



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Ortega Ridaura, Isabel; Infante Bonfiglio, José María; Cervantes Niño, José Juan
La federalización del sector agropecuario. Avances y retos en el caso de Nuevo León
Espacios Públicos, vol. 12, núm. 25, 2009, pp. 163-184
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611350010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La federalización del sector agropecuario. Avances y retos en el caso de Nuevo León¹

Fecha de recepción: 14 de agosto de 2008
Fecha de aprobación: 12 de noviembre de 2008

Isabel Ortega Ridaura*
José María Infante Bonfiglio**
José Juan Cervantes Niño***

RESUMEN

A pesar de que México es un país federalista, en la práctica ha prevalecido la centralización política, económica y administrativa. La crisis del estado de bienestar en 1982, disminuyó su capacidad de responder a las crecientes demandas ciudadanas. Desde entonces, la Reforma del Estado ha buscado, entre otras, la creciente descentralización de la administración pública federal. Este trabajo muestra los recientes intentos por reforzar el federalismo mexicano, analizando el caso de la federalización del sector agropecuario de Nuevo León, que si bien se ha quedado en los hechos en una descentralización administrativa y no en un verdadero federalismo, ha logrado mejorar la eficiencia de los programas de atención al campo y a los productores.

PALABRAS CLAVE: federalismo, federalización, sector agropecuario, desarrollo rural, Nuevo León.

* Candidata al Doctorado en Ciencias Sociales con Orientación en Desarrollo Sustentable (Iinso-UANL). Profesora-investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales (Iinso) de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

** Profesor-investigador del Posgrado de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Director del comité doctoral.

*** Profesor-investigador del Iinso-UANL. Tutor del comité doctoral.

ABSTRACT

Despite that Mexico is a federalist country; centralization prevailed in most of the political, economic and administrative decisions. The 1982 crisis impeached the Mexican state to respond the increasing demands of its citizens, forcing it to change. A major state reform took place and decentralization of the federal public administration became one of the main goals. The aim of this paper is to describe the recent attempts to reinforce federalism analyzing the case of the federalization of the agricultural sector in Nuevo Leon. Nevertheless this process has remained only as an administrative decentralization and not a real federalization, there are achievements that deserve our attention. This paper points at them, describing the different steps of this process, its characteristics and main results.

KEY WORDS: federalism, federalization, agricultural sector, rural development, Nuevo Leon.

INTRODUCCIÓN

Desde 1824, México adoptó el régimen federal, 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 (Carmagnani, 1996; Cabrero *et al.*, 1997; Gutiérrez, 1997).

Esta tensión entre centralización y descentralización ha permeado nuestra historia, refle-

jando la diferencia –apuntada por muchos autores– entre la dimensión política y la institucional (Hernández, 1996); el país real y el país legal (Aguilar, 1996).

Después de la Revolución, el “nuevo” federalismo (o mejor dicho, la reformulación del anterior), emanado de la Constitución de 1917, fortaleció al poder ejecutivo debilitando a los otros poderes. A pesar del exacerbado regionalismo del periodo posrevolucionario, el fortalecimiento del papel estatal en la conducción económica del país, permitió a la federación ir penetrando cada vez más espacios que antes correspondían a los estados.²

Esta expansión político-administrativa federal encontró poca resistencia debida a la escasa institucionalización de la vida política y a las dificultades económicas de los estados que les habían impedido fomentar el desarrollo económico, por lo que no podían negar la ayuda federal (Hernández, 1996: 280).

La existencia de competencias compartidas entre federación y estados favoreció esta situación llevando a una centralización *de facto*, que se acentuó durante el periodo conocido como desarrollo estabilizador donde el estado, en su fase de mayor paternalismo, puso en práctica distintos mecanismos de redistribución de la riqueza y de apoyo a los sectores más necesitados.

Sin embargo, esta política llevó al estado a un creciente endeudamiento. A mediados de los años setenta comenzaron a verse los primeros síntomas de agotamiento del modelo basado en la sustitución de importaciones y en 1982 reventó en una de las

crisis más fuertes que ha tenido nuestro país (Lustig, 1994; Villarreal, 1997).

Para hacer frente a esta situación, se adoptaron medidas de corte neoliberal que implicaron la apertura comercial, 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 estos años, comenzó un proceso –que sigue hasta hoy– de reforma del estado, uno de cuyos elementos centrales ha sido el fortalecimiento del federalismo.

El objetivo de este trabajo es mostrar los esfuerzos por reforzar el federalismo que tuvieron lugar durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006). Ello, a través de un estudio de caso: la federalización del sector agropecuario en Nuevo León.

El artículo se divide en seis apartados. En el primero, se alude a la metodología y fuentes utilizadas en la investigación; en el segundo, se describen las características del federalismo y en especial las particularidades que asume en nuestro país. Esto con el fin de mostrar que en esta forma de organización del poder, la atención al campo corresponde al ámbito federal, y en última instancia, es una competencia que comparte con los estados. El tercer apartado profundiza en el marco legal y los distintos programas de gobierno que han buscado fortalecer el federalismo en México, contexto en el que se desarrolla nuestro estudio de caso. El recuento de estos documentos termina con la Ley de Desarrollo Rural

Sustentable, primer ordenamiento legal que tiene entre sus propósitos fundamentales la federalización y la descentralización de las acciones en torno al campo.

En el cuarto apartado se describen los objetivos y el desarrollo que siguió el proceso de federalización de los programas de atención al sector agropecuario promovido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), para entrar en el siguiente apartado a la descripción de lo sucedido en Nuevo León. La experiencia nuevoleonense se describe con detalle en el quinto apartado, comenzando por un breve recuento de la evolución de las dependencias de atención al campo hasta la creación de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, un actor fundamental de este proceso. Las etapas de la federalización, las buenas intenciones, la realidad, los logros, los retos y las dificultades, son los temas principales que buscan mostrar los resultados de un plan piloto que en Nuevo León alcanzó su máxima expresión. En el último apartado, a manera de conclusión, se reflexiona sobre los alcances de este proceso, los aciertos y errores y la importancia de llevarlo a su fin y buscar extender la experiencia a otras entidades.

METODOLOGÍA Y FUENTES

Este trabajo forma parte de una investigación doctoral más amplia –aún en proceso– sobre el federalismo y la descentralización en México; busca ilustrar los cambios sufridos en los últimos años recurriendo al estudio de caso de la federalización del sector

agropecuario en Nuevo León. El texto aquí presentado se basa principalmente en entrevistas a algunos de los funcionarios clave, involucrados en el proceso de federalización y en una amplia revisión de fuentes documentales: diagnósticos, minutas, informes, manuales, acuerdos y convenios, que forman parte del archivo de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León y algunos otros de la Asociación Mexicana de Secretarios de Agricultura (AMSDA). Asimismo, se ha recurrido a otras fuentes oficiales como planes de desarrollo, programas de gobierno y la legislación relacionada con el tema. También se consultó la escasa bibliografía existente sobre la federalización de los programas de atención al campo.

FEDERALISMO Y DESARROLLO RURAL

El término federalismo posee múltiples acepciones, algunas de las cuales son tan amplias como ambiguas. Carbonell (2002: 24) cita la de Daniel J. Elazar, quien habla de “la distribución fundamental del poder entre una multiplicidad de centros”. Antón (1998) lo define como “un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas”.

Marcelo Carmagnani (1996) destaca 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. 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.

Carpizo (1973) enumera para el caso de México, 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.

En nuestro país, una de las funciones del estado es la rectoría del desarrollo económico, buscando que éste sea integral, sustentable³ y procurando una justa distribución del ingreso y la riqueza (Constitución, 1917: artículo 25). 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,⁴ tarea que realiza a través de la SACARPA. No obstante, los estados concurren en la atención al campo, desarrollando actividades y programas propios en la medida de sus posibilidades.

EL MARCO LEGAL

Los primeros intentos por disminuir la creciente centralización política, económica y administrativa en México se ubican en los años

setenta del siglo pasado, aunque fue con Miguel de la Madrid –en plena crisis del estado de bienestar– que se dieron pasos más firmes en este sentido, con su programa denominado “descentralización de la vida nacional”.

Carlos Salinas puso poca atención a este tema al llevar directamente a los beneficiarios y sus comunidades los apoyos de su programa Solidaridad, inicialmente el programa se instrumentó sin la intermediación de instancias estatales y municipales. Posteriormente se recurrió a la coordinación con las instancias mencionadas.

Con Ernesto Zedillo el tema fue retomado bajo el Programa para el Nuevo Federalismo 1995-2000. Inspirado en el *New federalism* norteamericano (Hidalgo-Hardeman, 1995), 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. En este marco, se firmó en 1996, el Convenio para la realización de acciones en torno al Programa “Alianza para el Campo” entre la entonces Secretaría de Agricultura (SAGAR) y el gobierno nuevo-leonés. Su objetivo era coordinar acciones para la instrumentación de los programas de Alianza para el Campo y en general los

de desarrollo agropecuario de Nuevo León. A la vez, contemplaba traspasar al gobierno estatal la coordinación y operación de la estructura operativa federal compuesta por cuatro Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y 21 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural.⁵ Desafortunadamente gran parte de lo conve-nido quedó en promesa y sólo se transfirió la operación de Alianza para el Campo.

La llegada de Vicente Fox a la presidencia en el 2000, marcó un parteaguas en la vida política contemporánea del país al asumir por primera vez la presidencia un candidato de oposición. Promovido en su campaña como el presidente del cambio, buscó plasmar en su Plan Nacional de Desarrollo (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 conferirle el rango de política pública e incorporarlo como una de las cinco normas básicas de acción de su programa político.

El PND 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, un objetivo rector de dicho Plan fue construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión⁶ y avanzar hacia un auténtico federalismo, para lo cual se planteó varias estrategias.⁷

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 intentaría ajustar el sistema de competencias para establecer con claridad qué corresponde hacer a entidades federativas y municipios, para acercar el gobierno a los ciudadanos, democratizar la gestión pública, mejorar los resultados y ampliar la corresponsabilidad de los gobiernos (PND, 2001). Se buscaría impulsar 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).

Para detonar el desarrollo integral de las regiones se impulsaría, mediante un proceso participativo con las entidades federativas y los municipios la descentralización política de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a partir de esquemas que definan con claridad qué corresponde hacer a las entidades federativas y municipios para

evitar duplicidades u omisiones en la función pública (PND, 2001). 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.

Así, en el 2001 se firmó 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. Uno de los aspectos significativos incorporados en este convenio fue la posibilidad de que el gobierno estatal descentralizara recursos hacia el nivel municipal y a los productores. Sin embargo, no sucedió mucho hasta el 2005, como veremos más adelante.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable

En el 2001 también se publicó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)⁸ que 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 Energía,⁹ se coordinan para atender y dar el seguimiento correspondiente a los programas sectoriales y particularmente el denominado Programa Especial Concurrente (PEC).¹⁰

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 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 son temas que ocupan uno de los capítulos 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 Ley 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.

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 promoverá la oportuna concurrencia de las entidades federativas en ámbitos que por ley¹¹ son responsabilidad de las diferentes dependencias y entidades federales.

EL PROGRAMA DE FEDERALIZACIÓN DE LA SAGARPA

Es en este contexto y siguiendo lo dispuesto por el PND, el Programa por un Auténtico Federalismo y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que la SAGARPA buscó reactivar lo que institucionalmente han llamado el proceso de federalización.¹²

El entonces oficial mayor de dicha Secretaría, Xavier Ponce de León, sintetizó –en líneas generales–, las principales ventajas de federalización de la SAGARPA, a saber:

- a) 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;
- b) 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;

- c) Incrementar la oportunidad con la que se entregan los recursos de los apoyos a los beneficiarios, asegurando la transparencia en su manejo y aplicación;
- d) 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;
- e) Transferir a los gobiernos de los estados facultades de decisión y operación en programas que involucran fondos para la inversión en el campo;
- f) Transformar los actuales DDR en foros regionales de los Estados, para la planeación concertación y participación social y gubernamental;
- g) Integrar y validar datos para sistemas de información del Sistema de Información Agrícola y Pesquera (SIAP);
- h) Complementación de la infraestructura local para el desarrollo rural mediante la transferencia de recursos materiales, financieros y tecnológicos de SAGARPA;
- i) 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;
- j) Otorgar facultades decisorias en programas que permiten a estados y municipios orientar los recursos a las prioridades locales;
- k) Permitir el acceso compartido a la información sobre la operación de los programas y sus beneficiarios; y

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

El plan piloto

Un programa de este tipo no podía estructurarse igual para todo el país sino que era necesario conocer la situación específica de cada entidad, para lo cual la SAGARPA, apoyada en la Asociación Mexicana de Secretarios de Agricultura (AMSDA), promovió la realización de un diagnóstico. El objetivo del diagnóstico era identificar en cada uno de los estados, elementos que pudieran favorecer o entorpecer la implementación del proceso de federalización: estructura operativa, recursos humanos, capacidad administrativa, posibilidad de implementar cambios organizacionales, etcétera. Aunque éste no fue el único elemento a considerar, es necesario señalar que no todos los estados terminaron su diagnóstico.

Por otra parte, un tema esencial para seleccionar a los participantes 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, 2008a).

De gran importancia fueron también otros factores, 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. En junio de 2004, Nuevo León, Michoacán, Jalisco y Colima fueron seleccionados para un programa piloto. Desafortunadamente el fallecimiento del gobernador de este último estado, dejó trunca su participación en el proceso.

Las otras tres entidades firmaron, en abril de 2005, 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.

LA EXPERIENCIA EN NUEVO LEÓN

Los antecedentes de la atención al campo en Nuevo León

Durante la primera mitad del siglo XX, las acciones para desarrollar el campo en Nuevo León eran dispersas. La primera dependencia administrativa estatal creada exclusivamente para atender a este sector fue el Departamento de Maquinaria Agrícola establecido en 1948 “para la realización de toda clase de labores que tuvieran como consecuencia el fomento e impulso de la agricultura y ganadería” (Ley que crea el Departamento de Maquinaria Agrícola, 1948).

En 1968, dicho 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 se convirtió en Secretaría de Fomento Agropecuario en 1985. Sin embargo, antes de terminar el sexenio, se reunieron bajo la Secretaría de Desarrollo Económico las acciones realizadas por las secretarías de Fomento Agropecuario, de Fomento Industrial y Comercial, y de Programación y Desarrollo. Así, desde 1991, 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 (Ortega, 2005).

Durante más de una década la atención al campo formó parte de las actividades de la Secretaría de Fomento Económico. Desafortunadamente, la evidente importancia del desarrollo industrial frente al agropecuario, hizo que en ocasiones fuera relegado este sector.

Esta situación se vio modificada con la llegada del gobernador Natividad González Parás, quien hizo una profunda reestructuración de la administración pública estatal, modificando algunas funciones e incorporando novedosos mecanismos de participación ciudadana a través de una serie de organismos públicos descentralizados.¹³

Se modificó la Secretaría de Desarrollo Económico a fin de concentrar su atención en el

desarrollo industrial y comercial de la entidad. Las acciones relacionadas con el campo, el turismo y el desarrollo de proyectos estratégicos se descentralizaron creándose, entre otras, la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León (CDANL).

El establecimiento de un organismo especialmente dedicado al campo permitió dar una mejor atención al sector dado que las acciones realizadas a nivel de subsecretaría, fueron insuficientes para su reactivación y para afrontar sus principales problemas como la descapitalización, la marginación y la pobreza que padecen importantes segmentos de esa población (Ortega, 2005).

A principios de 2004 la CDANL tenía oficinas foráneas o representantes en 14 de los 22 municipios rurales.

El proceso de federalización nuevoleonés

Como se mencionó anteriormente, en el 2005 Nuevo León firmó el Convenio de Ejecución para la Coordinación de la Operación y Funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER) con el que tres estados iniciaron el plan piloto que después se buscaría extender a todo el país.

De acuerdo con las *Bases de Ejecución* de dicho convenio, 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 de 2005 (aunque en los hechos, el acta final de esta

etapa se firmó el 13 de junio de 2005), y una segunda, con una fecha límite preestablecida para fines de diciembre de 2005, la que en julio de 2008 seguía inconclusa.

La primera etapa

En esta etapa, la Delegación Estatal de la 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 a las actividades de los programas 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.

La segunda etapa

Inició en agosto de 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. En esta etapa, la CDANL recibiría 16 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); PROGRAN (Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera) y 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.

La realidad

El 17 de octubre de 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 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.

Así, de los 16 programas que se federalizarían sólo se entregaron tres (más PIASRE cuya firma es anual) y se está operando el Programa Ganadero (PROGAN) (Montes, 2008a). Si bien éstos son los más importantes por montos entregados y productores beneficiados, se dejaron trucas las promesas vertidas en el Convenio y su Anexo.

Se transfirió también al estado la coordinación operativa de los DDR y CADER. Sin embargo, no se acompañó de la entrega de recursos para gastos de operación, dinero que sigue radicando directamente la SACARPA a cada una de estas oficinas. El personal estatal que laboraba en las oficinas foráneas se incorporó a los DDR y CADER. Y el personal federal que trabaja en estos centros pasó a depender, en calidad de comisionado, de la Corporación, manteniendo todas sus prestaciones y afiliación al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SNTSAGARPA).

Las ventajas y desventajas de la política pública en Nuevo León

Para distinguir más claramente los efectos que ha tenido la aplicación de esta política pública en el ámbito de Nuevo León, se elaboró un cuadro comparativo de las principales ventajas y desventajas de la misma, lo fundamental del análisis se desglosa de la manera siguiente (en el anexo se puede ver ampliamente esta comparación):

Ventajas

Organización administrativa: al hacer depender de las autoridades estatales el funcionamiento de los DDR y CADER, se facilita la posibilidad de adecuar con mayor eficacia las políticas de desarrollo agropecuario a las necesidades de cada entidad, 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).

En el mismo sentido, al establecer una sola unidad de mando, se evitan retrasos en la toma de decisiones y, por lo tanto, se agiliza la operación de los programas. Asimismo, una sola política de trabajo y una mejor coordinación entre los servidores públicos de la SACARPA y la CDANL.

Recursos humanos: al eliminar la duplicidad de estructuras se optimiza el aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos; se ahorran recursos al contar con una sola área administrativa, directiva y de operación. Asimismo, hay más personal al pasar como comisionados al estado, los trabajadores de la SACARPA. La operación de los programas también se agiliza mejorando el tiempo de respuesta, adecuándose mejor a las condiciones reales del estado e incrementando su cobertura geográfica.

También, al combinar recursos humanos, se logró una mayor eficiencia en los gastos de operación de los programas y mejoró la obtención de información estadística en los

distritos (indispensable para la adecuada planeación de las políticas).

Infraestructura y activos: se amplía la cobertura del gobierno del estado en los municipios, incrementándose la presencia a 22 municipios. A la vez, hay un considerable ahorro en renta de oficinas al incorporarse algunos inmuebles antes pertenecientes a la SAGARPA.

Mejora la atención al productor al haber una sola ventanilla para atención de todos los trámites, lo que significa menos burocracia y mayor claridad, además de que evita duplicar los apoyos a una misma persona.

Otras ventajas

La federalización ha permitido aumentar la transferencia de recursos y atribuciones administrativas a los municipios. No sólo se ha incrementado el monto de las aportaciones, sino el total de municipios beneficiados se ha ampliado; pasando de 17 en el 2004 a 36 para el 2007.

Las desventajas

Recursos humanos: la fusión de ambas estructuras no fue tarea fácil. Al reunir en los DDR y los CADER a personal estatal y federal, se hicieron patentes las diferencias salariales (sueldos federales son menores en relación con los del gobierno del estado), lo que ha causado malestar. Esta disparidad se refleja también en el grado de escolaridad que es muy desigual.

Parte del personal (de ambas partes) tuvo dificultades para aceptar la integración (Ibarra Tamez, 2008). Al ser personal comisionado, todos los nombramientos, cambios de adscripción, reasignaciones y demás movimientos, deben sujetarse a los lineamientos y a la aprobación de la SAGARPA, lo que retrasa el proceso. Lo mismo cualquier contratación (que en los hechos están canceladas).

Otro problema a corto y mediano plazo es el envejecimiento de la planta laboral, ya que un número significativo de servidores públicos están cercanos a la jubilación¹⁴ y la política tanto federal como estatal es de no restituir las plazas, lo que generará pronto un déficit de personal.

Infraestructura y activos: los bienes muebles e inmuebles de DDR y CADER fueron transferidos a la Corporación. Sin embargo, muchos de los edificios donde se atendía a los productores se encontraban en condiciones lamentables: falta de pintura y mantenimiento, mala ventilación o eran inadecuados para dar el servicio requerido.

Algunos inmuebles 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 adeudar varios meses de renta y no dar el mantenimiento adecuado. Aunado a ello, los equipos de cómputo eran en su mayoría obsoletos e insuficientes para las necesidades de la oficina, la cual carecía también de bienes de consumo. Por último, la mayoría de los vehículos oficiales recibidos son viejos y están en mal estado.

Otros problemas: la comunicación entre la Corporación y la SAGARPA sigue triangulándose a través de la Delegación estatal de esta última, lo que entorpece y retarda la toma de decisiones. Aún faltan doce programas por transferir y los recursos de los que ya están en manos estatales a veces tardan en ser radicados con lo que es el estado el que da una mala imagen ante el productor. Quizás el principal problema es que desde el 2007 el proceso de federalización está prácticamente detenido. La llegada a la presidencia de Felipe Calderón en diciembre de 2006 trajo consigo cambios en el gabinete que sin lugar a dudas entorpecieron el avance logrado. Hay un nuevo secretario frente a la SAGARPA, otro oficial mayor y aunque en Nuevo León permaneció el mismo delegado estatal, las voluntades de estos actores no están comprometidas con la federalización.¹⁵

Muchas de las personas que habían impulsado este importante cambio ya no se encuentran en activo 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 es la misma.

Después de un año de eludir el tema, la propuesta calderonista 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*, contiene cambios sustantivos que de cierta forma dismantelan y obstaculizan el proceso que había iniciado Nuevo León.¹⁶ Las reglas de operación emitidas por la SAGARPA para el 2008 limitan la participación de

los estados y propician el centralismo (Montes, 2008b).

REFLEXIÓN FINAL

El fortalecimiento del federalismo es una añeja demanda de las entidades federativas en México, la cual se ha acentuado en los últimos 20 años. Si bien el reclamo más sentido tiene que ver con los recursos económicos, la descentralización de las políticas y la toma de decisiones son indispensables para lograr un adecuado desarrollo de las regiones. Tal y como lo demuestra la historia, la simulación de la federalización (administrativa, no política y económica) ha provocado un desarrollo desigual de todas las zonas del país y al mismo tiempo la concentración del mismo en algunos polos de desarrollo. Estos y otros problemas han evitado la instrumentación de una verdadera federalización en México.

En este contexto, una de las principales dificultades del proceso de federalización que tenemos actualmente en México consiste en conjuntar el funcionamiento de las instituciones con la capacidad personal o individual del gobernante. El proceso por el cual el estado de Colima quedó apartado del programa piloto es un claro ejemplo de esto, donde una contingencia de índole personal modifica una compleja dinámica institucional que afecta a muchas personas. Unido a esto, suele haber poca especialización profesional y funcional de la administración pública, por la cual el cambio de un gobernante implica cambios de equipos de trabajo que a veces recurren a

medidas improvisadas o de efecto mediático antes que a la toma de decisiones basadas en el análisis de necesidades profundas a lo largo del tiempo.

Como bien menciona la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) (2006), la federalización del sector agropecuario es una pieza clave del desarrollo y por esta razón es necesario conformar un sistema sustancialmente más descentralizado, con un rol protagónico de los gobiernos estatales, con un mayor control de su agenda, y a la vez, con una orientación territorial del desarrollo rural. Sin embargo, a veces se confunde federalización con el incremento innecesario de entidades o instituciones. La creación de más oficinas o centros de coordinación suele multiplicar las instancias burocráticas, produciéndose de esa manera un efecto contrario al buscado inicialmente y con ello la eficiencia de las políticas públicas es menor o nula.

En este escenario, la formulación e instrumentación de la federalización de las políticas agropecuarias ha pasado por variados procesos. Éstos, han tenido como antecedentes los intentos por planificar el campo desde la visión del ejido, hasta la promulgación de algunas leyes desde la perspectiva de la sustentabilidad. Sin embargo, estos intentos se han encontrado con dificultades estructurales y administrativas para lograr una funcionalidad eficiente, sobre todo en el ámbito nacional.

En este plano nacional, pueden enumerarse muchos programas que han tenido una buena planificación, pero que en su operacionalización en los contextos de cada estado han fracasado ampliamente, inducidos por algunos de los factores antes mencionados. En Nuevo León la experiencia ha sido diferente y el último intento de federalización de los programas del campo ha tenido un éxito moderado.

Es acertado mencionar que la experiencia en Nuevo León muestra sus aciertos y sus fallas, el éxito del programa actual parece estar provocando un cambio en la atención que tienen las demandas del campo en el Estado.

Si bien la federalización es un proceso aún inacabado, la misma ha logrado conjuntar en una sola estructura administrativa, bajo una misma unidad de mando y siguiendo una única política, la atención a los productores agropecuarios de la entidad. Lo cual ha redundado no sólo

en la reducción de costos, ya que al contar con una sola ventanilla para canalizar todos los programas, se ha evitado la duplicidad en los apoyos y disminuido la burocracia.

Se ha logrado que la atención a los productores rurales sea más directa y efectiva, lo cual ha permitido que la solución a sus problemas y demandas sea más expedita. Asimismo, se ha conseguido una adecuación más certera de las políticas a las necesidades de las comunidades rurales del estado. Es importante señalar que la federalización en el estado ha incrementado el compromiso de las autoridades para transferir recursos y responsabilidades a los municipios, incentivando con ello la corresponsabilidad en la instrumentación de los programas.

A pesar de los logros alcanzados, sigue habiendo una serie de factores que dificultan el adecuado funcionamiento de los programas y la eficiente atención al productor. En primer lugar, los recursos no son radicados con oportunidad. Esto genera retrasos y da lugar a inconformidades por parte de los productores, quienes ya sólo tratan con las instancias estatales a las que culpan por estos inconvenientes. Si bien se entregaron los DDR y CADER para ser manejados por la CDANL, el presupuesto para su operación no se canaliza a través de ésta, si no que SAGARPA se los envía directamente. Además de los atrasos que pueden suscitarse, esto impide generar economías de escala que podrían lograrse si las compras (equipo, vehículos, materiales) se hicieran en conjunto.

El personal de los DDR y CADER sigue perteneciendo a la SAGARPA encontrándose en calidad de comisionado en la Corporación. Esto dificulta la posibilidad de realizar movimientos y sustituciones, sobre todo por la falta de un mecanismo ágil para resolver los problemas de personal. No obstante, y a pesar de las dificultades, la federalización arroja un balance positivo. Algunas de sus implicaciones favorables incluyen: eficientar la aplicación de los recursos públicos; disminuir los procesos administrativos; adecuar las políticas públicas a la realidad local; acercar la toma de decisiones a los directamente afectados/beneficiados; corresponsabilizar a las instancias municipales y a los productores en el desarrollo rural.

Por ello, es necesario completar el proceso de federalización en Nuevo León, no permitir que se reviertan los logros alcanzados y buscar que se extienda a las demás entidades del país, para tener un verdadero federalismo y no sólo una promesa.

Anexo 1

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA FEDERALIZACIÓN EN NUEVO LEÓN

<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Organización/Administración	
Se establece una sola unidad de mando, evitando retrasos en la toma de decisiones y por lo tanto se agiliza la operación de los programas. Se optimiza el aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, al evitar duplicidades. Se establece una sola política de trabajo y una mejor coordinación entre los servidores públicos de la SAGARPA y la CDANL. 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 CADER.
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. El personal 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 (sueldos federales son menores en relación con los del gobierno del estado). Dificultades del personal para aceptar la integración, sobre todo estar 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 con base en diversos documentos internos de la CDANL.

NOTAS

- ¹ Este artículo forma parte de la investigación doctoral en curso “Federalismo y descentralización en México. El caso del sector agropecuario en Nuevo León”.
- ² Hernández Chávez explica cómo y bajo qué circunstancias la federación fue poco a poco tomando competencias que eran de los estados o concurrentes, como el ámbito laboral, el comercio, la salud, la determinación de los salarios, entre otros.
- ³ 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.
- ⁴ De acuerdo con el artículo 27, fracción XX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.
- ⁵ La estructura funcional y operativa de la SAGARPA está constituida por los Distritos de Desarrollo Rural (DDR). Creados en 1988, constituyen las unidades técnico-administrativas a través de las cuales se instrumentan las acciones de las dependencias del Ejecutivo Federal, así como de las entidades de la administración pública paraestatal, relacionadas con el sector rural. Los DDR están delimitados geográficamente con base en unidades territoriales con características ecológicas y socioeconómicas homogéneas. Se auxilian en sus tareas de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) y constituyen las células básicas para atender, articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural. No obstante, los distritos no actúan solos si no que buscan coordinar acciones con las instancias locales para apoyar la viabilidad operativa y trabajar en conjunto en materia de planeación y ejecución de los programas (Convenio Alianza para el Campo, 1996).
- ⁶ 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 (Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006). 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 rendimiento de cuentas y la participación ciudadana.
- ⁷ Dichas estrategias son: 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; 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; e h) impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación. 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 promovió la SAGARPA.

⁸ 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 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.

⁹ 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 de 2007.

¹⁰ El Programa Especial Concurrente reconoce que son varios los instrumentos, programas y normatividades mediante los cuales se cana-

lizan 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 la Comisión Intersecretarial.

¹¹ 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.

¹² Decimos que institucionalmente lo han llamado así, porque cuando se analizan las propuestas, pero sobre todo lo realizado, vemos que se trata de una simple descentralización administrativa ya que los recursos y la toma de decisiones siguen estando altamente centralizados.

¹³ 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 (Ortega, 2005).

¹⁴ De los 196 empleados de SAGARPA comisionados al estado, 170 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.

¹⁵ 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 insistir sobre el asunto, pero hasta la fecha no ha hecho más que posponerlo (Montes, 2008b). Esto seguramente porque sabía que los programas cambiarían. En el 2008 desapareció la Alianza para el Campo, sustituyéndose por otro programa muy parecido denominado Adquisición de Activos Productivos. El PIASRE desapareció y se modificaron las reglas de Procampo.

¹⁶ En esta propuesta, la federalización no sólo deja de considerarse prioritaria si no que ni siquiera se le menciona en todo el documento como tampoco aparece la palabra descentralización.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (1996), “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre.

Antón, Thomas (1998), *American Federalism and Public Policy: How the System Works*, Nueva York, Random House.

Burki Shahid, Javed, Guillermo Perry y William Dillinger (1999), *Más allá del centro: La descentralización del estado*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

Cabrero Mendoza, Enrique, Laura Flamand, Claudia Santizo y Alejandro Vega (1997), “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, segundo semestre, México, CIDE.

Carbonell, José (2002), “Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo”, en José María Serna de la Garza (coord.), *Federalismo y regionalismo*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 103, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Carmagnani, Marcelo (1996), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.

Carpizo, Jorge (1973), *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM.

Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) (2006), “Lineamientos de políticas públicas para el campo mexicano. Una visión federalista del desarrollo rural sustentable”, en *Documento de trabajo del Seminario de discusión de políticas públicas del campo mexicano*, Michoacán, Comisión del Campo de la CONAGO, julio de 2006, en: http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2006-09-11/III_04_06_-_Seminario_de_

- Discussion_dePolíticas_ Publicas_para_el_Campo.pdf.
- Galindo Noriega, Ramón (2005), *Federalismo en el sector agropecuario*, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile, CLAD.
- Grefe, Xavier (1998), *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo*, México, OCDE, Serie Perspectivas.
- Gutiérrez, Sergio Elías (1997), “Centralismo político, descentralización administrativa. El caso del federalismo mexicano”, en Esthela Gutiérrez (coord.), *El debate nacional*, tomo 2. “Escenarios de la Democratización”, México, UNAM, Diana.
- Hernández, Alicia (1996), “Federalismo y gobernabilidad en México”, en Marcello Carmagnani (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Serie Fideicomiso Historia de las Américas, México, El Colegio de México, FCE.
- Hidalgo-Hardeman, Olivia (1995), “La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos”, en *Gestión y política pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre, México, CIDE.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2006), *Consideraciones básicas de la descentralización en México*, México, Secretaría de Gobernación, INAFED.
- Lustig, Nora (1994), *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, FCE-El Colegio de México.
- Montes Cavazos, Fermín (2008b), “Federalismo y desarrollo agropecuario”, presentación electrónica, *Foro sobre federalismo y descentralización*, Saltillo, Coahuila, CONAGO.
- Ortega Lomelín, Roberto (1988), *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa.
- Ortega Ridaura, Isabel (2005), *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*, Monterrey, INAP/Fondo Editorial Nuevo León/UANL.
- Ponce de León, Xavier (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 de la Administración Pública, Santiago de Chile, CLAD.
- Prud’homme, Rémy (1994), *On the dangers of decentralization*, Policy Research Working Paper 1252, Washington, World Bank.
- Soto Reyes Garmendia, Ernesto (2006), “Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir”, en *Política y Cultura*, núm. 25, primavera 2006, México, UAM.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1995), “Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México”, en *Gestión y Estrategia*, núm. 7, México, UAM, en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm>, consultado el 25 de mayo de 2007.
- Villarreal, René (1997), *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1997)*, México, Fondo de Cultura Económica.

LEYES Y DOCUMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001)

Ley de Distritos de Desarrollo Rural (1988)

Ley que crea el Departamento de Maquinaria Agrícola (1948)

Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)

Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (2002)

Por un campo ganador: Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (2007-2012)

El campo lleva mano (2007)

Convenio Alianza para el campo (1996)

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, modificatorio 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” (2001).

ENTREVISTAS

Ibarra Tamez, Alonso (7 de abril de 2008), *Director agrícola de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León*, entrevista realizada por Isabel Ortega Ridaura.

Montes Cavazos, Fermín (7 de febrero de 2008a), *Director general de la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León*, entrevista realizada por Isabel Ortega Ridaura.