natividad González Parás de Nuevo León, Lázaro Cárdenas Batel de Michoacán y Francisco Javier Ramírez Acuña de Jalisco, firmaron con la SAGARPA como representante del Ejecutivo Federal, su respectivo *Anexo de Ejecución para la Coordinación de la Operación y Funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural y de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural*. Dicho Anexo modifica (amplía y complementa) el suscrito en el 2001.

En esta asamblea se eligió al Ing. Fermín Montes Cavazos como presidente de la AMSDA

21 de abril de 2005

Se instaló la Comisión Bipartita, que coordinará el apoyo financiero y administrativo para el ejercicio del gasto asociado a la operación de los DDR y CADER, dado que en una primer etapa el Gobierno del Estado a través de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, asume la coordinación de la operación y funcionamiento de los mismos y la SAGARPA entrega a la Corporación el presupuesto y los recursos financieros suficientes para sufragar los gastos que implica tal acción, así como los recursos humanos, recursos materiales y recursos informáticos.

22 de abril del 2005

Nuevo León: Se constituyó la Comisión de Regulación y Seguimiento, (CRyS).

30 de abril del 2005

Se firman las actas de entrega-recepción de la plantilla de personal activo de la SAGARPA, que pasa en la modalidad de comisionada a la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, mobiliario y equipo, documentos clasificados como: manuales, instructivos y circulares vigentes que aplican en la transferencia, contratos de prestadores de servicios vigentes y situación que guardan los inmuebles propios y rentados, presupuesto y recursos financieros. Todo ello correspondiente a los 4 DDR Y 21 CADER.

24 al 26 de mayo del 2005

Nuevo León: Capacitación sobre el proceso de la nómina.

13 de junio de 2005

Se firmó el acta final del proceso de federalización en su primera etapa. NL

17 de octubre del 2005

Nuevo León: Se firmaron las actas de Entrega-Recepción de: Alianza para el Campo, Procampo y Diesel Agropecuario.

6 y 7 de diciembre del 2005

Capacitación en Nuevo León sobre las prestaciones del personal de la SAGARPA.

23 al 27 de diciembre del 2005

Nueva capacitación por parte de personal de SAGARPA México sobre la nómina.

22 de diciembre de 2005

Se licitaron 9 vehículos por el estado, con gastos de operación de la Alianza para ir reponiendo la flotilla vehicular de CADER'S y DDR'S (13 del estado y 13 de SAGARPA México)

2006

Enero

A partir del 01/01/2006, el coordinador administrativo del DDR Galeana, pasa comisionado a la Corporación, con el objeto de que procese la nomina del personal comisionado de los CADER y DDR, además de que lleve el proceso administrativo, y sea el enlace con la Delegación de la SAGARPA. (Se le otorga una compensación adicional de \$ 4,500.00 mensuales y gasolina.)

3 de enero del 2006

Se concluyó la integración del presupuesto real mínimo necesario del gasto corriente para la operación de CADER y DDR 2006, requiriéndose un importe de \$6'788,193.00

Se encuentra en proceso de firmas el convenio de coordinación y reasignación de recursos entre SAGARPA y el Gobierno del Estado.

24 de febrero de 2006

A la fecha se habían entregado 18 vehículos a los jefes de CADER y DDR. Los últimos cuatro vehículos se entregaron a los nuevos jefes de CADER.

Junio

A partir del 01/06/2006, el Director General de la CDANL, nombra al Coordinador de Distritos de Desarrollo Rural

A propuesta de la CDANL, el Oficial Mayor de la SAGARPA, nombra al Coordinador Administrativo de los Distritos de Desarrollo Rural y Centros de Apoyo al Desarrollo Rural, (01/06/2006).

6 de junio del 2006

Ing. Fermín Montes Cavazos, Director General de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León envía oficio solicitando al Oficial Mayor de la SAGARPA la transferencia del Gasto Corriente de conformidad con el Numeral doce de las Bases de Ejecución celebradas el 8 de abril de 2005

20 de julio de 2006

Se le entregó al asesor de federalización de SAGARPA México, el Anexo de la transferencia del Gasto Corriente, el cual de acuerdo en las fechas en que nos encontramos asciende a un importe de: \$3'841,698.10

1 de Noviembre de 2006

Se activó la desconcentración del Sistema de Información del Sector Rural SISER para su operación desconcentrada en la Entidad de Nuevo León, en la dirección electrónica. <http://siser.nl.gob.mx>

2007

El proceso de federalización no tuvo avances significativos.

2008

Cambian programas

15 y 16 de julio

Foro Nacional sobre Federalismo y Descentralización

Con el firme propósito de conformar un Acuerdo Nacional hacia un Nuevo Federalismo, los gobernadores de Nuevo León, Sonora, Sinaloa y Coahuila llevaron a cabo en la ciudad de Saltillo, Coahuila, el Foro Nacional sobre Federalismo y Descentralización en los ámbitos de Seguridad, Justicia, Desarrollo Económico y Agropecuario, organizado por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

CONVENIOS Y ACTAS

CONVENIO PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES EN TORNOS A LOS PROGRAMAS DE "ALIANZA PARA EL CAMPO", DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO, DE APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN Y DESARROLLO DE MERCADOS REGIONALES, DE PESCA Y DE EMPLEO TEMPORAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, FIRMADO EL 30 DE ABRIL DEL 2001.

CONVENIO PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES EN TORNO A LOS PROGRAMAS DE "ALIANZA PARA EL CAMPO", DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO, DE APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN Y DESARROLLO DE MERCADOS REGIONALES, DE PESCA Y DE EMPLEO TEMPORAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, FIRMADO EL 30 DE ABRIL DEL 2001.

CONVENIO QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN, REPRESENTADA POR SU TITULAR, JAVIER USABIAGA ARROYO, Y POR OTRA PARTE EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, REPRESENTADO POR EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL, FERNANDO DE JESUS CANALES CLARIOND, POR EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, JOSE LUIS COINDREAU GARCIA, POR EL SECRETARIO DE FINANZAS Y TESORERO GENERAL DEL ESTADO, FERNANDO ELIZONDO BARRAGAN, POR EL SECRETARIO DE DESARROLLO ECONOMICO, CARLOS ZAMBRANO PLANT, POR EL SECRETARIO DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO, RAFAEL SERNA SANCHEZ, Y EL SUBSECRETARIO DE FOMENTO Y DESARROLLO AGROPECUARIO, JOSE RODOLFO FARIAS ARIZPE, A QUIENES EN LO SUCESIVO SE DENOMINARA LA SECRETARIA Y EL GOBIERNO DEL ESTADO, RESPECTIVAMENTE, PARA LA COORDINACION DE ACCIONES EN TORNO A LOS PROGRAMAS DE "ALIANZA PARA EL CAMPO", DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO, DE APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN Y DESARROLLO DE MERCADOS REGIONALES, DE PESCA Y DE EMPLEO TEMPORAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLAUSULAS,

ANTECEDENTES

Con fecha 20 de marzo de 1996 se firmó el Convenio entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado, mediante el cual se iniciaron los Programas de la Alianza para el Campo y se estableció la coordinación de acciones de ambos niveles de gobierno para su realización, Asimismo se incluyó el compromiso de impulsar el fortalecimiento del federalismo.

Se destacó en el evento citado que la Alianza se funda en la convicción de recuperar la rentabilidad para el campo como un imperativo de estrategia económica y sobre todo de justicia y equidad, y parte de la base de que debe existir una corresponsabilidad entre el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados, las organizaciones de productores agropecuarios y los productores; asume en consecuencia, que el desarrollo rural que requiere la Nación debe darse en el marco de un nuevo federalismo para solucionar los problemas que lo restringen.

Los objetivos principales de la Alianza han sido: aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de los frutos del campo.

La Alianza implica una más eficiente coordinación entre las dependencias y entidades del Gobierno Federal y una comunicación abierta y continua con las organizaciones agropecuarias, así como el que las entidades federativas y los productores participen con parte del financiamiento de los programas.

El impulso al fortalecimiento del federalismo se apoyó en una primera redistribución de responsabilidades entre el Gobierno Federal y las entidades federativas.

Los Ejecutivos Federal y Estatal han venido ejecutando programas que han permitido avances en el desarrollo del agro del Estado de Nuevo León, conjugando para ello recursos presupuestales federales y estatales, mismos que se considera necesario fortalecer.

De conformidad con las estrategias y compromisos establecidos en el Convenio antecedente suscrito, se integró el Consejo Estatal Agropecuario o su equivalente en el que participan las organizaciones y productores agropecuarios locales; se constituyó el Fideicomiso "Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Nuevo León" que administra los recursos federales, estatales y privados que se aportan para el desarrollo agropecuario estatal; también se integró la Fundación PRODUCE Nuevo León A. C. para la generación y transferencia de tecnología; y se estableció la coordinación operativa de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR's) y Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER's) a cargo del Gobierno del Estado.

Entre los compromisos prioritarios de la nueva Administración Federal destaca el propósito de redoblar los esfuerzos y consolidar el federalismo como una de las vías más consistentes para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un país más equilibrado y justo.

También se hace énfasis en el objetivo de elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de los mexicanos disminuyendo la pobreza y la exclusión social.

En general, se considera que se ha avanzado en el cumplimiento de los objetivos buscados con los Programas de la Alianza y se coincide en la necesidad de ratificar este instrumento, de ampliar sus propósitos y de avanzar en las adecuaciones normativas y operativas a efecto de propiciar una mayor eficacia y eficiencia en su instrumentación durante la gestión de la nueva administración federal.

DECLARACIONES

1. De la Secretaría.

1.1 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría es una dependencia del Ejecutivo Federal con las atribuciones que le confiere el artículo 35 del propio ordenamiento legal.

1.2 Entre sus atribuciones se encuentra formular la política general de desarrollo rural, establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales; integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar productivamente recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a productores rurales; fomentar los programas de sanidad animal y vegetal; organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas y apícolas; promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria; procesar y difundir la información estadística y geográfica referente a la oferta y demanda de las actividades del Sector Rural y de Pesca y coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal, a través de la

Secretaría, convenga con las entidades federativas para el desarrollo rural.

2. Del Gobierno del Estado.

2.1 De conformidad con lo dispuesto en los artículos 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 29 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, es una entidad libre y soberana que forma parte de la federación y tiene personalidad jurídica propia.

2.2 Que en base a las políticas de federalización e impulso al desarrollo y modernización del campo, anunciadas por el Ejecutivo Federal, desea asumir la ejecución de los programas de desarrollo y fomento agropecuario en todos sus aspectos, para beneficiar y mejorar la producción, alimentación y la economía de las familias rurales.

En virtud de lo anterior y con fundamento en los artículos 26 y 116, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9º, 26 Y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 22, 27, 33, 34 Y 35 de la Ley de Planeación; 1, 2, 4, 5, 15 Y 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; disposiciones aplicables del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente; 1, 3, 6, 11, 25 Y 31 de la Ley de Distritos de Desarrollo Rural; 20, 30, 81, 85, 87 Y 88 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, 2, 4, 6,7, 16, 17,Y 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; y 6º, fracción XIX del Reglamento Interior de la Secretaría; las partes celebran el presente Convenio de Coordinación al tenor de las siguientes:

CLAUSULAS

DEL OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN

PRIMERA.- El presente Convenio ratifica la conveniencia de continuar el desarrollo de los programas de la Alianza para el Campo e incorporar las adecuaciones identificadas en cinco años de operación, como necesarias para mejorar su desempeño y el cumplimiento de sus objetivos.

SEGUNDA.- Las partes convienen en continuar la coordinación y la realización de acciones para la instrumentación de los programas contenidos en la Alianza para el Campo, y en incorporar a los propósitos de este instrumento los Programas de Apoyos Directos al Campo

(PROCAMPO), de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales y de Empleo Temporal, sin menoscabo de los demás, en general, que contribuyan al desarrollo agropecuario, rural y de pesca del Estado de Nuevo León.

TERCERA.- Las partes están de acuerdo que es imprescindible avanzar en el fortalecimiento del régimen federal y por tanto los Programas de la Alianza para el Campo serán operados directamente por el Gobierno del Estado, el que será responsable de su ejercicio, conservando la Secretaría sus responsabilidades en materia de establecimiento de políticas nacionales agropecuarias, de desarrollo rural y de pesca; seguimiento y evaluación del desarrollo del Sector; la operación y supervisión de campañas sanitarias; el establecimiento de políticas y estrategias del sistema de información agropecuaria, rural y de pesca y el establecimiento de programas especiales y/o emergentes.

DEL CONSEJO ESTATAL AGROPECUARIO O SU EQUIVALENTE.

CUARTA.- Las partes manifiestan su conformidad para que el Consejo Estatal Agropecuario o su equivalente se constituya en el órgano de decisión de los Programas de la Alianza para el Campo, de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales y de Empleo Temporal ajustando su desempeño de conformidad con el marco jurídico de ambos niveles de gobierno.

Asimismo, ratifican su voluntad de que sea revisada su estructura y funcionamiento a fin de darle vigencia plena a los principios de representatividad y democracia que deben regirlo.

En el Consejo participarán las organizaciones sociales y de productores del Sector Agropecuario para definir sus planes, programas y prioridades.

QUINTA.- El Consejo Estatal Agropecuario o su equivalente se integrará de la siguiente manera: será presidido por el Jefe del Ejecutivo Estatal o su representante; un representante de la Secretaría fungirá como Secretario Técnico; y serán vocales los representantes de las organizaciones que agrupan a los productores agrícolas, ganaderos o pesqueros de los cinco productos más importantes en el estado. Su operación se sujetará al Reglamento Interno que se formulará con base a una propuesta de la Secretaría. Se hace énfasis en el compromiso de realizar reuniones ordinarias por lo menos una vez al mes.

DE LOS PROGRAMAS DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO.

SEXTA.- Las metas y alcance de cada uno de los programas serán establecidos por el Consejo Estatal Agropecuario o su equivalente. Con objeto de simplificar la operación, se incorporarán a este instrumento jurídico anexos técnicos, sencillos y simplificados, que se elaborarán con base en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo conforme se establece en la normatividad vigente para el presente ejercicio fiscal, y que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación en su oportunidad.

La coordinación de acciones que prevé este Convenio se hará para la ejecución de los programas que acuerden las partes.

Los anexos técnicos establecerán la participación que corresponda al Gobierno del Estado, a las dependencias y entidades de los gobiernos federal y estatal y a las organizaciones sociales y productores agropecuarios.

La distribución de los recursos presupuestales por programas se definirá conjuntamente por la Secretaría y el Gobierno del Estado, a propuesta del Consejo Estatal Agropecuario o su equivalente, considerando lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La distribución acordada se estipulará en los anexos técnicos correspondientes.

En particular, para el caso de los programas de sanidad agropecuaria considerados en la Alianza para el Campo, se destinará un monto mínimo equivalente al 5% de los recursos aportados por el Gobierno Federal a los programas de la Alianza para la integración del monto total, los gobiernos federal y estatal y los productores participarán con aportaciones iguales.

Para el programa de Investigación y Transferencia de Tecnología, el Gobierno Federal aportará el 7% de sus recursos de Alianza para el Campo.

Para conformar el monto total de este programa, el Gobierno del Estado y los productores, aportarán hasta una cantidad similar a la del Gobierno Federal.

Para la instrumentación de los Programas de la Alianza para el Campo se establecerán anualmente reglas generales de operación, mismas que se procurará formular en forma conjunta entre las partes y serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del Gobierno del Estado y en los periódicos de mayor circulación del estado. De igual forma se publicarán los criterios de selección de los beneficiarios y la estratificación de los mismos.

SEPTIMA.- Los programas que comprende este Convenio podrán ser, entre otros, los siguientes:

- I. Apoyo al Desarrollo Rural (PADER)
- II. Ferti - Irrigación
- III. Tecnificación de la Agricultura de Riego por Bombeo
- IV. Establecimiento de Praderas
- V. Mecanización
- VI. Salud Animal
- VII. Sanidad Vegetal
- VIII. Lechero
- IX. Ganado Mejor
- X. Mejoramiento Genético
- XI. Fomento Avícola y Porcícola
- XII. Apícola
- XIII. Capacitación y Extensionismo
- XIV. Transferencia de Tecnología
- XV. Del Café
- XVI. Kilo por Kilo
- XVII. Elemental de Asistencia Técnica (PEAT)
- XVIII. Mujeres en Desarrollo Rural
- XIX. Desarrollo Productivo Sustentable en Zonas Rurales Marginadas
- XX. Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera
- XXI. Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
- XXII. Cultivos estratégicos
- XXIII. Oleaginosas
- XXIV. Citrícola
- XXV. Cultivo ornamental
- XXVI. Recuperación de suelos
- XXVII. Invernaderos

A propuesta del Consejo Estatal Agropecuario o su equivalente las partes podrán convenir la apertura de programas adicionales, respetando la filosofía de capitalización del Sector.

OCTAVA.- Para salvaguardar el cumplimiento de las metas nacionales y conforme al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, los presupuestos asignados a los Programas de la Alianza para el Campo no podrán ser transferidos para otros fines, y solo se podrá hacerla entre los Programas de la misma Alianza para el Campo, con base en lo que se señale en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación respecto a los recursos asignados al desarrollo rural y lo que acuerde el Consejo Estatal Agropecuario o su equivalente.

DEL PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO (PROCAMPO)

NOVENA.- Respecto al Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) que se desarrollará con los recursos autorizados a la Secretaría en el Presupuesto de Egresos de la Federación, las partes convienen que su operación se lleve a cabo conjuntamente a través de las Delegaciones de la Secretaría y del Gobierno del Estado, por conducto de los Distritos de Desarrollo Rural y de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural mencionados en la Cláusula Vigésima Séptima del presente instrumento. De acuerdo a los avances que se logren en la federalización, el Gobierno del Estado adquirirá la titularidad operativa del Programa.

DECIMA.- Para la correcta planeación, programación y operación del Programa, la Secretaría proporcionará oportunamente al Gobierno del Estado el padrón de beneficiarios, sus antecedentes, su situación actual y los instrumentos en general que, mediante la suscripción de un anexo técnico del presente Convenio, sean acordados por las partes.

DECIMA PRIMERA.- La operación del Programa se sujetará a lo establecido en el Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1994, así como a las disposiciones aplicables en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en las Normas de Operación que para el efecto emita la Secretaría.

DEL PROGRAMA DE APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN Y DESARROLLO DE MERCADOS REGIONALES.

DECIMA SEGUNDA.- El Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, que se desarrollará con los recursos autorizados a la Secretaría en el Presupuesto de Egresos de la Federación, buscará fundamentalmente apoyar a los productores de las diversas regiones y entidades del país en la comercialización de sus productos y promoverá su permanencia en la actividad. Asimismo, privilegiará el fomento de mercados regionales para mejorar el ingreso de los productores.

Cuando sea pertinente promoverá la conversión de cultivos, la promoción y el fomento de la agricultura por contrato y el desarrollo de las cadenas agroalimentarias, así como la estabilización de los mercados regionales.

DECIMA TERCERA.- La Secretaría y el Gobierno del Estado operarán coordinadamente este Programa, partiendo del ejercicio de planeación que el propio Gobierno del Estado, con la opinión del Consejo Estatal Agropecuario o su equivalente, formule. Dicho ejercicio contendrá las metas anuales a alcanzar con este Programa en el estado y será entregado por el Gobierno del Estado a la Secretaría a más tardar el primero de noviembre del año previo a su ejecución, quedando sujeto a las disposiciones aplicables contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal que corresponda y a las Reglas de Operación que emita la Secretaría.

DECIMA CUARTA.- El Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales se mantendrá hasta lograr estabilizar los mercados regionales y dinamizar el desarrollo del Sector en el estado.

DEL PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL.

DECIMA QUINTA.- El Programa de Empleo Temporal se desarrollará con los recursos autorizados a la Secretaría en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Las partes acuerdan que su desarrollo se apegará a los términos fundamentales de

la concepción del Programa, que es la ejecución de obras y acciones que suplan la falta de empleo temporal de los productores y que queden en beneficio de su actividad productiva, mejorando de esta manera su ingreso y su nivel general de bienestar.

DECIMA SEXTA.- El Programa y sus términos serán convenidos por las partes y su operación quedará a cargo del Gobierno del Estado, ajustándose a las disposiciones aplicables contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación ya las reglas de operación correspondientes.

DE LOS RECURSOS FINANCIEROS.

DECIMA SEPTIMA.- Para la ejecución de los programas a que se refiere el presente Convenio, las partes determinarán los montos por programa atendiendo a las disposiciones que establecen los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Estado. Las aportaciones se incrementarán con las que en su oportunidad hagan los productores y organizaciones sociales.

En función de las posibilidades económicas que se observen al elaborar los presupuestos de Egresos de la Federación y el Estatal de cada ejercicio, se irán modificando las inversiones anuales destinadas a los programas mencionados.

DECIMA OCTAVA.- Las partes se comprometen a realizar la evaluación de los Programas a que se hace referencia en la Cláusula anterior. Para este fin, se otorgarán apoyos máximos equivalentes al 3% de la asignación gubernamental Federación - Estado.

DECIMA NOVENA.- Los recursos que proporcione la Secretaría para los Programas de la Alianza para el Campo, sumados a los aportados por el Gobierno del Estado, así como los aportados, en su caso, por los productores y organizaciones sociales, se ejercerán por medio del

Fideicomiso "Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Nuevo León", el cual fue constituido con fecha, 26 de abril de 1996 en el Banco de Crédito Rural del Noreste, S.N.C. como institución fiduciaria y funciona con reglas de operación convenidas entre las partes.

El Gobierno del Estado, previa justificación, podrá cambiar la Institución Fiduciaria para lo cuál se requerirá la aprobación de la Secretaría.

VIGESIMA.- Los recursos federales que aporte la Secretaría al Fideicomiso para el cumplimiento de sus objetivos, se entenderán como subsidios y transferencias, por lo que se deberá cumplir con las disposiciones presupuestales aplicables.

El Gobierno del Estado reportará al Congreso Local sobre el importe que transfiera al Fideicomiso, especificando los programas que se apoyen con las transferencias.

VIGESIMA PRIMERA.- Los productos financieros que generen los recursos que se ejercerán por medio del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos del Gobierno del Estado, se destinarán exclusivamente a: pagar el costo del servicio fiduciario; pagar las publicaciones semestrales de beneficiarios; pagar las auditorías, éstas deberán licitarse únicamente con despachos de auditoría registrados en el padrón de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; transferir al Gobierno del Estado el equivalente al 0.2% de las aportaciones federales, para apoyar las funciones del órgano de Control Interno Estatal; y los Programas de la Alianza.

La disponibilidad que se tenga a través de los productos financieros se destinará a los puntos indicados, tomando como prioridad el orden en que están dispuestos: es

decir, sólo se podrán aplicar para el segundo cuando se haya cubierto el primero y así sucesivamente.

VIGESIMA SEGUNDA.- El Fideicomiso no contará para su operación con estructura administrativa, auxiliándose en la concertación, supervisión, operación y desarrollo de las acciones con las dependencias y entidades que se especifican en las mecánicas operativas de cada programa.

VIGESIMATERCERA.- La liberación de fondos del Fideicomiso se hará a través de cuentas mancomunadas con la firma de sendos representantes del Gobierno del Estado y la Secretaría.

La operación del Fideicomiso, en lo que concierne a la Secretaría, se sujetará a los términos establecidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Los estados financieros, las metas alcanzadas y la lista de personas que se beneficiaron con los programas, se publicarán

en el periódico oficial del estado y en el diario local de mayor circulación.

VIGESIMA CUARTA.- Las aportaciones que tanto el Gobierno Federal como el Estatal efectúen para integrar el patrimonio del Fideicomiso, se sujetarán al calendario que se anexará al presente Convenio como parte integral del mismo, el cuál deberá ser congruente con el calendario autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el presupuesto anual. El incumplimiento en tiempo y monto de las aportaciones que correspondan a uno o a varios de los programas, será motivo de la suspensión de las aportaciones subsecuentes de la contraparte en los programas respectivos.

En caso de que los tiempos y montos establecidos en el presente instrumento se cumplan en la forma pactada, podrán ampliarse los programas y sus montos, previo acuerdo de las partes y atendiendo a la disponibilidad presupuestal de las mismas.

DE LA COORDINACION INSTITUCIONAL.

VIGESIMA QUINTA.- Las partes convienen en que la Federalización es un proceso que tiende a una mayor participación social y a la democratización de las decisiones, y que en una primera etapa corresponde a la Secretaría transferir efectivamente recursos y funciones al Gobierno del Estado para que éste a su vez tenga las condiciones necesarias para incorporar al proceso de descentralización al nivel municipal y a los productores.

VIGESIMA SEXTA.- Las partes se comprometen a avanzar efectivamente en el proceso de federalización de la Secretaría, estableciendo las condiciones necesarias para reactivar la transferencia de responsabilidades y recursos al Gobierno del Estado.

VIGESIMA SEPTIMA.- Con el presente instrumento las partes ratifican el acuerdo establecido en el Convenio suscrito en 1996, para que el Gobierno del Estado asuma la coordinación de la operación y funcionamiento de las unidades administrativas de la Secretaría denominadas Distritos de Desarrollo Rural y Centros de Apoyo al Desarrollo Rural. La Secretaría sufragará el gasto asociado a la operación de los Distritos en materia de recursos humanos y materiales.

Se constituirá una comisión bipartita con un representante del Gobierno del Estado y un representante de la Secretaría. Esta comisión tendrá por objeto coordinar el apoyo financiero y administrativo para el ejercicio del gasto mencionado.

VIGESIMA OCTAVA.- La Secretaría designará al Titular de los Distritos de Desarrollo Rural y de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural correspondientes, a propuesta del Gobierno del Estado.

VIGESIMA NOVENA.- El personal que de cada una de las partes intervenga en la realización de las acciones de la materia de este Convenio, mantendrá su relación laboral, por lo que no se crearán nuevas relaciones de ese carácter.

TRIGESIMA.- La segunda etapa de la Federalización de la Secretaría se instrumentará una vez concluidas las negociaciones con las partes involucradas. Se reitera que en este proceso se garantizará a los trabajadores el respeto de sus derechos, prerrogativas, beneficios y prestaciones contenidas en las Condiciones Generales de Trabajo y reglamentos.

Asimismo en la Federalización se reconoce al Sindicato de la Secretaría en su estructura de Comité Ejecutivo Nacional, secciones, subsecciones y delegaciones sindicales como el representante legal, legítimo y único de los derechos laborales de los trabajadores de base que prestan sus servicios al Gobierno Federal y que pasarán a prestarlos al Gobierno del Estado.

Para este fin se prevé la constitución de un Organismo Público Descentralizado Estatal que asuma las responsabilidades que le son transferidas al Gobierno Estatal y al que se incorporen los trabajadores federalizados,

TRIGESIMA PRIMERA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, proporcionará al Gobierno del Estado la asesoría técnica y administrativa para la formulación de manuales de organización y de procedimientos, y coadyuvará en la capacitación de los trabajadores del sector agropecuario.

TRIGESIMA SEGUNDA.- El Gobierno del Estado proporcionará a la Secretaría de manera confiable y oportuna, toda la información relevante relativa a la ejecución del presente Convenio, y se compromete a establecer los mecanismos que se requieran para tales efectos.

DE LAS ESTIPULACIONES GENERALES.

TRIGESIMA TERCERA.- El Gobierno del Estado y la Secretaría se comprometen a promover y adoptar las medidas complementarias que se requieran para el cabal cumplimiento de lo estipulado en este Convenio.

TRIGESIMA CUARTA.- Las partes aceptan resolver de común acuerdo las cuestiones presupuestales, administrativas, jurídicas y de otra índole que, en su caso, no estén expresamente previstas en este instrumento.

TRIGESIMA QUINTA.- El incumplimiento definitivo de las obligaciones contraídas en este Convenio por una de las partes, liberará de sus compromisos a la contraparte.

TRIGESIMA SEXTA.- Cuando por acuerdo de las partes se estime necesaria la modificación de este Convenio, se redactará la misma incorporándose mediante la firma de un convenio modificatorio que empezará a surtir efectos a partir de la fecha de su firma.

TRIGESIMASEPTIMA.- La suscripción del presente Convenio da por terminado el anterior, firmado el 20 de marzo de 1996.

El presente Convenio se suscribe por las partes en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León a los 30 días del mes de abril de 2001.

POR EL EJECUTIVO FEDERAL

POR EL EJECUTIVO DEL
ESTADO DE NUEVO LEÓN

EL SECRETARIO DE AGRICULTURA,
GANADERIA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN
JAVIER USABIAGA ARROYO

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
FERNANDO DE JESUS CANALES
CLARIOND

EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO
JOSE LUIS COINDREAU GARCIA

EL SECRETARIO DE FINANZAS Y
TESORERO GENERAL DEL ESTADO
FERNANDO ELIZONDO BARRAGÁN

EL SECRETARIO DE DESARROLLO ECONOMICO
CARLOS ZAMBRANO PLANT

EL SECRETARIO DE LA CONTRALORIA
GENERAL DEL ESTADO
RAFAEL SERNA SÁNCHEZ

EL SUBSECRETARIO DE FOMENTO Y
DESARROLLO AGROPECUARIO
JOSÉ RODOLFO FARÍAS ARIZPE



SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN

SAGARPA



GOBIERNO DE NUEVO LEÓN
ESTADO DE PROGRESO

**ACTA ADMINISTRATIVA PARA FORMALIZAR LA ENTREGA –
RECEPCIÓN DEL PROGRAMA “ALIANZA PARA EL CAMPO” DE
CONFORMIDAD CON LOS COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN EL
ANEXO DE EJECUCIÓN SUSCRITO ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL
EJECUTIVO ESTATAL DE NUEVO LEÓN EL 08 DE ABRIL DE 2005 EN EL
MARCO DEL PROGRAMA DE FEDERALIZACIÓN.**

Lugar y Fecha: En las Oficinas de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, sita en la Avenida Eugenio Garza Sada No. 4601 Sur, Colonia Condesa en la Ciudad de Monterrey Nuevo León, siendo las 09:00 horas del día 22 de Septiembre del 2005.-----

Intervienen: **Por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA):** Ing. Raúl Gonzalo Ramírez Carrillo, Delegado Estatal; Ing Salvador Saldaña Muñoz, Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural; C Raymundo Quiroz Salazar, Subdelegado Administrativo; y C.P. Humberto Mariscal España, Auditor Ejecutivo Regional del Órgano Interno de Control en los Estados de Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila.-----

Por la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León (CDANL): Ing. Fermín Montes Cavazos, Director General; Ing. Homero Eliéser Salazar Sepúlveda, Secretario Técnico del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Nuevo León, "FOFAE"; Ing. Alonso Rodolfo Ibarra Taméz, Director Agrícola; MVZ. Vicente Gabriel Galván González, Director Pecuario; Ing. Ismael García Garza, Director de Desarrollo Rural y Coordinador de Distritos de Desarrollo Rural; Dr. Jesús Martínez de la Cerda, Director de Organización y Capacitación de Productores; Dr. Gustavo Alberto Frías Treviño, Director de Sanidad e Inocuidad Alimentaria; Lic. Carlos Suárez Warden, Jefe de la Unidad General de Planeación y Evaluación y Lic. Martha Elizabeth Carrillo Soto, Directora de Auditoría Paraestatal de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado.-----

Antecedentes Derivado del Anexo modificatorio, firmado el 8 de abril del 2005 que modifica, adiciona y complementa el "Convenio para la Coordinación de Acciones en torno a los Programas de Alianza para el Campo, de Apoyos Directos al Campo, de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales de Pesca y de Empleo Temporal en el Estado", suscrito el 30 de abril del 2001 por el Titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León; así como del "Anexo de Ejecución para la Coordinación de la Operación y Funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural y de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural", suscrito el 08 de abril del 2005 por el C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo y el Lic. Xavier Ponce de León Andrade, Secretario y Oficial Mayor de la SAGARPA respectivamente, y por parte del Gobierno del Estado de Nuevo León, el Lic. José Natividad González Parás, el C. Napoleón Cantú Cerna e Ing. Fermín Montes Cavazos, Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, Secretario General de Gobierno y Director General de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León.-----

Asimismo y de conformidad con el compromiso 11° de la Segunda Etapa de las Bases de Ejecución descritas en el Anexo de Ejecución anteriormente citado, se prevé que la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León reciba los programas Federalizados en lo individual, señalando un "Receptor Responsable" el cual se compromete a

su correcta operación, ejecución y a entregar la información necesaria y requerida para la supervisión y verificación de las diferentes instancias de control.-----

Estructura De La Alianza

1. Programa Fomento Agrícola.-----
 - o Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización.--
 - o Subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto.----
 - o Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología.-----
2. Programa Fomento Ganadero.-----
 - o Subprograma de Desarrollo Ganadero.-----
 - o Subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales.-----
3. Programa Desarrollo Rural.-----
 - o Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural.----
 - o Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural.-----
 - o Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural-----
4. Programa Sanidad e inocuidad Agroalimentaria.-----
 - o Subprograma de Salud Animal.-----
 - o Subprograma de Sanidad Vegetal.-----
 - o Subprograma de Sanidad Acuícola.-----
 - o Subprograma de Inocuidad de Alimentos.-----
5. Programa Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.-----

El enunciado de esta estructura no será limitante para la integración de futuros programas.-----

Motivo Del Acta

- a) Formalizar la Entrega - Recepción del programa Alianza para el Campo a La Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, que ha venido operando el Programa de la Alianza para el Campo. -----
- b) Los cinco Programas de la Alianza para el Campo son operados actualmente por la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, a través de: La Dirección Agrícola, Dirección Pecuaria, Dirección de Desarrollo Rural, la Dirección de Organización y Capacitación de Productores, Dirección de Sanidad e Inocuidad Alimentaria, y la Unidad General de Planeación y Evaluación. Así mismo a través de la Secretaria Técnica del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Nuevo León, "FOFAE", se procesan las liberaciones de los recursos económicos que se les otorgan a los productores y organizaciones, además, se lleva el control financiero y administrativo.-----
- c) Los programas y subprogramas anteriormente expuestos en la estructura de la Alianza para el Campo, son entregados y recibidos por los funcionarios designados por ambas partes, el Ing. Salvador Saldaña Muñoz, entrega y son recibidos por el Ing. Homero Eliéser Salazar

Sepúlveda, por lo que con el fin de darle formalidad documental dentro del proceso de federalización, se integran los siguientes documentos que se relacionan para los ejercicios 2004 y 2005:-----

- o Reglas de Operación del Programa Alianza para el Campo 2003 y sus modificaciones y adiciones. Anexo I.-----
- o Proceso de la Alianza Federalizada responsabilidades de cada instancia; SAGARPA, Corporación y la Delegación Estatal. Anexo II.-----
- o Estado general del presupuesto. Anexo III.-----
- o Avances generales del programa 2004 y 2005. Anexo IV.----
- o Instrumentos SISER versión multianual 1.0.0.0. Anexo V.-----
- o Programa de Fomento Agrícola. Anexo VI.-----
- o Programa de Fomento Ganadero. Anexo VII.-----
- o Programa de Desarrollo Rural. Anexo VIII.-----
- o Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria. Anexo IX.-----
- o Programa Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable. Anexo X.-----

Reglas de Operación

La operación del programa Alianza para el Campo seguirá realizándose con base a las reglas de operación vigentes, por lo que cualquier cambio en la operación del programa derivado de la federalización, será motivo de modificación a las mismas, previa autorización de las áreas normativas centrales de la SAGARPA y las adecuaciones que dictamine el Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable y que no contravengan las reglas fundamentales de la Alianza para el Campo.-----

Supervisión Y Control

La SAGARPA emitirá la normatividad y realizará la verificación y supervisión de la correcta operación de los programas de acuerdo a lo establecido en las Reglas de Operación con el apoyo de la Delegación Estatal, del Órgano Interno de Control y del Auditor Ejecutivo, así como las demás que determine la Secretaría de la Función Pública.-----

Cierre del Acta

No habiendo mas asuntos que tratar, y debidamente enterados del alcance y contenido legal de este instrumento y en el entendido de que esta acta no libera a quien entrega de cualquier responsabilidad que se determine con posterioridad y que el receptor se reserva su derecho de revisar el contenido de lo que en este acto se recibe, lo firman en tres tantos originales y se da por terminada la presente acta siendo las 12:00 horas en el lugar y día de su inicio.-----

ENTREGA:

**REPRESENTANTES DEL GOBIERNO FEDERAL
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN**

RECIBE:

**REPRESENTANTES DEL GOBIERNO DEL ESTADO
CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO
AGROPECUARIO DE NUEVO LEÓN**

C. Raúl Gonzalo Ramírez Carrillo

C. Fermín Montes Cavazos

Delegado en el Estado

Director General

C. Salvador Saldaña Muñoz
Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural

C. Homero Elieser Salazar Sepúlveda
Secretario Técnico del Fideicomiso Fondo
de Fomento Agropecuario

C. Humberto Mariscal España.
Auditor Ejecutivo Regional del Órgano Interno
de Control en los Estados de Nuevo León,
Tamaulipas y Coahuila

TESTIGOS

C. Raymundo Quiroz Salazar
Subdelegado Administrativo

C. Alonso Rodolfo Ibarra Taméz
Director Agrícola

C. Vicente Gabriel Galván González.
Director Pecuario

C. Ismael García Garza.
Director de Desarrollo Rural
y Coordinador de Distritos de Desarrollo
Rural

C. Jesús Martínez de la Cerda.
Director de Organización y Capacitación
de Productores

C. Gustavo Alberto Frías Treviño
Director de Sanidad e Inocuidad
Alimentaria

C. Carlos Suárez Warden
Jefe de la Unidad General de Planeación
y Evaluación

C. Martha Elizabeth Carrillo Soto .
Directora de Auditoría Paraestatal de la
Contraloría Interna del Gobierno del
Estado.



SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN

SAGARPA



GOBIERNO DE NUEVO LEÓN
ESTADO DE PROGRESO

ACTA ADMINISTRATIVA PARA FORMALIZAR LA ENTREGA – RECEPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES QUE SE REALIZAN EN LOS DISTRITOS DE DESARROLLO RURAL (DDR), CENTROS DE APOYO PARA EL DESARROLLO RURAL (CADER) Y LA DELEGACIÓN ESTATAL DE LA SAGARPA RESPECTO DEL PROGRAMA DE APOYOS A LA COMPETITIVIDAD POR RAMAS DE PRODUCCIÓN, EN SU ESQUEMA DE “DIESEL AGROPECUARIO” DE CONFORMIDAD CON LOS COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN EL ANEXO DE EJECUCIÓN SUSCRITO ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL EJECUTIVO ESTATAL DE NUEVO LEÓN EL 08 DE ABRIL DE 2005 EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE FEDERALIZACIÓN.

Lugar y Fecha: En las Oficinas de la Delegación Estatal de la SAGARPA, sita en la Avenida Constitución No. 4101 Ote. en la Ciudad de Monterrey Nuevo León, siendo las 09:00 horas del día 30 de Septiembre del 2005.-----

Intervienen: **Por la Delegación de SAGARPA en el Estado:** Ing. Raúl Gonzalo Ramírez Carrillo, Delegado Estatal; Ing. Salvador Saldaña Muñoz, Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural; C. Raymundo Quiroz Salazar, Subdelegado Administrativo; C.P. Humberto Mariscal España, Auditor Ejecutivo Regional del Órgano Interno de Control en los Estados de Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila.-----
Por Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA): Ing. Héctor Jesús Riemann Valenzuela, Encargado de la Dirección Regional Noreste.-----
Por la Corporación para el Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado Nuevo León (CDANL): Ing. Fermín Montes Cavazos, Director General; Ing. Alonso Rodolfo Ibarra Taméz, Director Agrícola; Ing. Homero Eliéser Salazar Sepúlveda, Secretario Técnico del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario y Lic. Martha Elizabeth Carrillo Soto, Directora de Auditoría Paraestatal de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado.-----

Antecedentes: La constituye el Convenio para la Coordinación de acciones en torno a los Programas de Alianza para el Campo, de Apoyos Directos al Campo, de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales de Pesca y de Empleo Temporal en el Estado, suscrito el 30 de abril del 2001 por el Titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León y el Anexo de Ejecución para la Coordinación de la Operación y Funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural y de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, suscrito el 08 de Abril del 2005 por el C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo y Lic. Xavier Ponce de León Andrade, Secretario y Oficial Mayor de la SAGARPA, respectivamente, y por parte del Gobierno del Estado de Nuevo León, el Lic. José Natividad González Parás, el C. Napoleón Cantú Cerna e Ing. Fermín Montes Cavazos, Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, Secretario General de Gobierno y Director General de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León.-----

Asimismo y de conformidad con el compromiso 11º de la Segunda Etapa de las Bases de Ejecución descritas en el Anexo de Ejecución anteriormente citado, se prevé que la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, reciba los programas Federalizados en lo individual, señalado un "Receptor Responsable" el cual se comprometerá a su correcta ejecución.-----

Este programa es de competencia Federal en donde participa la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación como ente técnico y la titularidad operativa y administrativa a través de su órgano desconcentrado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) con acciones que son responsabilidad de las oficinas centrales en la Cd. de México y en cada estado las Delegaciones de la propia SAGARPA y Direcciones Regionales y Estatales de ASERCA.-----

En este documento, se tiene como objetivo clarificar las acciones y sus respectivas responsabilidades que conlleva el programa en mención en el estado de Nuevo León, mismas que se transfieren al Gobierno del estado de Nuevo León a través de su operador, la Corporación para el Desarrollo Agropecuario, las cuales hoy en día desarrolla la Delegación Estatal de la SAGARPA, respetando en su conjunto las funciones de ASERCA.-----

Para ello, se programa una sola etapa en la cual se especifican aquellas actividades que se transfieren de inmediato a la entidad federativa.-----

Motivos del Acta: Entrega-Recepción del programa de apoyo al **Diesel Agropecuario**, por los funcionarios designados por ambas partes, el Ing. Salvador Saldaña Muñoz, entrega y son recibidos

por el Ing. Alonso Rodolfo Ibarra Taméz, los anexos siguientes, mismos que oficializan la entrega recepción de las actividades que realizan los CADER's, DDR's y la Delegación de la SAGARPA respecto del Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción, en su esquema de "Diesel Agropecuario" del Programa referido:-----

- I. Programa Especial de Energía para el Campo.-----

- II. Decreto por el que se establece el Programa Especial de Energía para el Campo.-----

- III. Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción.---

- IV. Reglas de Operación del Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción.-----

- V. Acuerdo por el que se establece el Lineamiento para la Aplicación del Subsidio de Apoyo al Diesel para actividades Agropecuarias, en el marco de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción.-----

- VI. Responsabilidades de cada instancia.-----

- VII. Avances y pendientes (Rechazos) del programa 2004/2005/2006.-----

- VIII. Finiquitos y Actas de cierre operativo – administrativo 2003/2004 en su caso.---

- IX. Base de datos original y actualizada del programa.-----

- X. Formatos para la generación de reportes que se envíen a la Coordinación General de Delegaciones de la SAGARPA e Inbursa.-----

- XI. Calendario de apertura y cierre de ventanillas.-----

- XII. Presupuesto asignado ciclos P.V. 2005 y O.I. 2005/2006.-----

Se entregan en medio magnético:-----

1. Procedimiento Operativo de Diesel Agropecuario (PODA).-----

2. Mapa y directorio de las Estaciones de Recarga.-----

3. Mapa y directorio de las Estaciones de Servicio.-----

4. Manual de Recarga.-----

5. Procedimiento de Reposición de Tarjetas.-----

6. Procedimientos de Maquileros.-----

7. Reporte de Consumos de Dispersión y Recargas.-----

8. Carta Compromiso.-----

9. Formatos de Inscripción y Reinscripción.-----

10. Ley y Reglamento de Energía para el Campo.-----

- 11. Consumos Históricos.-----

 12. Acta de Cierre 2003.-----

 13. Rechazos de Solicitudes al 24 de agosto del 2005.-----

Las partes (SAGARPA - ASERCA - Corporación) se comprometen a realizar oportunamente y en forma coordinada las actividades de Difusión y Capacitación a todo el personal involucrado en el proceso operativo del programa.-----

Reglas de Operación: La operación del Programa de Diesel Agropecuario seguirá realizándose con base a las reglas de operación vigentes, por lo que cualquier cambio en la operación del programa derivado de la Federalización, será motivo de modificación a las mismas, previa autorización de las áreas normativas centrales de la SAGARPA.-----

Supervisión y Control: La SAGARPA verificará la correcta operación de los programas de acuerdo a lo establecido en las Reglas de Operación con el apoyo del Órgano Interno de Control en ésta y su Auditor Ejecutivo en la Delegación Estatal de Nuevo León.-----

Cierre del Acta: No habiendo mas asuntos que tratar, y debidamente enterados del alcance y contenido legal de este instrumento y en el entendido de que esta acta no libera, a quien entrega de cualquier responsabilidad que se determine con posterioridad y que el receptor se reserva su derecho de revisar el contenido de lo que en este acto se recibe, lo firman en cinco tantos originales y se da por terminada la presente acta siendo las 12:00 horas en el lugar y fecha de su inicio.-----

ENTREGA:

**REPRESENTANTES DEL GOBIERNO FEDERAL
 SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
 DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN**

 C. Raúl Gonzalo Ramírez Carrillo
 Delegado en el Estado

 C. Salvador Saldaña Muñoz
 Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural

 C. Humberto Mariscal España
 Auditor Ejecutivo Regional del Órgano Interno
 de Control en los Estados de Nuevo León,
 Tamaulipas y Coahuila

RECIBE:

**REPRESENTANTES DEL GOBIERNO DEL
 ESTADO
 CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO
 AGROPECUARIO DE NUEVO LEÓN**

 C. Fermín Montes Cavazos
 Director General

 C. Alonso Rodolfo Ibarra Taméz
 Director Agrícola

TESTIGOS

 C. Homero Eliéser Salazar Sepúlveda
 Secretario Técnico del Fideicomiso Fondo
 de Fomento Agropecuario

C. Héctor Jesús Riemann Valenzuela
Encargado de la Dirección Regional Noreste
de Apoyos y Servicios a la Comercialización
Agropecuaria, ASERCA

C. Martha Elizabeth Carrillo Soto
Directora de Auditoría Paraestatal de la
Contraloría Interna del Gobierno del
Estado

C. Raymundo Quiroz Salazar.
Subdelegado Administrativo.



SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN

SAGARPA



GOBIERNO DE NUEVO LEÓN
ESTADO DE PROGRESO

ACTA ADMINISTRATIVA PARA FORMALIZAR LA ENTREGA – RECEPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES QUE SE REALIZAN EN LOS DISTRITOS DE DESARROLLO RURAL (DDR), CENTROS DE APOYO PARA EL DESARROLLO RURAL (CADER) Y LA DELEGACIÓN ESTATAL DE LA SAGARPA RESPECTO DEL “PROGRAMA DE ESTÍMULOS A LA PRODUCTIVIDAD GANADERA (PROGAN)” DE CONFORMIDAD CON LOS COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN EL ANEXO DE EJECUCIÓN SUSCRITO ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL EJECUTIVO ESTATAL DE NUEVO LEÓN EL 08 DE ABRIL DE 2005 EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE FEDERALIZACIÓN.

ACTA ADMINISTRATIVA PARA FORMALIZAR LA ENTREGA – RECEPCIÓN DEL PROGRAMA “ALIANZA PARA EL CAMPO” DECONFORMIDAD CON LOS COMPROMISOS ESTABLECIDOS EN EL ANEXO DE EJECUCIÓN SUSCRITO ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL EJECUTIVO ESTATAL DE NUEVO LEÓN EL 08 DE ABRIL DE 2005 EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE FEDERALIZACIÓN

Lugar y Fecha: En las Oficinas de la Delegación Estatal de la SAGARPA, sita en la Avenida Constitución No. 4101 Ote. en la Ciudad de Monterrey Nuevo León, siendo las 09:00 horas del día 30 de Septiembre del 2005.-----

Intervienen: **Por la Delegación de SAGARPA en el Estado:** Ing. Raúl Gonzalo Ramírez Carrillo, Delegado Estatal; Ing. Jorge L. J. Koehrmann Steidinger, Subdelegado Agropecuario; C. Raymundo Quiroz Salazar, Subdelegado Administrativo; C.P. Humberto Mariscal España, Auditor Ejecutivo Regional del Órgano Interno de Control en los Estados de Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila.-----
Por la Coordinación General de Ganadería: Ing. Gregorio Villegas Duran, Director General de la Comisión Técnico Consultiva de Coeficientes de Agostadero (COTECOCA).-----
Por Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA): Ing. Héctor Jesús Riemann Valenzuela, Encargado de la Dirección Regional Noreste.-
Por la Corporación para el Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado Nuevo León (CDANL): Ing. Fermín Montes Cavazos, Director General; M.V.Z. Vicente Gabriel Galván González, Director Pecuario; Ing. Homero Eliéser Salazar Sepúlveda, Secretario Técnico del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario y Lic. Martha Elizabeth Carrillo Soto, Directora de Auditoría Paraestatal de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado. -----

Antecedentes: Lo constituye el Convenio para la Coordinación de acciones en torno a los programas de Alianza para el Campo, de Apoyos directos al Campo, de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales de Pesca y de Empleo Temporal en el Estado, suscrito el 30 de Abril del 2001 por el Titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León y el Anexo de Ejecución para la Coordinación de la Operación y Funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural, y de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural, suscrito el 08 de Abril del 2005 por el C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo y el Lic. Xavier Ponce de León Andrade, Secretario y Oficial Mayor de la SAGARPA, respectivamente, y por parte del Gobierno del Estado de Nuevo León, el Lic. José Natividad González Parás, el Lic. Napoleón Cantú Cerna e Ing. Fermín Montes Cavazos, Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, Secretario General de Gobierno y Director General de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León.-----
Asimismo y de conformidad con el compromiso 11º de la Segunda Etapa de las Bases de Ejecución descritas en el Anexo de Ejecución anteriormente citado, se prevé que la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, reciba los programas Federalizados en lo individual, señalado un “Receptor Responsable” el cual se comprometerá a su correcta ejecución.-----
Este programa es de competencia Federal en donde participa la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación como ente técnico y la titularidad operativa y administrativa a través de su Coordinación General de Ganadería con acciones que son responsabilidad de las oficinas centrales en la Cd. de México y en cada estado las Delegaciones de la propia SAGARPA y Direcciones Regionales y Estatales de ASERCA. -----

En este documento, se tiene como objetivo clarificar las acciones que llevan a cabo los CADER's y DDR's en su calidad de Ventanillas Autorizadas del PROGAN en el Estado de Nuevo León, mismas que se transfieren al Gobierno del Estado de Nuevo León a través de su operador, la Corporación para el Desarrollo Agropecuario. Para ello, se programa una sola etapa en la cual se especifican aquellas actividades que se transfieren de inmediato a la entidad federativa.-----

Motivos del Acta:

Entrega-Recepción del programa **PROGAN**, por los funcionarios designados por ambas partes, el Ing. Jorge L. J. Koehrmann Steidinger, entrega y son recibidos por el M.V.Z. Vicente Gabriel Galván González, los anexos siguientes, mismos que oficializan la entrega recepción de las actividades que realizan los CADER's, DDR's y Delegación de la SAGARPA, en su calidad de ventanillas autorizadas y enlace con ASERCA, en el Estado de Nuevo León, respecto del Programa referido:-----

- I. Procedimientos operativos general y específicos.-----
- II. Oficios y Circulares Importantes del Programa que involucran a dichas oficinas (DDR'S,CADER's y Delegación.)-----
- III. Reglas de operación Vigentes.-----
-
- IV. Proceso y Responsabilidades de cada instancia.-----
- V. Avances y pendientes (Rechazos) del programa.-----
- VI. Finiquitos y Actas de cierre operativo – administrativo en su caso.-----
- VII. Base de datos original y actualizada del programa.-----
- VIII. Arqueos correspondientes de los formatos para la generación de reportes que se envíen a ASERCA y la Coordinación General de Ganadería de la SAGARPA e Inbursa y demás.-----
-
- IX. Calendario de apertura y cierre de ventanillas.-----
- X. Presupuesto asignado 2004 – 2005 – 2006.-----
- XI. Listado de Técnicos Autorizados PROGAN y Ventanillas Autorizadas.-----

Las partes (SAGARPA- ASERCA – Corporación) se comprometen a realizar oportunamente y en forma coordinada las actividades de Difusión y Capacitación a todo el personal involucrado en el proceso operativo del programa.-----

Reglas de Operación:

La operación del PROGAN seguirá realizándose con base a las reglas de operación vigentes, por lo que cualquier cambio en la operación del programa derivado de la Federalización, será motivo de modificación a las mismas, conforme a las normativas que para tal efecto tiene establecidas el Ejecutivo Federal.-----

Supervisión y Control:

La SAGARPA verificará la correcta operación del PROGAN de acuerdo a lo establecido en la fracción I, artículo 16 de las Reglas de Operación.-----

Cierre del Acta:

No habiendo mas asuntos que tratar, y debidamente enterados del alcance y contenido legal de este instrumento y en el entendido de que esta acta no libera a quien entrega de cualquier responsabilidad que se determine con posterioridad y que el receptor se reserva su derecho de revisar el contenido de lo que en este acto se recibe, lo firman en cinco tantos originales y se da por terminada la presente acta siendo las 12:00 horas en el lugar y fecha de su inicio.-----

ENTREGA:

RECIBE:

**REPRESENTANTES DEL GOBIERNO FEDERAL
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN**

C. Raúl Gonzalo Ramírez Carrillo
Delegado en el Estado

C. Jorge L. J. Koehrmann Steidinger
Subdelegado Agropecuario

C. Humberto Mariscal España
Auditor Ejecutivo Regional del Órgano Interno
de Control en los Estados de Nuevo León,
Tamaulipas y Coahuila

C. Héctor Jesús Rieman Valenzuela
Encargado de la Dirección Regional Noreste
de Apoyos y Servicios a la Comercialización
Agropecuaria, ASERCA

C. Gregorio Villegas Duran
Director General de COTECOCA

C. Raymundo Quiroz Salazar
Subdelegado Administrativo

**REPRESENTANTES DEL GOBIERNO DEL ESTADO
CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO
AGROPECUARIO DE NUEVO LEÓN**

C. Fermín Montes Cavazos
Director General

M.V.Z. Vicente Gabriel Galván Rodríguez
Director Pecuario

TESTIGO

C. Homero Eliéser Salazar Sepúlveda
Secretario Técnico del Fideicomiso Fondo de
Fomento Agropecuario

C. Martha Elizabeth Carrillo Soto
Directora de Auditoría Paraestatal de la
Contraloría Interna del Gobierno del Estado