



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA FEDERALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. ESTUDIO DE CASO: LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL (1995-2000). ANALISIS Y PERSPECTIVAS.

290804

T E S I S

QUE PRESENTA:
FRANCISCO JOSE MARQUEZ AGUILAR
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

ASESOR: PROF. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1	
EL FEDERALISMO MEXICANO. UN RECUESTO HISTORICO	8
1.1. Conceptualización del Federalismo	8
1.2. Génesis y Desarrollo del Federalismo Mexicano	11
1.2.1. La Constitución de 1824	12
1.2.2. Primera República Centralista 1836-1843	14
1.2.3. Segunda República Centralista 1843-1846	15
1.2.4. La República Restaurada	16
1.2.5. De la Constitución de 1857 a la 1917	16
1.2.6. Del Período Posrevolucionario a la Actualidad	18
1.2.7. Centralismo versus Federalismo en la Historia de México	27
1.27.1 El Centralismo Mexicano	27
1.27.2 Hacia un Federalismo Impostergable	35
CAPITULO 2	
SUSTENTO LEGAL DE LA FEDERALIZACION	44
2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	44
2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	51
2.3. Ley de Planeación	54
2.4. Planes y Programas	56
2.4.1. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	56
2.4.2. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000	57

CAPITULO 3	
DESARROLLO DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL	63
3.1. Antecedentes	63
3.2. Funciones	72
3.3. Problemática y Necesidades	75
3.3.1. Agricultura	78
3.3.2. Ganadería	80
3.3.3. Desarrollo rural	82
CAPITULO 4	
EL PROCESO DE FEDERALIZACION EN LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL 1995-2000	88
4.1. Antecedentes	89
4.1.1. Alianza para el Campo	92
4.1.2. Convenios de Coordinación	93
4.2. Leyes y Programas	94
4.2.1. Ley de Distritos de Desarrollo Rural	94
4.2.2. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000	96
4.3. Situación Actual	98
4.3.1. Tecnología	102
CONCLUSIONES	104
BIBLIOGRAFÍA	109

INTRODUCCION

El desarrollo se caracteriza por un proceso de industrialización, con el consecuente crecimiento de centros urbanos. Durante las últimas décadas México ha pasado de ser una nación rural para convertirse en un país crecientemente urbano. Los polos de desarrollo se establecen en las grandes ciudades, entre las que sobresale la Ciudad de México.

El fenómeno anterior es acompañado por un proceso que ha agudizado la centralización político-administrativa; dicha centralización ha traído como resultado un desarrollo inequitativo y contradictorio. Grandes regiones del país se encuentran en estado de marginación; el desarrollo industrial tiene su contraparte en el rezago del sector rural, el que se debe, entre otros factores, a los que inercialmente han privilegiado a los sectores más rentables económicamente postergando los beneficios al sector primario. Ante estos hechos la federalización es un acto impostergable para dar solución a la problemática que enfrenta el país, y en la que el desarrollo rural está llamado a tener un papel sobresaliente.

El campo mexicano se caracteriza por una crisis estructural provocada por el intercambio desigual con la ciudad y la transferencia de recursos, sobre todo granos y mano de obra barata del campo, lo cual ha traído consigo un descenso de la producción agropecuaria a niveles inferiores al incremento poblacional, convirtiéndose en un círculo vicioso. El signo de los tiempos actuales, la globalización, ha venido a mostrar con crudeza la necesidad de retomar un rol destacado al medio rural. Los niveles de pobreza traen consigo fenómenos

migratorios a las grandes ciudades y al extranjero, hecho que en las últimas décadas se ha incrementado.

Para la década de los noventa del anterior milenio, existía una falta de rentabilidad, donde muy pocas ramas de la producción rural se podían considerar como realmente rentables y eficientes. En 1995 el sector agrícola aportó el 4.5 % del valor de la economía, mientras que en 1921 dicho porcentaje se situó en 22 %. La problemática del campo mexicano se debe entre otros muchos factores, a los cambios políticos que se han vivido en el país. Por ejemplo, en la segunda mitad de los años treinta, la reforma agraria formaba parte de un proyecto de transformación rural, en que el ejido era concebido como fuente de producción comercial y eje del desarrollo agropecuario, y no sólo como solución a la economía campesina de subsistencia.

Sin embargo, a partir de 1940, el gobierno moderó su política de reforma agraria, puesto que el movimiento campesino ya no tenía la combatividad ni el poder logrados en los primeros años después de la revolución.

Así, en los cuarenta se consolidó un aspecto del agrarismo hasta entonces desconocido: la lucha de los sectores ejidales comerciales por lograr condiciones adecuadas de producción y, en algunos casos, por mantener sus formas de organización económica.

La lentitud de la reforma agraria postcardenista, el incremento de la población campesina y la baja tasa de generación de empleos adicionales, tuvieron como consecuencia el desempleo rural y el deterioro de las condiciones de vida y trabajo en el campo.

En los cincuenta, la situación empeoró con la repatriación de más de un millón de braceros y las sucesivas crisis agropecuarias que afectaron la producción de alimentos para el mercado interno y la exportación. De este modo, al concluir esa década la situación era explosiva y la lucha por la tierra se intensificó en todo el país.

A partir de mediados de los sesenta, la producción agropecuaria redujo su tasa de crecimiento, y a principios de los setenta las cosechas de granos básicos, como maíz y frijol, cayeron a niveles muy bajos.

En términos generales, entre 1970 y 1990, el sector agropecuario dejó de tener excedentes que pudieran aplicarse a otros fines y, por el contrario, reclamó transferencias de recursos generados en la economía urbana. Las exportaciones de productos agrícolas perdieron importancia relativa, a diferencia de las importaciones de granos básicos, que tendieron a crecer, suscitando inquietud por la dependencia alimentaria que esta situación ocasionaba.

Otra consecuencia fue la disminución del empleo en las áreas rurales, lo que intensificó la emigración hacia las ciudades, ampliando las zonas marginadas. Este fenómeno debe inscribirse también en el crecimiento demográfico que aumentó la presión sobre el suelo, siendo este un bien finito, y que no fue acompañado con los satisfactores de empleo o inversión que lo hubieran equilibrado.

La integración de México al proceso de globalización, no ha traído los resultados esperados en el sector agropecuario; al contrario ha aumentado la crisis del campo mexicano, las importaciones de granos han sido por mucho mayores a las

exportaciones, vivimos una dependencia de productos del campo, principalmente de los Estados Unidos.

Ante estos hechos, una de las soluciones reales sería impulsar un proceso de federalización en el sector agropecuario; es decir las decisiones que se tomen en torno al campo mexicano, deben llevarse a cabo en los respectivos lugares donde se piensen aplicar programas tendientes a satisfacer las necesidades de los grupos y sectores que así lo requieran.

Las actividades, rurales, deben organizarse conforme a la situación particular del lugar en donde se lleven a cabo; para ello, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), estableció una serie de políticas tendientes a llevar a cabo un proceso de federalización a través de una descentralización en el ámbito de su competencia.

Desde 1995, la SAGAR puso en marcha una serie de programas, que tenían por objetivo llevar a cabo dicho proceso, a través de dos grandes etapas. La primera de ellas consistió en una consulta en la que participaron los gobiernos estatales junto con las organizaciones de productores y los mismos productores, habiendo culminado estas sesiones en un programa integral para la producción agropecuaria y para el desarrollo rural, que dio origen a la Alianza para el Campo.

Con el fin de coordinar las acciones de esta Alianza, se suscribieron convenios de coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas, en los que se consideró integrar instrumentos que otorgaran apoyos en distintas materias, a las acciones a tomar.

Adicionalmente, la coordinación de la operación de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR's) y los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER's), se

asignó a los gobiernos estatales, ya que a través de los DDR's, los Estados coordinan una buena parte de las actividades operativas del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO); además de coordinar acciones de sanidad agropecuaria. Los CADER's por su parte, son unidades técnico-administrativas que permiten la interacción 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, que tienen la responsabilidad de 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 programas. Por otra parte, en la segunda etapa se buscó una estrategia para fortalecer y consolidar la federalización de la SAGAR, además de elaborar los instrumentos que pudieran servir para tal efecto, mediante la negociación con las autoridades involucradas, la formalización de la transferencia de recursos, facultades y atribuciones del ámbito federal a cada una de las entidades federativas.

En suma, el proceso de federalización establecido en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural durante 1995-2000, ha sentado las bases para el obtener un desarrollo rural sustentable; sin embargo para lograrlo se requiere de la *participación real de todos los sectores de la sociedad involucrados en la problemática del campo mexicano.*

Para fines de presentación, la presente investigación se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se analiza la base conceptual del federalismo, para

posteriormente hacer un recuento histórico de la conformación de la Administración Pública Federal, a partir de un marco histórico que nos permita comprender el Sistema Federal de Gobierno, mismo que rige actualmente en México; además de recalcar los pros y los contras tanto de la centralización como de la federalización, pues no está muy lejano el tiempo en que las distintas funciones del gobierno se habían concentrado principalmente en la capital del país.

El hecho de que sectores que se hallan dispersos por todo el país, estén regulados bajo un esquema centralista, origina que se descuiden detalles relacionados con las características propias de cada una de las zonas que conforman la nación, afectando a sectores como el agropecuario, que dependen tanto de las características geográficas, como de las condiciones climáticas y comerciales y aún culturales propias de cada región en que se desarrollen actividades económicas, agrícolas o pecuarias.

Lo anterior representa un problema que necesariamente debe ser solucionado o tratado bajo el esquema de la federalización, lo cual implica la capacidad de toma de decisiones a nivel regional, para el planteamiento y resolución de los problemas propios de cada región.

Por esa razón, en el segundo capítulo nos referimos de manera general al sustento legal de la federalización, enmarcado a grandes rasgos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, definido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y sustentado más específicamente en el

CAPITULO 1. EI FEDERALISMO MEXICANO. UN RECUENTO HISTORICO.

El objetivo del presente capítulo, es estudiar y analizar la trayectoria seguida por el sector público mexicano en torno al proceso de federalización político-administrativa en la historia de país.

El modelo de federalización, bajo el que se ubica nuestro país al estar constituido como federación, es de especial importancia, sobre todo si se le mira desde la perspectiva de la centralización, pues centralización y federalización han sido dos facetas del desempeño del Estado en México, aún en existencia.

Para analizar esta disyuntiva histórica, es importante en primer término, estudiar las bases conceptuales del federalismo, para de esta manera comprender su importancia en el actual contexto que del país.

1.1. Conceptualización del Federalismo.

Etimológicamente, el vocablo federalismo, proviene del latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo.¹ En términos generales establece una voluntad para unirse, pero respetando la individualidad de cada parte.

Para Jacinto Faya Viesca, "el sistema federal tiende por esencia a establecer una unión (estados unidos) entre los elementos dispersos y heterogéneos. Unión que en ningún momento niega ni impide lo variado, lo

¹ Bugoa Ignacio, *Derecho Constitucional*, p. 289.

² Cit por *El Federalismo Mexicano. elementos para su estudio y análisis*, p. 12.

independiente y lo autónomo. No se trata de una ficción, sino de una reconducción de entidades autónomas y de expresiones sociales diversas y distintas hacia una ordenación superior y de valor común para todos los elementos integrantes. En este sentido, federar significa conexasión lo múltiple e independiente en una forma superior de convivencia.”²

Si bien todo pacto federal, dice Faya Viesca, refleja su éxito cuando dichas entidades federativas no renuncian a su propia naturaleza, es decir, continúan enriqueciendo sus raíces culturales, religiosas, económicas. Estos principios procuran el éxito del poder federal, pues a partir de la defensa por la conservación de su patrimonio físico y espiritual, desarrollan un *espíritu nacional*, es decir “que la nación sea el alma que dé vida a los propósitos de las voluntades federadas”.³ Este concepto unívocamente conduce a la identidad nacional que da integración, vida y aliento a la nación misma.

Johannes Althusius, en su definición del federalismo, “establece que la comunidad superior está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante, no pierden su individualidad y su autonomía...una característica fundamental del sistema federal es que la autoridad surge desde abajo”⁴

Así la idea de democracia permite piramidar desde la base la construcción del concepto de nación.

El federalismo establece un elemento rector que como eje, guía a todas las partes en un entorno, pero deja a libertad de los integrantes de ese entorno las posibilidades de organizarse de manera autónoma, por lo tanto están en igualdad de circunstancias.

² Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*, p. 67

³ Ver. Faya Viesca, Jacinto. *op.cit.*, p. 22.

⁴ López Portillo, José. *Federalismo*. p. 10.

Alexander Hamilton, John Jay y James Madison en su obra *El Federalista*, señalan que “el federalismo es una unidad de la diversidad caracterizada por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y sus relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación...el gobierno federal y los de los Estados no son, en realidad, sino diferentes mandatarios de poderes diferentes y designados para finalidades diversas”⁵

La federación es la representación máxima de las voluntades que ceden los estados soberanos en el intento por lograr una verdadera unidad nacional.

Jesús Reyes Heróles en su obra *El Liberalismo Mexicano* postula que “son los estados soberanos quienes celebran un pacto a través de sus representantes creando así la federación y expresando los derechos que le ceden”.⁶

Por su parte José López Portillo considera que “ si por federalismo entendemos la vinculación de una personalidad jurídica resultante de la unión de varios Estados soberanos, que se relacionara directamente con la población total de todos los Estados (si esto es Federación un órgano federado que tiene soberanía directa sobre la población total de los federados, contra la Confederación, en la cual es el gobierno el que tiene con los gobiernos vinculaciones), si entendemos así la Federación, comprenderemos que el pueblo sobre el cual actúa con su área de competencias constitucionales, y el pueblo en que actúan cada uno de los

5. Hacia un Nuevo federalismo, <http://www.rim.uqroo.mx/~rim/nvofede.htm>.

6. Ibid.

7. Ibid.

Estados en el área de lo que pudiéramos llamar su competencia excluyente, sumados todos, es la misma población que de la Federación...”⁷

“ En la distribución de competencias en materia de responsabilidades institucionales y prestación de servicios públicos, los tres órdenes de gobierno tienen responsabilidades definidas. Generalmente el orden federal es responsable de la seguridad nacional, de las fuerzas armadas, de la política exterior, de la acuñación de moneda y de la política macroeconómica, como es el caso de las políticas monetarias, de tipo de cambio y de comercio exterior. El orden estatal tiene a su cargo la procuración de justicia, los caminos locales y la asistencia social, aunque casi siempre su papel es ambiguo, correspondiéndole en general la planeación del desarrollo regional, así como las relaciones fiscales directas con los municipios. El orden municipal asume la prestación de servicios, como el tránsito local, los servicios de agua potables y el manejo de la basura, entre otros.”⁸

En suma el federalismo, es el sistema en el cual convergen los tres niveles de gobierno de manera simultánea y recíproca, lo cual trae consigo un mejor equilibrio en las relaciones de poder

1.2. Génesis y desarrollo del federalismo mexicano.

El origen del federalismo en nuestro país, tiene sus antecedentes en el nacimiento del México independiente. Para el autor “ puede afirmarse que se da en los orígenes del México independiente un vacío de poder en las regiones, que

⁸ Colmenares Páramo. David **Retos del federalismo fiscal mexicano.** p 4.

tienden a ser ocupadas por caudillos a los que se les reconocía un ascendiente social casi absoluto, originado entre otros factores, por la falta de comunicaciones, la herencia cultural y la zona de Influencia económica de la región respectiva, lo que a su vez origina el establecimiento de límites estatales que divergen de los límites provinciales de la época colonial. La suma de estos factores favorece la instauración de gobiernos relativamente autónomos dándose, en consecuencia, el mayor ejercicio del federalismo ocurrido en la historia de nuestro país".⁹

1.2.1 La Consitución de 1824.

La conformación del actual sector público en México ha pasado por diversas etapas, pues tras haber estado sometido durante 300 años a una administración con las características centralistas, que imponían los gobiernos hispanos de la época, fue hasta 1823 que el Congreso Constituyente escogió la forma de gobierno para el naciente país, Habiendo vivido la experiencia del gobierno imperial de Agustín de Iturbide, rechazó la monarquía o el imperio como vía factible para dirigir y administrar a la nación. La idea de una república predominó, surgiendo dos fuertes tendencias: el federalismo y el centralismo.

Los federalistas buscaban una república donde los estados fueran soberanos, con las mayores libertades posibles, pero estarían federados, es decir aliados.

⁹ Francisco Márquez Aguilar. "EL SISTEMA FEDERAL Y LA PROGRAMACIÓN ESTATAL: ANÁLISIS CRÍTICO Y PERSPECTIVAS", en Arturo Ortega Blake (com.), PLANEACION. LA OPCION AL

Los federalistas buscaban una república donde los estados fueran soberanos, con las mayores libertades posibles, pero estarían federados, es decir aliados. Además, pretendían suprimir las funciones civiles de la Iglesia, quitarle sus fueros y desamortizar sus propiedades.

Los centralistas por su parte, afirmaron la necesidad de no hacer cambios drásticos a la estructura política colonial, encaminando su propuesta a sostener una república central que sirviera de transición lenta para transformar poco a poco el país. Sus integrantes eran los altos oficiales del ejército, el alto clero, los ricos hacendados y los comerciantes.

Sin embargo el sistema federal terminó imponiéndose, ya que permitía a los innumerables caudillos militares surgidos en la lucha por la independencia, establecer cacicazgos legítimos, convirtiéndose en gobernadores de distintos Estados, con los consabidos beneficios que un sistema centralista no permitiría. Ante la falta de un principio ideal de identidad nacional se aprovechaban las identidades regionales siempre existentes por mas sencillas. La Nación Mexicana adoptaba la forma republicana, representativa, popular y federal, de conformidad con la Constitución de 1824. Así mismo, el aspecto político se inspiró en el modelo constituyente norteamericano, principalmente en cuanto a la representación de los estados y ciudadanos en el Congreso.

El gobierno se dividió en tres poderes: el legislativo, depositado en las cámaras de diputados y senadores; el ejecutivo, a cargo de un presidente y un vicepresidente;

el judicial, atendido por la Suprema Corte de Justicia, tribunales y Jueces de circuito. Por su parte las provincias aceptaron unirse, convirtiéndose en estados federados, de modo que cada estado tuvo un gobernador designado por elección popular, un congreso estatal y una constitución particular, así como sus propias milicias. De esta forma, la república federal aspiraba a crear un gobierno representativo de las diversas formas que representan a la nación.

1.2.2. Primera República Centralista 1836-1843.

Para enero de 1835, con la renuncia de Antonio López de Santa Anna a la presidencia (quien favorecía entonces la República Central), se hablaba abiertamente del fracaso del federalismo y algunos pedían con insistencia el centralismo, por lo que en diciembre el Congreso ya había expedido el estatuto que sentaba las bases para la futura Constitución central, en la que se daba el nombre de departamentos a los estados. Gran discusión hubo hasta que quedaron redactadas las Siete Leyes (promulgadas en 1836), como se conoció popularmente a la nueva ley suprema. Esta fue un esfuerzo para "garantizar los derechos humanos, evitar los abusos de la autoridad, ampliar los sistemas judiciales y dar solidez al Estado Mexicano".¹⁰

Unos años después se dio un movimiento separatista en Yucatán, mediante el cual protestaban contra la derogación del sistema federal y la imposición del

¹⁰ Las Siete Leyes y el Supremo Poder Conservador [en línea], [consultado el 11 de diciembre de 2000], disponible en World Wide Web: <http://www.cegs.itesm.mx/hdem/independiente/república1>

gobierno centralista que anulaba su soberanía y limitaba sus actividades comerciales, entre otros, declarando rotas las relaciones con México en 1840 para independizarse. Entonces los estadounidenses buscaron la oportunidad de anexarse la península como trataban de hacer con Texas, pero en 1844 tras varias negociaciones, el gobierno de Yucatán aceptó las Bases Orgánicas de la República Mexicana para reincorporarse al país en calidad de departamento.

1.2.3. Segunda República Centralista 1843-1846.

En 1843 se convocó a elecciones para elegir presidente constitucional, resultando triunfante Antonio López de Santa Anna de nueva cuenta en 1844, quien gobernó con mano dura gastando el poco dinero del país en desfiles y fiestas, situación que ocasionó el enojo del pueblo y los mismos que lo llevaron al poder se pronunciaron esta vez en su contra. Durante varios años no se pudo lograr el orden interno y en varias ocasiones Santa Anna dejó el poder supremo en manos de diferentes personas ocasionando inestabilidad política en el país, por lo que fue desterrado en 1844. Para 1846 la inestabilidad política era tal, que algunos políticos conservadores, encabezados por Lucas Alamán y secundados por el propio presidente, revivieron la idea central del Plan de Iguala de implantar una monarquía con un príncipe europeo en el trono, suponiendo que ese sistema de gobierno, además de garantizar la estabilidad y el logro de la paz, podría constituir una barrera frente al expansionismo estadounidense. Sin embargo, la propuesta monárquica no encontró respaldo popular sino que, por el contrario, proporcionó a los federalistas la oportunidad de volver al poder.

1.2.4. La República Restaurada.

En Guadalajara surgió un movimiento pidiendo la restauración del federalismo, así como la Constitución de 1824. El federalismo fue restablecido por el general Mariano Salas en agosto de 1846, nombrando más tarde a Santa Anna como presidente y a Valentín Gómez Farías como vicepresidente. Después de once años de intentos fracasados, los federalistas volvían al poder, pero se sabían débiles, por lo que para fortalecerse recurrieron al indispensable Santa Anna.

El 18 de marzo de 1847 se aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas, en las que básicamente se aprobó la Constitución de 1824 con algunas reformas propuestas por el jurista jalisciense Mariano Otero, en las que se señala la elección directa de los funcionarios, la supresión de la vicepresidencia, y el restablecimiento del federalismo.

1.2.5 De la Constitución de 1857 a la de 1917.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 se buscaba una fórmula para evitar los abusos del poder y las querellas intestinas. Esta era principalmente apoyada por los liberales (federalistas), quienes estimaban intolerable que la iglesia tuviera tanto peso en las decisiones que se tomaban respecto de la nación, acusándola de financiar la influencia de los conservadores (centralistas) sobre el

gobierno y de haberse rehusado a auxiliar a las autoridades durante la guerra con los Estados Unidos.¹¹

A pesar de haber estado 60 años en vigor esta Constitución, se mostró inoperante, pues la misma la realidad del país durante este período obstaculizó su aplicación, ya que no había cohesión ideológica ni política.

Durante el gobierno liberal del presidente Benito Juárez (1867-1876), se contemplaron la expropiación, el deslinde y la colonización de tierras. Además se trataba de fortalecer el poder central, como única vía para hacer nacer el Estado Nacional. Los gobernadores en esta época eran poderosos, por lo que el presidente debía o tejer alianzas con ellos o combatirlos cuando se rebelaban, para lo cual utilizaba al ejército federal o el estado de sitio. No obstante, a la muerte de Juárez, el General Porfirio Díaz se instaló en el poder (1876) emprendiendo una política de cooptación de los caciques y caudillos, y reduciendo su capacidad de insubordinación alistando sus bandos personales en el ejército regular, con lo que instauró un régimen centralizado por medio de la fuerza.

Con el tiempo este sistema se hizo demasiado rígido al limitar severamente la movilidad social, y especialmente al despojar de sus tierras a las comunidades indígenas, para concentrarlas en unas cuantas manos de los terratenientes. Para 1910, el 97% del territorio nacional pertenecía a los hacendados, mientras que el 2% correspondía a pequeños propietarios que habían logrado conservar sus

¹¹ Almada, Carlos. La Administración Estatal en México, INAP, México 1982, p.17.

tierras, de modo que el 1% restante, le quedaba a las comunidades indígenas, situación que culminó en una serie de movimientos armados antidictatoriales y antioligárquicos, conocidos como la Revolución Mexicana.

El autor considera que, "aún y cuando en este periodo se consolida la identidad y la integración nacional y se sientan las bases para el desarrollo económico, aparece como contrapartida el incremento del centralismo burocrático, la total represión de los movimientos populares y la penetración económica extranjera"¹²

1.2.6. Del período posrevolucionario a la actualidad.

Uno de los aspectos más importantes de la administración pública durante la época revolucionaria fue la cuestión agraria, en especial el reparto de tierra entre los campesinos. Al promulgarse la Constitución de 1917, el reparto agrario fue garantizado en el artículo 27, al regularse el aprovechamiento de los elementos naturales para beneficio del pueblo.

Por lo tanto, entre las principales funciones del sector público durante los primeros regímenes revolucionarios, estuvieron el fraccionamiento de los latifundios, la creación de nuevas poblaciones agrícolas y la provisión de terrenos y aguas a las comunidades carentes de los mismos.

"En la constitución de Queretaro se ratifica el principio federal de la República y se apuntala la idea del municipio libre como célula política fundamental del país.

La participación política popular se da siempre en torno a líderes surgidos del pueblo mismo y eventualmente, a representantes del régimen porfirista integrados al movimiento revolucionario

Económicamente surgen como puntos principales el planteamiento de la *economía mixta acompañada por una importante expansión del sector público*. En esta etapa se replantea el funcionamiento del sistema geopolítico a partir de dos perspectivas, a saber:

- 1) Previsión y ajuste de los métodos de control en las designaciones de los gobernadores por parte del centro, y
- 2) Búsquedas de medidas de control político y económico durante el periodo gubernamental en los Estados¹³

En general, el periodo transcurrido entre 1910 y 1982 es conocido como la etapa del Estado Benefactor, basado en los principios de la teoría de John Maynard Keynes, de acuerdo con la cual queda en manos del Estado el diseño de estrategias para impulsar el crecimiento económico, aunque sin abandonar la economía de mercado.

Durante los años veinte, el agrarismo tuvo dos corrientes principales: la institucional —a cargo del gobierno federal—, y otra, relativamente independiente, promovida por líderes agrarios. La institucional se basó en la Comisión Nacional Agraria, destinada a la organización del reparto de la tierra.

¹² Francisco Márquez Aguilar, Op. Cit. p. 160

¹³ Ibid.p. 161

Cabe añadir que el primer periodo de la etapa de reconstrucción nacional, posterior a la revolución, se dio entre 1917 y 1929. En esta etapa, los militares participantes en la revolución ocuparon cargos públicos, aún por la fuerza. La administración pública, por lo tanto, quedó en manos de los caudillos, es decir, la presencia militar en el gobierno era imperante. Durante esta etapa se crearon instituciones con objeto, en primer lugar, de ordenar internamente a la nación y, en segundo, de permitir su desarrollo en distintas áreas.

Ya en los treinta, la Reforma Agraria se centró en el ejido, como unidad de producción comercial y base del desarrollo agrícola, más que como unidad económica campesina de subsistencia.

En términos generales, durante el periodo conocido como reconstrucción nacional, que abarcó de 1917 a 1940, la administración pública se centró (además de en la reforma agraria), en los proyectos educativo, agrario, laboral y de fomento al crecimiento económico, basándose en los principios contemplados en la Constitución de 1917.

Durante los treinta, el régimen cardenista se encargó de asentar una infraestructura económica basada en la nacionalización del petróleo y los ferrocarriles, así como en la Comisión Federal de Electricidad. En general, la política económica cardenista se basó en redefinir el Estado ante la sociedad, a través de medidas para aumentar el empleo, incrementar la demanda de bienes y servicios, y el estímulo al sector privado mediante políticas proteccionistas. Se

través de medidas para aumentar el empleo, incrementar la demanda de bienes y servicios, y el estímulo al sector privado mediante políticas proteccionistas. Se trataba de un modelo de Estado benefactor, seguido principalmente por los gobiernos de Cárdenas, Ávila Camacho y López Mateos, siendo menos evidente con Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortínez y Gustavo Díaz Ordaz.

"La definición del proyecto nacional a partir de la década de los 30's en la que aparece como poder social hegemónico el sector industrial, permite el inicio de un largo lapso de estabilidad al que acompaña un crecimiento económico, rápido y sostenido, la mayor participación absoluta y relativa de la administración pública central en los Estados y un crecimiento regional agudamente desequilibrado"¹⁴

El modelo del Crecimiento hacia adentro fue implementado en nuestro país en tres momentos distintos:

El primero, de 1940 a 1958, etapa conocida como crecimiento con inflación. Durante esta etapa se inició un proceso de sustitución de importaciones, con el fin de fomentar la industrialización nacional. El desarrollo de industrialización gozó del estímulo estatal que, de hecho más no de derecho, asumió la rectoría económica, mediante el apoyo al sector privado con medidas fiscales y proteccionistas, construcción de infraestructura, control de los trabajadores y, en general, "reorientando el sentido de la administración pública para brindar confianza al sector empresarial."¹⁵

¹⁴ Francisco Márquez Aguilar. *Ibid.* P. 161

¹⁵ Villareal, René, "El desequilibrio externo en la industrialización de México", cit. por Otto Granados Roldán en México 75 años de Revolución, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985, p 34

Geográficamente, la industrialización se centró en las grandes urbes, lo cual propició una enorme migración del campo hacia los nuevos centros industriales de trabajo. Como resultado de lo anterior, las ciudades iniciaron un notable crecimiento, caracterizado por la centralización, al constituirse en los centros de ubicación tanto de industrias y comercio, como de las oficinas principales de las distintas dependencias del sector público, incluso en áreas que —por su naturaleza— no pertenecen al ámbito urbano, como es el caso de la agricultura, la ganadería, la pesca o la marina.

Durante el gobierno de Miguel Alemán Valdez (1946-1952), el Estado mantuvo su política de incentivos a la industria y el comercio con base de un programa nacionalista que, por una parte, promovía el consumo de productos mexicanos y, por la otra, mejoraba medidas proteccionistas orientadas al control de la importación de productos extranjeros. Así mismo, se promovió la inversión en el campo, aunque se restringió el reparto agrario.

Por su parte, el sector público durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), pretendió controlar la inflación, a través de acciones como austeridad en la política económica; la importación de alimentos para paliar su escasez; el control de precios de artículos básicos; la prohibición de los monopolios y el desarrollo de un programa agrícola para producir los alimentos suficientes; el peso se devaluó a 12.50 pesos por dólar, lo cual aumentó las exportaciones y disminuyó las importaciones. Cabe añadir que, en el renglón de las telecomunicaciones se

propició la inversión extranjera. Hacia 1956 se redujo la inflación y se mantuvo un ritmo de crecimiento sostenido, el cual se mantendría durante cerca de diez años.

El segundo periodo, entre 1958 y 1970, conocido como Desarrollo estabilizador, comenzó con el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964), durante el cual se logró incrementar el producto interno bruto y disminuir la inflación al 3% anual. Para ello, el sector público promovió el crecimiento mediante la inversión pública; construyó infraestructura y dotó al sector privado de bienes y servicios, producidos en empresas con participación estatal, por lo que sus precios estaban subsidiados, lo cual conllevó a un aumento de la deuda pública. El precio del dólar se mantuvo en 12.50 pesos. El crecimiento económico llamado "Milagro Mexicano" fue sostenido, pero no equilibrado, pues se dio predominancia a la industria de manufacturas y al sector de servicios, por encima de las actividades primarias (agricultura, pesca, silvicultura). Esta situación se reflejó, como lo hemos mencionado, en un mayor desarrollo de las regiones urbanas, en comparación con las rurales.

Entre 1964 y 1970, durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, se proyectó para el país un desarrollo económico y social, continuando el impulso a la industrialización, el mejoramiento de la educación, servicios sociales y asistenciales, el sector agropecuario como prioridad, distribución equitativa del ingreso nacional.

La tercera etapa, de 1970 a 1982, es denominada de crisis y agotamiento. Inició con el periodo gubernamental de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Durante este periodo hubo cierta ruptura entre el sector público y el privado. El financiamiento de los programas gubernamentales provocó inflación y demanda de crédito interno. El crecimiento económico sostenido originó una crisis económica.

Bajo la presidencia de José López Portillo (1976-1982) se planteó por primera vez la posibilidad del ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Esto implicaría dejar de lado la economía cerrada para competir con el comercio internacional. No obstante, la medida fue considerada riesgosa por el empresariado mexicano, dada la falta de modernización de la planta productiva nacional. Por lo tanto, el Estado continuó manteniendo el proteccionismo sobre el sector industrial. Además, en 1982, el gobierno tomó la medida de nacionalizar la banca, por lo que esta actividad pasó a formar parte de la administración pública.

A la etapa del crecimiento hacia adentro siguió la del proteccionismo a la apertura económica. Hacia 1982, el esquema proteccionista mantenido por el Estado desde los cuarenta se dejó de vislumbrar como una opción viable, pues el cierre de las fronteras y la consiguiente producción para un mercado cautivo, evitó que las empresas modernizaran su tecnología y planta productiva, lo que incidió en una producción escasa, cara y de mala calidad.

De este modo, la apertura comercial hacia el exterior volvió a plantearse en el gobierno de Miguel de la Madrid, cuando la crisis interna coincidió con la orientación neoliberal (basada en la teoría monetarista) de las instituciones financieras internacionales, con las cuales nuestro país ha mantenido una relación de dependencia económica, especialmente con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Además, el enorme desarrollo tecnológico, principalmente en el terreno de la telecomunicaciones, hizo posible la conformación de grandes bloques económicos, que pueden abarcar países geográficamente lejanos, dando pie a la globalización de la economía. Bajo estas condiciones, concluyó el proteccionismo, por lo que nuestro país fue finalmente incorporado al organismo de comercio mundial (GATT) a fines de 1985.

Un acontecimiento de carácter nacional que incidió en la desconcentración del sector público fueron los sismos de 1985, los cuales hicieron cuestionar la necesidad de que muchas dependencias permanecieran en el centro, es decir, en el Distrito Federal. Por ende, muchas de ellas fueron enviadas a otros estados de la república, como es el caso del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, cuyo centro principal fue enviado a Zacatecas y la Comisión Nacional de Fruticultura a Querétaro.

La corriente neoliberal, fue iniciada en los Estados Unidos en la década de los setenta. Conforme a esta doctrina, la crisis de países como el nuestro estaba ocasionada, básicamente, por una participación excesiva del Estado en la economía. Esta participación implicaba el mantenimiento de una extensa

burocracia, para lo cual se utilizaba la mayoría de los recursos obtenidos por el erario.

Lo anterior tenía como resultado la ineficiencia de la administración pública, un constante déficit presupuestal, agravado por la corrupción. En el caso de las empresas públicas, resultaban incapaces para competir, dado que el proteccionismo había propiciado una industria de mala calidad.

Las recomendaciones de los organismos financieros internacionales fueron el adelgazamiento del sector público por medio de la privatización de empresas propiedad del Estado; la implementación de medidas de austeridad en el gasto público; la reducción de la burocracia; el fin de los subsidios; el ajuste de los gastos sociales y el establecimiento de la apertura comercial.

El objetivo de estas recomendaciones era el retorno de capitales expatriados, el aumento de la inversión extranjera y la renegociación de la deuda externa para disminuir el endeudamiento e iniciar un crecimiento económico con estabilidad.

Durante la administración de Carlos Salinas (1988-1994) se vendieron grandes empresas de propiedad estatal como la banca y la telefonía (Teléfonos de México). Así mismo, fue modificado el marco legal relativo a la tenencia de la tierra, al reformarse el artículo 27 constitucional. De este modo, el reparto agrario dejó de ser una tarea de la administración pública, pues se pasó a la tenencia objetiva de la tierra, por medio de títulos de derechos parcelarios.

La apertura comercial al exterior inició formalmente con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con lo cual nuestro país quedó integrado a la economía global.

A lo largo del régimen de Ernesto Zedillo (1994-2000) se continuó con la tendencia del sexenio anterior, es decir, el adelgazamiento del régimen mediante la privatización de empresas públicas, si bien las más grandes habían sido desincorporadas del sector público durante el sexenio de Salinas. Con todo, el gobierno de Zedillo se encargó de la firma de tratados de libre comercio con otras regiones económicas del mundo.

En general, entre 1994 y 2000, el sector público dejó de operar en sectores antes considerados estratégicos, como es el caso de las comunicaciones, al privatizarse los Ferrocarriles Nacionales, los Sistemas Nacionales de microondas y de satélites y experimentarse en la privatización de las tareas de construcción y además de carreteras.

1.2.7 Centralismo versus Federalismo en la historia de México.

1.2.7.1 El Centralismo mexicano.

El modelo centralista de gobierno recoge, al menos en su esencia, ciertos rasgos del absolutismo, sobre todo en el sentido de la toma de decisiones a partir de un

núcleo, bajo la perspectiva del mismo, aunque dirigidas a todas las regiones gobernadas desde tal centro.

El objetivo del centralismo, dentro del Estado Nación, es el establecimiento de un control sobre diversos territorios; diversos no sólo en el sentido de múltiples o distantes, sino también en el de diversidad cultural, idiomática, económica y política. La eliminación de las diferentes maneras de gobernarse, comerciar, hablar, etc., es la tarea de un Estado central, con el fin de mantener una unidad nacional.

No debemos olvidar que, históricamente, nuestro país —en la época precortesiana—no era uno solo, sino una conjugación de varias naciones. Los primeros atisbos de conciencia de unidad surgieron de la visión criolla --los descendientes de españoles, aunque nacidos en el Nuevo Mundo-- sustentándose en la idea de un México mestizo, a raíz de lo cual se gestó la lucha de independencia.

Una vez adquirida su emancipación de la corona española, nuestro país hubo de construir su propio modelo, si bien basándose en muchas de las instituciones heredadas de España. No obstante, la República se irguió sobre el constitucionalismo, que adoptó el modelo centralista en 1835, mediante reformas a la Constitución de 1824, la cual no contemplaba ese esquema de gobierno.

A mediados del siglo ante pasado, después de múltiples disputas entre los grupos que luchaban por el poder, el general Santa Anna estableció un régimen central que conducido al extremo, llevó a una postura autoritaria del gobierno, al grado de suprimir las libertades y, por ende, atentar contra la democracia y la representación popular. Aunque con la prevalencia final de un modelo federalista esos rasgos se mantuvieron presentes.

El modelo continuó para mantener el orden republicano durante el resto del XIX y principios del XX, hasta la época de la revolución mexicana, donde se rompió radicalmente con ese modelo, para dar inicio a una nueva fase del federalismo mexicano establecido en la Constitución de 1917.

La administración pública durante el periodo que sucedió a la revolución, se distinguió por un proyecto histórico que logró consolidar un capitalismo industrial. A este proyecto se abocaron diversas instituciones administrativas, aunque otras se mantuvieron orientadas al servicio popular. El desarrollo conjunto de ambos proyectos condujo a la formación del Estado benefactor.

Si bien el poder presidencial revolucionario apenas comenzaba a enraizarse, "el gobierno central fue echando las bases institucionales para ganar terreno frente a todas las otras fuerzas, locales o nacionales. El ejército federal se profesionalizó,

se creó una red de estructuras económicas y legales (...), que permitieron la penetración más profunda del Estado en la sociedad civil (...)." ¹⁶

La centralización abarca la vida económica de una nación, por ejemplo en cuanto a la instauración de un solo sistema de pesos y medidas, y una sola moneda. Así mismo, la vida intelectual también puede ser administrada desde el centro, con la creación de instituciones académicas de carácter nacional. Otra esfera que puede controlarse desde el centro es la vida social y personal, en lo tocante a la administración de la seguridad social o de la salud.

La diversificada actividad del estado posrevolucionario en México, fue consolidada durante el periodo mencionado, y se le fue dando primacía a la administración de la vida personal sobre la vida social. En esa época, la alianza del Estado mexicano con las clases populares era el sustento de su poder; en consecuencia, la necesidad de satisfacer los intereses elementales de tales clases debía formar parte de su actividad.

El hecho de que la administración de la vida personal tuviera una proyección colectiva, hizo que –en esa época– el Estado siguiera a cargo “de importantes responsabilidades relativas a la población, la salud, la educación y la cultura.” ¹⁷

¹⁶ Meyer, Lorenzo, “Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana”, en Torres, Blanca (comp), Descentralización y democracia en México, El Colegio de México, México, 1986, p. 31.

¹⁷ Guerrero, Omar, El Estado y la Administración Pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México, 1989, p. 569.

Una de las principales ventajas de esta forma centralizada de administración fue la disminución de los gastos administrativos.

La centralización revolucionaria tuvo su máxima expresión durante el régimen de Lázaro Cárdenas, momento culminante del populismo en México, en que las masas de obreros y campesinos fueron incorporadas como actores centrales del nuevo sistema, mediante la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

El centralismo, al manejar recursos, diseñar estrategias e implementar políticas para regiones que pueden estar muy alejadas geográficamente del centro, evita que esas regiones tomen sus propias decisiones y propongan soluciones a problemas que consideran desde sus particulares puntos de vista.

Por lo tanto, la centralización desalienta la participación plural y la apertura del sistema político. En efecto, el gobierno central se hace cargo de todas las responsabilidades y recursos (a través de la centralización fiscal), lo cual lleva un congestionamiento en el propio centro, y la consecuente disminución del grado de efectividad de las acciones del gobierno central.

De esta forma, la función de los gobiernos locales se limita a recibir responsabilidades y recursos, en lugar de generarlos. Por ende, el poder de los gobiernos locales es limitado, al igual que sus prerrogativas, por lo tanto son débiles en comparación con el centro.

Por supuesto, bajo este esquema las bases del poder político se mantienen en el centro, por lo que la administración del poder no se distribuye espacialmente. La forma en que se dispone es vertical, dejando poco margen de participación no sólo a los gobiernos locales, sino también a otros actores del sistema político y a la sociedad civil. Además, el centralismo obstaculiza la representación y la participación, privilegiando formas de gobierno patrimonialistas.

Como ocurrió con el proceso de centralización emprendido por Santa Anna en el siglo XIX, la centralización burocrática llevada al extremo no forma un ambiente propicio para el florecimiento de la democracia, pues propicia la apatía y aún el resentimiento de los ciudadanos de la periferia.

Así, “cuando un Estado centralizado requiere ayuda y cooperación de sus ciudadanos se encontrará ante la indiferencia e incapacidad de estos. Las órdenes centralizadas inhibirán la capacidad de participación autónoma de los ciudadanos (...)”.¹⁸

Es preciso aclarar que la polaridad y la concentración no implican la ausencia de relaciones entre el mundo del desarrollo y el de la producción no monetaria. Tampoco que en las zonas de desarrollo no haya pobreza ni exclusión social.

El esquema concentrador o centralizador ha determinado “las profundas desigualdades sociales y la exclusión de amplios segmentos de la población, tanto

en lo que concierne a las asignaciones de la federación, como al gasto en seguridad social.”¹⁹ En este sentido, las políticas destinadas a los sectores depauperados han tenido como prioridad las zonas urbanas (por ejemplo en los subsidios alimenticios).

La centralización hacendaria se basa en un esquema de asignación de presupuesto de la federación hacia los estados, que contribuye a ampliar las desigualdades regionales, al basarse en los siguientes criterios:

- i) la cantidad de población, es decir, a mayor número de habitantes, más presupuesto;
- ii) la eficiencia, que se establece a partir de la capacidad de los estados de recaudar impuestos; y
- iii) el carácter compensatorio, dirigido a las entidades menos favorecidas por los otros dos criterios. Los dos primeros criterios tienen más peso en la asignación; juntos equivalen a poco más de 90 por ciento (45,17 por ciento cada uno).”²⁰

Por su parte, el criterio de eficiencia privilegia a las entidades más activas comercial e industrialmente, con mercados internos desarrollados, soslayando a las regiones en donde privan las actividades económicas primarias.

¹⁸ Gil Villegas, Francisco, “Descentralización y democracia”, en Torres, Blanca (comp.) *op. cit.*, p. 39.

¹⁹ Gordon, Sara, Pobreza y patrones de exclusión social en México, Instituto Internacional de Estudios Laborales/Organización Internacional del Trabajo, México, 1997, p. 36.

²⁰ *Ibidem*, p. 43.

Como podemos notar, la extremada concentración de recursos y actividades económicas genera grandes problemas, cuya solución ha sido propuesta bajo la forma de la descentralización.

A este respecto, en su Teoría General del Estado, Hans Kelsen planteó que "los estados históricos, esto es, los órdenes jurídicos positivos de cada Estado, no han sido ni plenamente centralizados ni descentralizados por completo; siempre ha habido en ellos una parte de centralización y otra de descentralización, habiéndose aproximado más o menos, según los casos a uno u otro de estos tipos ideales."²¹

No obstante, implantar la descentralización es una tarea difícil, debido a la heterogeneidad característica de nuestra nación, integrada por regiones múltiples en cuanto a su desarrollo económico, industrial, tecnológico e incluso fiscal y administrativo. Los estados poco desarrollados en este sentido, presentan una baja capacidad de recaudación de impuestos, que a su vez les permitirían brindar distintos servicios. A este respecto, "la descentralización implicaría que los municipios asumieran funciones para las cuales los gobiernos locales carecen de competencias técnicas y de recursos económicos."²²

El modelo centralizador en México, apoyado en un principio en la alianza Estado-clases populares, comenzó a cambiar cuando inició el ascenso de la burguesía y su toma de mayor cuota de poder, a principios de los setenta, durante el gobierno de Luis Echeverría, en que se presentaron roces entre la burguesía y el gobierno.

²¹ Gil Villegas, Francisco, *op. cit.*, p. 45.

²² Gordon, Sara, *op. cit.*, p. 49.

En esta etapa se multiplican entidades descentralizadas, conocidas como paraestatales. Durante la siguiente década, la de los ochenta, el modelo empezó a cambiar, al ubicarse fuera de los tradicionales parámetros de la centralización.

1.2.7.2 Hacia un federalismo impostergable.

Durante la última década, el mundo ha sido testigo de transformaciones fundamentales, tanto en las relaciones entre los estados y sus sociedades nacionales como en los patrones de organización económica y política en el plano internacional.

Los roles tradicionales del Estado nacional han sido redefinidos por fenómenos tales como la desregulación y apertura de mercados, el ajuste del Estado y la economía, la desocupación y flexibilización laboral, la privatización de empresas y servicios públicos, la descentralización administrativa y la integración regional, contribuyendo a conformar distintas modalidades de un capitalismo desorganizado y difuso, pero hegemónico respecto de otras formas de organización económica.

La descentralización del poder es entonces, condición para dar vigencia al Nuevo Federalismo que ha propuesto el Estado, en términos de equidad política y justicia distributiva para evitar que las prácticas del presidencialismo obstruyan la factibilidad de una auténtica República Federal, Representativa y Democrática.

Remitiéndonos a lo establecido en la Constitución Política de 1917, en el federalismo se fincaron las bases para la integración política, territorial y cultural de la voluntad nacional; por otra parte, la transformación profunda planteada por la

Revolución implicó la necesidad de concentrar esfuerzos. Sin embargo, como ya se ha apuntado, la centralización se había convertido en una limitante para la realización del proyecto nacional, ya que esa tendencia había sido superada agotando sus posibilidades.

De este modo, se establecía la descentralización de la vida nacional como un imperativo para la consolidación de la sociedad, en el marco de un nuevo federalismo; se planteaba que la redistribución de competencias, entregaría o devolvería al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con el gobierno directo de la comunidad básica, afirmándose que la administración pública federal debía ser el elemento conductor y el ejemplo del proceso de descentralización de la vida nacional. En suma, con la descentralización se buscaba fortalecer a la Nación, hacer más eficiente a la economía y más justa e igualitaria a la sociedad.

La descentralización de la vida nacional que se postulaba debía abarcar todos los aspectos y comprometer a los distintos sectores sociales de la población, para lo cual se requería de la participación social de todos. Por ello, la descentralización es un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia y responde a principios básicos de civilidad política y social.

De acuerdo con Fernando Garrido Falla, "la descentralización administrativa es una forma de administración indirecta, donde se realizan por parte de la administración directa del Estado, la transferencia de funciones o competencias de

los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas "²³.

Cuando la descentralización empieza a tomar cuerpo y espíritu, en términos geográficos, sociológicos, culturales, políticos e históricos, se empieza a estructurar una colectividad territorial que exige de personalidad, autonomía y decisión para sustentarse como un sistema de gobierno. Este es el fondo de la descentralización, motivo por el cual, las reacciones al interior del régimen político se desencadenan a favor o en contra de ella y la trayectoria de la descentralización política provoca reajustes en la estructura del poder, además las relaciones entre la administración central y las entidades descentralizadas deben ser ajustadas hasta conseguir su estabilidad y correlación institucional.

Por su parte, el federalismo en México fue una corriente basada en la soberanía del pueblo que pugó por sustituir la autoridad basada en la fuerza por el principio del gobierno representativo y federal.

Con referencia al federalismo, la descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional, y el federalismo es una forma de gobierno que responde, como bien decía Jesús Reyes Heróles, " a que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo ".

²³ Garrido Falla, Fernando. "La descentralización Administrativa", en *Revista de Administración*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Núms. 63-64, Julio-Diciembre, 1985, p. 163.

Entonces el federalismo debe conjugar simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas donde lo óptimo no es el equilibrio puro del poder, sino una configuración calculada, balanceada y correlacionada de poderes que garanticen la diversidad política y cultural en favor de la unidad del Estado, a fin de acrecentar la vida civil de la sociedad y la expresión pública de las organizaciones ciudadanas. Por ello, el federalismo implica que la descentralización política le sea consecuente, ya que un federalismo proclamado en espacios centralizados, no tiene opción de realización plena, en cambio, cuando hay decisión para dar vigencia al federalismo, es básico dar cauce a los movimientos de la descentralización política que, unida a la democracia moderna, permite que la representación geográfica - provincial, regional, comunal, municipal - de un país sea amplia y efectiva.

En la actualidad, México se encuentra en los umbrales de un Nuevo Federalismo, mismo que está institucionalizado en un régimen político que, de acuerdo con la *Constitución de 1917 es presidencial. Sin embargo, la práctica del poder, su cultura política y el ejercicio del mando unipersonal han creado en realidad un régimen presidencialista.*

El Nuevo Federalismo debe ser producto de un replanteamiento de las relaciones de poder dadas entre el centro y los gobiernos estatales y municipales, como resultado de la fuerza creativa de la sociedad civil, correspondiendo al Estado la tarea de coordinar mediante acciones de gobierno, que los nuevos equilibrios del poder no marginen o excluyan a grupos, regiones y comunidades, ya que sin el fortalecimiento de los gobiernos locales, el Nuevo Federalismo es capitulo

incompleto y el desarrollo regional sería inviable. No obstante, en las condiciones económicas actuales los gobiernos locales no pueden limitarse a cumplir con las tareas más elementales, pues es necesario que tengan un papel activo y determinante en el desarrollo económico del territorio a su cargo. "De la capacidad para intervenir exitosamente en éste ámbito dependerá el que diversas regiones alcancen un papel importante en el mundo de la producción y contribuyan al progreso económico de su país o, por el contrario, queden al margen de los circuitos económicos y se conviertan en carga para el resto de la nación"²⁴.

En el interior de la República surgen y se desarrollan movimientos que reclaman mayor participación política, fiscal y financiera en favor de los gobiernos locales, así como el respeto a la autonomía de las entidades federativas solicitando que los esquemas de la administración central sean revisados para conseguir una más justa correlación de fuerzas y una mejor distribución de los beneficios, pues "(...)en el umbral del siglo XXI México debe avanzar hacia un renovado federalismo; un federalismo que se traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza en cada comunidad en sus autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión. En la construcción de ese nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda

²⁴ Gutiérrez Vidal, Manuel y Martínez Pellegrini, Sarah, "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional", en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, Núm. 1, Primer Semestre, 1994, p. 93.

redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal del gobierno ²⁵.

El Nuevo Federalismo es también base para estructurar un sistema de partidos que pueda institucionalizar la competencia política en su faceta regional, de modo que el país no es un mosaico con un único centro de opciones, intereses y grupos, sino un mosaico heterogéneo, desigual y plural conformado por relaciones multicéntricas que necesitan articularse con orientación descentralizada.

Se entiende por federalismo un proyecto de vida política que, organizado como forma de gobierno, tiene como sustento instituciones democráticas y representativas que dan cuerpo a relaciones de poder que permiten la cohesión en la acción de gobierno, dado que ésta se nutre con la existencia de centros autónomos que están dotados de personalidad jurídica y política.

Como coordinadora política y administrativa del Estado federal, la descentralización permite que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. Así mismo debe reconocer que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión; que la acción de gobierno responde a la unidad de mando, pero que no implica omitir lo diverso de la vida pública. La descentralización se vincula con las fuerzas predominantes de la sociedad y se identifica con los intereses primordiales del Estado. Por la descentralización, la sociedad se manifiesta con sus fuerzas consensuales o de disenso. Por la

²⁵ Zedillo, Ernesto. " Un nuevo federalismo para fortalecer la unidad nacional ". palabras del Presidente de la República en el Foro Nacional hacia un auténtico federalismo, Guadalajara, Jalisco, 29 de marzo de 1995, en *Revista Enlace*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Núm. 36, Marzo-Abril, 1995, pp. 31-32.

descentralización, el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que él encara y representa.

Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo para distribuir el poder, pues lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto neurálgico a considerar ya que a mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin cortapisas. La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma, permitiendo a la vez que la igualdad jurídica y política sea uno de los sustentos más consistentes del Estado moderno.

Por su tendencia, el federalismo favorece a los gobiernos locales, ya que son el " medio a través del cual el pueblo procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales "26.

La descentralización en cuanto sistema de vida insertado en el régimen político, contribuye a fomentar a la administración territorial sin quebrantar la unidad del Estado, porque los pesos y contrapesos pueden evitar la centralización innecesaria del poder, propiciando que los entes propiamente descentralizados tengan personalidad y autonomía para ejercer sus competencias.

Un gobierno de y para los ciudadanos es una de las ventajas de la descentralización política y es también una opción para que las instituciones democráticas sean salvaguardadas teniendo como eje el goce de las libertades civiles y públicas. Así mismo, considerada desde el régimen político, la descentralización es también una forma para que los ciudadanos puedan participar democráticamente en las diversas esferas de los poderes públicos, pues es una manera de hacer más directa, justa y eficaz la relación gobernantes-gobernados a fin de que la acción del gobierno redunde en una mejor vida estatal y en una mejor convivencia pública.

La descentralización no es tan sólo un ideal o un paradigma, es ante todo, un modo de vida, un tipo de cultura; un modo de gobernar tomando en cuenta los valores de la libertad, la democracia, la igualdad y la justicia. Descentralización y régimen político son instituciones que se corresponden vinculándose a la razón de ser del Estado y al modo de conducir la sociedad. Son instituciones cuyo alcance son los intereses públicos que la sociedad, los ciudadanos y el Estado determinan para asegurar la civilidad y la gobernabilidad.

Como contraparte, tras la actitud de complacencia con la situación creada por una prolongada centralización, -es decir, la resistencia a transferir las funciones a los estados-, no falta el uso del poder de quien la ha ejercido, así como poca inclinación a asumir nuevas responsabilidades por parte de quien ha sido dependiente, lo cual se aplica tanto a instituciones como a personas.

²⁶ Retortillo Baquer, Sebastián Martín. "Descentralización Administrativa y Organización Política", en *Revista de Administración Pública. Descentralización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núms. 63-64 Julio-Diciembre, 1985, p. 155.

CAPITULO 2. SUSTENTO LEGAL DE LA FEDERALIZACION.

En éste capítulo se presenta la legislación sobre la que se basa la federalización. Obedeciendo al esquema del estado de derecho, todas las disposiciones legales emanan, en principio, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de cuyos ordenamientos se derivan leyes como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece las normas para las distintas dependencias que tienen participación en el ámbito federal.

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como lo hemos dicho, de la Constitución Política que rige a nuestro país se desprenden los ordenamientos fundamentales en torno al federalismo. En efecto, en su título quinto (De los Estados de la Federación), se contiene el artículo 115, según el cual, para su régimen interior los Estados deben adoptar como forma de gobierno el republicano, representativo y popular.

A este respecto, la institución del municipio libre constituye la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, a partir de ciertas bases, que dotan al municipio de autonomía con respecto del gobierno estatal, y prescriben el principio de "Sufragio efectivo, no reelección", con respecto a las autoridades municipales.

Asímismo, dota a las legislaturas locales de la capacidad de suspender o declarar como desaparecidos a los ayuntamientos, así como suspender el mandato a alguno de sus miembros, por faltas graves a la ley local.

Por su parte, conforme al artículo 115 constitucional, los municipios tienen personalidad jurídica y libertad sobre el manejo de su patrimonio, además de poseer facultades para expedir, conforme a bases normativas dictaminadas por las legislaturas estatales, bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos y otras disposiciones administrativas generales, dentro de sus jurisdicciones.

Así mismo, los municipios tienen a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, cementerios, rastro, calles parques y jardines, seguridad pública y tránsito y otras, determinadas por las legislaturas locales, siendo posible la asociación entre municipios.

La hacienda de los municipios se compone de las rentas de los bienes propios de cada municipio, de la prestación de servicios públicos, de las contribuciones y de los ingresos dictaminados para ellos por las legislaturas locales. De igual modo, cuentan con participaciones a cargo de la Federación.

Con base en las leyes federales y estatales, los municipios pueden formular, aprobar y administración de lo que atañe al desarrollo urbano municipal, reservas territoriales, y control del suelo. La fuerza pública de los municipios en donde residan el Ejecutivo Federal o los gobernadores de los Estados, estará comandada por estas autoridades.

Conforme lo establece el artículo 116, el ejercicio del poder público de los Estados se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que no pueden reunirse. Éste artículo establece las normas que rigen para la organización de los poderes de los Estados.

Así, para los gobernadores se establece la imposibilidad de durar en su cargo más de seis años. Al igual que con las legislaturas locales, los gobernadores de los Estados deben arribar al puesto con base en elecciones directas. No será posible la reelección, ni podrán volver al cargo ni aún como interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

El mismo artículo determina las condiciones necesarias para acceder al cargo de gobernador constitucional, es decir, ser ciudadano por nacimiento y nativo del estado, o tener residencia efectiva en el mismo por, al menos, cinco años previos a las elecciones.

También se establece el número de representantes en las legislaturas estatales y se determina la no reelección de los diputados.

También se dictaminan las disposiciones básicas con respecto al poder judicial de los Estados, que correrá a cargo de tribunales establecidos por las constituciones locales. Los funcionarios de los tribunales, es decir magistrados y jueces, deben ser independientes y reunir ciertos requisitos, establecidos por la Carta Magna. Cabe destacar que los magistrados sí pueden ser reelectos.

El ejercicio de las funciones de prestación de servicios públicos, y ejecución y operación de obras, será convenida por la Federación y los Estados. De igual modo, los Estados pueden celebrar convenios con sus Municipios, con respecto a la prestación de servicios.

Uno de los puntos fundamentales del Federalismo, tal como se refleja en la Constitución de nuestro país, está en su artículo 117, que impide a los estados:

- a) Celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otros Estados o con potencias extranjeras.
- b) Acuñar moneda o emitir papel moneda, estampillas postales o papel sellado.
- c) Cobrar impuestos por tránsito de personas u objetos que crucen por su territorio.
- d) Prohibir o gravar la entrada o salida de mercancías a su territorio.
- e) Cobrar erogaciones o establecer aranceles por la circulación o consumo de artículos nacionales o extranjeros.

- f) Obtener empréstitos, directa o indirectamente, con gobiernos o con particulares extranjeros.
- g) Gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama.

Las anteriores restricciones a la autonomía de los Estados es uno de los puntos sobre los que se asienta el Federalismo como poder central, al determinar funciones que le son propias y que le permiten un control adecuado del territorio nacional. En el mismo sentido se orientan las restricciones establecidas en el artículo 118 constitucional a los estados, que:

“Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- 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; y
- III. Hacer la guerra por sí 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.”²⁷

A este respecto, según lo determina el artículo 122, en caso de invasión o violencia exterior o interior, los Poderes de la Unión tienen la obligación de *proteger a los Estados, a petición de la legislatura estatal o el ejecutivo estatal.*

En relación con la administración de justicia, el artículo 119 dictamina para los Estados la obligación de entregar a criminales reclamados por otro Estado o por otro país. El artículo 120 establece la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales a los gobernadores de los Estados.

El papel de la Federación se enfatiza en el siguiente artículo, el 121, según el cual:

“En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a 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 (...)”²⁸ De acuerdo con el mismo ordenamiento las leyes de un Estado sólo serán efectivas en su territorio, fuera del cual pierden obligatoriedad.

Otro aspecto considerado por la Constitución, es lo tocante al Federalismo en relación con el trabajo y la previsión social, pues las disposiciones básicas en materia laboral son de carácter federal, pues deben seguirse en todos los Estados de la República. Entre esas disposiciones se encuentran la jornada máxima de trabajo, los descansos, vacaciones, salarios, descuentos, designación del personal. Así mismo, se considera la seguridad social y su organización, también de carácter federal.

²⁷ México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2000, p. 24.

²⁸ *Idem*

Por lo que toca a los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, es la Federación, a través de un tribunal de conciliación de arbitraje, la encargada de la solución de tales conflictos.

El artículo 124 marca los límites entre las facultades concedidas a funcionarios federales y a los estatales. Según el artículo 125, no es posible que un individuo desempeñe dos cargos federales de elección popular, ni uno de la federación y otro estatal, aunque puede elegir uno de ellos.

La Carta Magna de nuestro país, en su título segundo, indica las disposiciones de la soberanía nacional y la forma de gobierno. Según el artículo 39 constitucional, la soberanía nacional radica en el pueblo mexicano. El artículo 40 menciona como voluntad del pueblo la organización del país en una república representativa, democrática, federal, integrada por Estados libres y soberanos, por lo que toca a su régimen interior, aunque unidos en una Federación, la cual se establece de acuerdo con los principios constitucionales. La soberanía del pueblo es ejercida mediante los Poderes de la Unión y por los Estados, en los casos de regímenes interiores.

La Constitución también establece principios sobre el territorio nacional y sobre las partes integrantes de la Federación, incluyendo islas, plataforma continental, zócalos submarinos, aguas de mares territoriales y el espacio ubicado por encima del territorio nacional, en concordancia con lo establecido por el derecho internacional. Además, indica los Estados pertenecientes a la Federación.

2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como hemos dicho, a partir de los principios emanados de la Constitución, se desprenden leyes en ese sentido. La que, por efectos de este trabajo, revisaremos, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dicha ley, en su artículo 9, indica que "las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal."²⁹ Esto indica la necesidad de que las dependencias y entidades a que se refiere el artículo tengan una política común, a partir de las disposiciones provenientes de la Federación.

El artículo 27 de la ley referida dispone para la Secretaría de Gobernación, entre otras atribuciones, la vigilancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales *por las autoridades de todo el país, principalmente en lo que se refiere a las garantías individuales*. También le corresponde "conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las juntas de mejoramiento moral, cívico y

²⁹ México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 2000, p. 3.

material.”³⁰ Corre a cargo de la Secretaría de Gobernación el registro de autógrafos de funcionarios federales y de gobernadores de los estados, así como la legalización de sus firmas. La misma secretaría debe administrar las islas de los mares de jurisdicción federal, además de manejar el Servicio Nacional de Identificación Personal.

Un aspecto importante es que esta ley otorga a la Secretaría de Gobernación la formulación y conducción de la política de población, exceptuando lo que atañe a colonización, asentamientos humanos y turismo. Recordemos que lo referente a la colonización y los asentamientos humanos es dejado por la Constitución en manos de los municipios.

La Secretaría de Gobernación debe conducir, ejecutar “(...) en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los Estados, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo.”³¹ Igualmente, es deber de la Secretaría de Gobernación la conducción y puesta en marcha de políticas y programas del gobierno federal, en lo que respecta a la protección ciudadana, además de la coordinación del ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal, en lo tocante a

³⁰ México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2000, p. 8.

³¹ México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 2000. p. 9.

los Estados, el Distrito Federal y los municipios. En cuanto a funciones de seguridad, la misma secretaría tiene el deber de organizar y dirigir a la Policía Federal Preventiva.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal –en su artículo 31– hace corresponder a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público asuntos de orden federal, como son la planeación nacional del desarrollo; el proyecto y cálculo de los ingresos de la Federación; el manejo de la deuda pública federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público representa el interés de la Federación en controversias fiscales. De igual modo, le corresponde la evaluación y autorización de los programas de inversión pública de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En tanto, en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se prescriben las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo, que en lo tocante a la Federación, se encarga de la organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental. También debe inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, buscando que corresponda con los presupuestos de egresos.

Por lo que se refiere a las auditorías en dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, corresponde el establecimiento de las bases generales a la dependencia mencionada.

Otra de las funciones de la Secretaría de Contraloría y desarrollo es “inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.”³² De igual forma, dicha secretaría se encarga de llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y su inventario.

2.3 Ley de Planeación.

Uno de los instrumentos que marcan la manera de llevar a cabo una planeación adecuada en materia de federalismo, es la Ley de Planeación, la cual indica en su Artículo 2, que esta “deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de las responsabilidades del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”³³. Así mismo, en su fracción V hace hincapié en el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, que coadyuve a un equilibrio

³² *Ibidem*, p. 11.

³³ Ley de Planeación

en el desarrollo del país, mediante la promoción de la descentralización de la vida nacional.

Por su parte, de acuerdo con el Artículo 33 de esta Ley, el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las entidades federativas -incluyendo los municipios- podrán coordinarse a fin de que ambas partes participen en la planeación nacional, lo cual contribuirá a fortalecer a la Federación, al no excluir las demandas de los diferentes sectores de la misma. Para ello, el Artículo 34 marca que los gobiernos estatales deben presentar sus propuestas; deben definirse los lineamientos metodológicos de las actividades de planeación, acordes al ámbito de su jurisdicción; es necesaria también la elaboración de programas regionales y la ejecución de las acciones a realizarse en cada entidad federativa, que competen a ambos ordenes de gobierno, sin dejar de lado la participación tanto de los municipios interesados, como de los sectores de la sociedad.

Adicionalmente, cuando sea necesaria la celebración de convenios entre la federación y las entidades federativas, "el Ejecutivo Federal definirá la participación de los Organos de la Administración Pública centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades"³⁴.

Por último, en su Artículo 9 menciona la necesidad de sujetarse a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional de Desarrollo, para lo cual se ha elaborado

el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, mismo que fija las líneas generales de acción que permitirán instrumentar el federalismo renovado en las dependencias de la Administración pública Federal. Dicho Plan indica "los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados (...) (y) observarán congruencia con el Plan"³⁵.

2.4 Planes y Programas.

A continuación, se presentan los planes y programas que han corrido a cargo del gobierno federal, en los cuales se establecen los lineamientos generales en materia de federalización. Debido a la novedad de la administración encabezada por el presidente Vicente Fox, queda por determinar los nuevos planes y programas en ese rubro.

2.4.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 establece que la política de desarrollo social que asume el Gobierno de la República para este período, tiene por objetivo "elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social"³⁶, para lo cual es necesario impulsar la participación de los Gobiernos Estatales en la consecución de las metas de dicho Plan.

³⁴ Ibid.; Artículo 35

³⁵ Ibid.; Artículo 22.

Por lo anterior, uno de los grandes objetivos señalados dentro del PND a propósito de la Reforma del Estado, es la federalización de las dependencias que conforman la Administración Pública Federal. Para ello, el PND establece que "el federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la *democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo*"³⁷.

A fin de lograrlo, se hace necesaria la transferencia de recursos, facultades y atribuciones a los estados, regiones y municipios para que éstos tengan autonomía de gestión al asumir los compromisos en las áreas de su competencia y no exista una dependencia hacia el gobierno federal, es decir, que la totalidad de las decisiones y políticas públicas no emanen ni converjan exclusivamente en el centro.

2.4.2 Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

Con el objetivo de cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en materia de federalización, la Secretaría de Gobernación elaboró el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, mismo que fué decretado por el Ejecutivo a fin de hacerlo aplicable en las dependencias de la Administración

³⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

³⁷ Ibid.

Pública Federal “en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a las disposiciones legales aplicables”³⁸.

Los objetivos que se persiguen en este programa para la federalización, pueden resumirse en el fortalecimiento de la unidad nacional a través del reforzamiento a la autonomía política de los estados mediante relaciones intergubernamentales basadas en la cooperación y coordinación; en lograr una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio; así como “constituir una estrategia fundamental para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes de gobierno”³⁹.

Para el logro de los objetivos arriba descritos, es necesaria la participación de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, así como la de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ya que estas regulan en los diferentes ámbitos de su competencia, tanto los programas anuales, los recursos presupuestales necesarios, así como el cumplimiento cabal de la normatividad y las obligaciones derivadas de las disposiciones fijadas en dicho Programa.

No obstante que el Sistema Federal Mexicano se ha planteado como una forma de gobierno eficiente, desde el primer cuarto del siglo XIX, es en la actualidad cuando

³⁸ Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

³⁹ Ibid.

en realidad se trata de consolidar este federalismo, teniendo como premisa principal el respeto a la diversidad geográfica, etnográfica, social y cultural de cada entidad federativa, ya que no es posible reglamentar todos los Estados que conforman el país, bajo una misma legislación, debido a esa heterogeneidad.

En este contexto, el Programa establece cuatro líneas estratégicas a seguir en materia de federalismo. La primera se refiere a “un federalismo que, frente a los retos actuales y futuros, promueva la unidad nacional a partir de la conciencia de ser nación independiente y soberana (...)”⁴⁰, esto es, que se apegue, valore y promueva nuestro legado histórico en cuanto a las tradiciones regionales que conforman a la nación mexicana, además de fortalecer la identidad nacional.

Así mismo, señala “un federalismo que fortalezca la República y el Estado de Derecho mediante gobiernos guiados por la ley, fiscalmente responsables y administrativamente eficientes (...)”⁴¹, mediante la descentralización del poder público, favoreciendo las relaciones intergubernamentales al dar respeto cabal a la autonomía de los gobiernos estatales y municipales, además de cuidar la austeridad en el manejo de los recursos públicos a través de un desarrollo administrativo fundamentado en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por supuesto teniendo constante comunicación y respuesta a las necesidades de la sociedad.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

Por otra parte, el Programa delinea alcanzar “un federalismo que promueva la justicia social mediante compromisos deliberados de atención a los grupos más vulnerables (...)”⁴², ya que existe una gran necesidad de resolver los rezagos sociales, por lo que una buena fórmula para resolver las necesidades de bienestar social es la incorporación de las costumbres y tradiciones de las comunidades. Cabe señalar que se requiere una equidad entre estados, regiones, municipios, así como grupos étnicos y sectores sociales.

Finalmente, se plantea “un federalismo que impulse un vigoroso desarrollo nacional y regional, permanente y sustentable (...)”⁴³, entre todos los miembros de la Federación, a fin de lograr llevar a buen término ese proceso de descentralización para que de este modo sea decisiva la actuación potencial de los gobiernos locales.

Con la finalidad de redistribuir las responsabilidades que tiene el poder público entre Federación, entidades federativas y Municipio, el Programa establece también cinco líneas generales de acción: Para impulsar el Desarrollo Político Institucional, Para alcanzar un mayor Desarrollo Social, Para Contribuir al Crecimiento Económico, Para Fortalecer el Desarrollo Regional y Para Promover un mayor Desarrollo Administrativo.

⁴² Ibid.

⁴³ idíd.

El impulso al desarrollo político institucional, pretende lograrse promoviendo reformas legales en cuanto al uso de los recursos financieros que se transferirán del centro a las entidades federativas; fortaleciendo las facultades de la Cámara de Diputados sobre el control del manejo y aplicación de fondos y recursos públicos federales, especialmente en lo competente a las entidades federativas; consolidando la impartición de justicia a través de la asignación de recursos suficientes para el buen desempeño de las funciones de los órganos jurisdiccionales; impulsar reformas a los ordenamientos jurídicos que fortalezcan el desarrollo de las comunidades indígenas.

En referencia al desarrollo social, se busca reafirmar el compromiso existente con la justicia y la equidad para que aumente el nivel de bienestar social de la población, en materia de educación, salud, medio ambiente, desarrollo urbano, vivienda, etc., superando los desequilibrios entre los diferentes grupos sociales; asimismo fomentar el respeto y preservación de las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas.

Por lo que al crecimiento económico corresponde, y de acuerdo al PND, se plantea estimular una mayor participación del sector privado en el desarrollo de los estados; establecer fórmulas y mecanismos que permitan fortalecer las haciendas locales, una mejor y mayor colaboración administrativa y mayor colaboración ciudadana a fin de disminuir los costos administrativos que se vienen erogando.

En cuanto al desarrollo regional, se pretende lograr un desarrollo equilibrado a fin de ayudar a las regiones menos favorecidas, para que puedan competir con mercados nacionales e internacionales aprovechando las ventajas comparativas que cada región ofrece. Para esto es necesario fortalecer los programas compensatorios que dicta la Federación, con criterios regionales e interestatales.

Por último, la promoción de un mayor desarrollo administrativo nos indica la necesidad de consolidar los sistemas estatales y municipales de control y evaluación de la gestión pública, además del fortalecimiento de los mecanismos actuales de participación ciudadana en el interior; que los servidores públicos tengan la cultura de la probidad y la rendición de cuentas; cuidar que exista un marco normativo adecuado para ser transferido a los estados derivado de la descentralización de funciones de la Administración Pública Federal, así como que exista una perfecta coordinación entre las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal en materia de desarrollo administrativo, control, evaluación y seguimiento de las políticas sectoriales, especialmente en lo que a descentralización se refiere.

Puntualizando, cabe hacer hincapié en que la descentralización implica transferir las atribuciones y recursos que son susceptibles de ser ejercidos eficaz y eficientemente por los gobiernos locales, permitiendo la participación directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública.

CAPITULO 3. GENESIS Y DESARROLLO DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL

En este capítulo se hace un recuento de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en distintos aspectos, como sus antecedentes históricos, sus funciones y problemas actuales, en el marco de la federalización.

Esta Secretaría es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal; su objeto es llevar a cabo una política de apoyo al agro, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, a fin de lograr una mejor producción, aprovechar las ventajas del sector agropecuario mexicano, y vincular las actividades rurales con la producción y economía. Asimismo, apoya con programas y proyectos, buscando la colaboración de organizaciones de productores.

3.1. Antecedentes.

En México, la primera institución de gobierno destinada a atender al sector agrario fue la Dirección General de Industria, creada en 1842. Entre sus funciones estaban el fomento agropecuario y, posteriormente, la colonización de territorios ignotos.

Tiempo después fue creado el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, denominado en 1891 Secretaría de Fomento, tal como lo establecía la Ley de Secretarías de Estado; entre sus funciones estaban la dotación de tierras.

En 1910 estalló la revolución mexicana, entre otros motivos, por la injusta estructura agraria establecida por el régimen de Porfirio Díaz. Así, para el año del 1910, "el 97% de los terrenos disponibles estaba en manos de 830 hacendados, (...) que representaban el 0.01% del total de habitantes; 500 mil propietarios poseían otro 2% de las tierras y sólo el resto era patrimonio comunal de los pueblos"⁴⁴.

Después de la revolución, la estructura agraria sufrió un cambio sustancial, pues comenzó el reparto de tierra entre los campesinos, además de darse garantías con respecto a la tenencia de la tierra, como finalmente quedó asentado en el artículo 27 de la Constitución Política de 1917, en que se estableció la política agraria, sustentada en la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el supuesto fin de distribuir equitativamente la riqueza pública.

El agrarismo seguido por los gobiernos revolucionarios a partir de 1917, dotó a los campesinos de propiedades pequeñas en tierras de temporal, en las que sólo era posible la agricultura de subsistencia. En cuanto a los terrenos aptos para la

⁴⁴ Álvarez, José Rogelio (ed.), Enciclopedia de México, t. 1, Enciclopedia de México/ Secretaría de Educación Pública, México 1988, p. 139.

producción comercial o grandes plantaciones, se reservaron para la iniciativa privada.

En los veinte, el agrarismo seguía dos corrientes: la institucional, a cargo del gobierno federal; y otra, relativamente independiente, promovida por algunos líderes agrarios. El gobierno federal creó la Comisión Nacional Agraria (CNA), a fin de organizar el reparto de la tierra, mientras la corriente independiente tenía el apoyo de fuerzas regionales radicales.

A partir de la Constitución de 1917, la secretaría que tratamos fue denominada Secretaría de Agricultura y Fomento, y se le dio la responsabilidad adicional de devolver sus tierras a los pueblos. La de repartir la tierra, en 1934, y la administración de los recursos forestales y de caza, en 1939.

Ya desde la segunda mitad de los años treinta, la Reforma Agraria formaba parte de un proyecto de transformación rural, en que el ejido era concebido como fuente de producción comercial y eje del desarrollo agropecuario, no sólo como solución a la economía campesina de subsistencia. Fue en esta época cuando "se creó el Banco de Crédito Ejidal, se ampliaron el financiamiento y la asesoría técnica a los campesinos y se promovieron las formas colectivas de producción"⁴⁵.

A partir de 1940, el gobierno moderó su política de Reforma Agraria. Sin embargo, el movimiento campesino ya no tenía la combatividad ni el poder logrados en los primeros años después de la revolución.

Así, en los cuarenta se consolidó un aspecto del agrarismo hasta entonces desconocido: la lucha de los sectores ejidales comerciales por lograr condiciones adecuadas de producción y, en algunos casos, por mantener sus formas de organización económica.

La lentitud de la Reforma Agraria postcardenista, el incremento de la población campesina y la baja tasa de generación de empleos adicionales, tuvieron como consecuencia el desempleo rural y el deterioro de las condiciones de vida y trabajo en el campo.

En los cincuentas, la situación empeoró con la repatriación de más de un millón de braceros y las sucesivas crisis agropecuarias que afectaron la producción de alimentos para el mercado interno y la exportación. De este modo, al concluir esa década la situación era explosiva y la lucha por la tierra se intensificó en todo el país.

A partir de mediados de los sesentas, la producción agropecuaria redujo su tasa de crecimiento, y a principios de los setentas las cosechas de granos básicos, como maíz y frijol, cayeron a niveles muy bajos.

En general, en el periodo que va de 1930 a 1966, puede dividirse en dos fases la evolución de la agricultura mexicana: "en la primera (1930 a 1946), el crecimiento de la producción agrícola (3.5% anual) fue superior al de la población (2.2%), se

⁴⁵ Ibid., p.143.

satisfizo la demanda interna y hubo excedentes exportables. En la segunda (1947-1966), el incremento demográfico (3.2% anual) también fue superado por el agrícola (7.1%), la disponibilidad de productos primarios por habitante creció 3.8% cada año y se habló del milagro agrícola mexicano⁴⁶.

Por lo que hemos visto, el sector agrario contribuyó al desarrollo urbano e industrial, gracias a sus crecientes volúmenes de exportaciones. No obstante, se incumplió la meta de mejorar el nivel de vida de los campesinos, al transferirse los beneficios a la economía urbana. Esto provocó una disminución en la actividad agropecuaria a partir de entonces.

De acuerdo con Clark W. Reynolds, la reforma agraria en México ha atravesado por tres fases principales: la anárquica, la institucional descentralizada y la institucional centralizada. "La primera consistió en el apoderamiento de los predios por la fuerza, (...) hasta 1920. (...) La segunda fase se refiere al cambio de tenencia por decreto del Ejecutivo Federal, (...) hasta 1934. (...) En la tercera, (...) el presidente de la República pudo ya contar con la sanción de los tribunales y poner en vigor decretos de alcance nacional. Esta fase comprende desde 1935 hasta la época actual"⁴⁷.

En los setenta, durante el período presidencial de Luis Echeverría, las modificaciones al párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución y a las leyes de

⁴⁶ *Ib.*, p.149.

⁴⁷ *Ib.*, p.139.

Reforma Agraria intensificaron el proceso de regularización de la tenencia, estimularon la organización campesina y sujetaron a programa las actividades agropecuarias.

Desde 1973, a diferencia de los gobiernos anteriores, el de Luis Echeverría dio una gran importancia al tema de la Reforma Agraria, enfrentando la crisis con soluciones de carácter agrarista.

Por su parte, se fusionaron los bancos de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal, y el nuevo Banco de Crédito Rural incrementó el financiamiento a los ejidos; la acción de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) se expandió y se crearon organismos de intermediación especializados (Tabamex, Inmecafé, etc.), buscando dar nuevos bríos a la colectivización ejidal, a través de un Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina. En 1975, la decisión de acelerar el reparto agrario se consumó al transformarse el antiguo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria.

A fines de 1976 se expropiaron en Sonora grandes propiedades, dotadas de infraestructura y con un alto potencial agropecuario. Esto fue considerado por los grandes capitales como una ruptura del pacto nacional implícito, que sustentaba el equilibrio político del país. Ante sus protestas, se produjo un nuevo repliegue en la orientación del Estado.

Más adelante, durante la presidencia de José López Portillo (1976-1982), la Ley de Fomento Agropecuario permitió a los campesinos conjugar su esfuerzo, dando mayor énfasis a su capacidad productiva que a su condición jurídica.

A pesar de ello, algunos partidos de oposición promovieron sus propias ramas agraristas como la Coordinadora Campesina Revolucionaria Independiente (CCRI). Hacia 1979, la mayor parte de las organizaciones regionales formadas a principios de los setenta y la CCRI se unificaron en la Coordinadora Nacional Plan de Ayala.

En términos generales, entre 1970 a 1984 el sector agropecuario dejó de tener excedentes que pudieran aplicarse a otros fines y, por el contrario, reclamó transferencias de recursos generados en la economía urbana. Las exportaciones de productos agrícolas perdieron importancia relativa, a diferencia de las importaciones de granos básicos, que tendieron a crecer, suscitando inquietud por la dependencia alimentaria que esta situación ocasionaba⁴⁸.

Otra consecuencia fue la disminución del empleo en las áreas rurales, lo que intensificó la emigración hacia las ciudades, ampliando las zonas marginadas. Además, el Producto Interno Bruto (PIB) de la agricultura, medido a precios de 1970, "pasó de \$31, 515 millones a \$48, 787.1 millones, a un ritmo de crecimiento medio anual del 3.2%, menor que el registrado por la economía en su conjunto

⁴⁸ Ibarra Mendivil, Jorge Luis, Propiedad agraria y sistema político en México, El Colegio de Sonora y Miguel Ángel Porrúa, México 1989.

(5.1%), por lo cual la participación de aquella en ésta descendió del 7.1% al 5.5% en ese lapso⁴⁹.

Después de la fusión de las Secretarías de Agricultura y la de Recursos Hidráulicos, originada en 1977, las tierras de temporal se organizaron con objeto de rescatarlas del atraso. Así, la superficie nacional quedó "dividida en 130 distritos, que comprendían 865 unidades y 1,139 zonas de trabajo. Del total de distritos, 90 eran predominantemente agrícolas"⁵⁰, de este modo se amplió la llamada "frontera agrícola", definida por las autoridades como "la suma de todas aquellas áreas susceptibles de incorporarse a la producción mediante diversos métodos y con diferentes plazos y costos"⁵¹

En diciembre de 1980 entró en vigor la Ley de Fomento Agropecuario, la cual dispone la asociación de ejidatarios, pequeños propietarios y comuneros en igualdad de derechos y obligaciones, a efecto de hacer producir las tierras ociosas y subutilizadas. Se complementaron estas disposiciones fueron al expedirse la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, en 1981, la asignación de recursos financieros a la producción de alimentos y la exención a éstos del impuesto al valor agregado (IVA).

También en 1981, de los 20 millones de trabajadores en todo el país, 6.5 millones (33%) se dedicaban a actividades agropecuarias, contrastando con la aportación

⁴⁹ Álvarez, José Rogelio (ed.), *op. cit.*, t. 1, p.149.

⁵⁰ *Ibidem*, p.150

del sector al producto nacional, de tan solo el 8%, lo cual revela que su productividad por activo era mucho más baja que el resto de la economía.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, los lineamientos de la política agraria se concentraron en los aspectos de reparto y regulación de la tierra, así como en la organización de los campesinos. Por su parte, se llevaron a cabo acciones en seis mil núcleos agrarios para integrarlos en unidades de desarrollo rural, como un intento de resolver los graves problemas de improductividad del minifundio.

En 1988, la entonces denominada Secretaría de la Reforma Agraria, derivó en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR). Su meta era mejorar la situación económica en el campo y el aumento de la producción agrícola, en pro de la alimentación del pueblo mexicano.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural elaboró un programa de mediano plazo: el Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000, que dentro de sus Estrategias y líneas de acción contiene un apartado en donde se contempla la federalización de la SAGAR, la cual "se concentrará en tareas de rectoría, asumiendo la conducción de la política agropecuaria y de desarrollo rural y las regulaciones generales". Por su parte, "a los estados corresponderá la planeación estatal del sector

⁵¹ *Ibid.*

agropecuario y la operación de los programas de fomento. En ambos niveles se propiciará la participación directa y permanente de los productores”⁵².

En la administración de Vicente Fox Quezada, la SAGAR adquirió la denominación de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

3.2. Funciones

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, los objetivos fundamentales de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural eran “incrementar los ingresos netos de los productores y contribuir al combate de la pobreza rural con acciones de fomento productivo; aumentar la producción agropecuaria por encima del crecimiento demográfico, con un uso racional de los recursos naturales; contribuir a la seguridad alimentaria del pueblo mexicano, mediante el abasto de productos básicos agropecuarios; así como coadyuvar a superar el déficit estructural de la balanza comercial agropecuaria”⁵³.

La actual Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) está integrada por:

- a) Secretaría
- b) Subsecretaría de Agricultura y Ganadería
- c) Subsecretaría de Desarrollo Rural
- d) Subsecretaría de Planeación

⁵² SAGAR Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000.

⁵³ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

- e) Oficialía Mayor
- f) Distintas coordinaciones
- g) Dirección general jurídica

El encargado de la dependencia tiene como función principal: “atender en nombre del Ejecutivo Federal el despacho de los asuntos a cargo de la Secretaría, conforme a su ámbito legal de competencia, así como planear y conducir sus actividades con sujeción a las políticas para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.”⁵⁴

De este modo, fija, dirige y controla las políticas de la dependencia, en convergencia con las políticas nacionales.

Entre los servicios que ofrecía la SAGAR, se incluían programas de apoyo en materia de Protección Civil, y la Alianza para el Campo. Esta última consiste en actividades de fertilización e irrigación, campañas de sanidad vegetal y animal, mecanización, transferencia tecnológica, capacitación, recuperación de suelos y programas enfocados a distintos productos, como hule, café, palma de aceite, cacao, leche, etc.

Por ejemplo, la subsecretaría de Desarrollo Rural cuenta entre sus funciones la promoción de áreas de bajo desarrollo, el intercambio tecnológico y la presentación de alternativas para mejora del ingreso y empleo en el sector. Lo

⁵⁴ *Íd.*

anterior se efectúa a través de programas de apoyo al desarrollo rural, la agricultura sostenible, el fomento a empresas comercializadoras, entre otros.

Otro programa de apoyo es el de Mujeres en el Desarrollo Rural, que busca promover el empleo rural de este sector de la población. La Unidad de Identificación y Promoción de Mercados (UIMP) cuenta con distintos subprogramas de apoyo, orientados a la comercialización de cultivos agropecuarios.

En tanto, el Centro de Información da cuenta de la inocuidad alimentaria, es decir, "la garantía de que el consumo de los alimentos no cause un daño en la salud de los consumidores."⁵⁵ También se prestan servicios orientados al ofrecimiento o compra venta de productos, a nivel internacional.

Por su parte, la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales tiene como funciones: "normar y proporcionar los recursos materiales y servicios generales a las áreas administrativas, delegaciones y órganos desconcentrados, buscando homologar los procesos para brindar un servicio eficiente y de calidad."

⁵⁶

La función de la Dirección General de Asuntos Internacionales es la promoción y vinculación, a nivel internacional, de aspectos como cooperación técnica,

⁵⁵ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), [en línea], disponible en World Wide Web: <http://www.sagar.gob.mx/>

⁵⁶ *idem*

inversión, financiamiento y comercio, orientados al desarrollo del sector agropecuario mexicano.

La SAGARPA cuenta con organismos públicos descentralizados del gobierno federal, como la Productora Nacional de Semillas, destinado al fomento agrícola a través de la producción y empleo de semillas de calidad, nuevas o mejoradas, con el fin de incrementar la producción y contribuir a la autosuficiencia alimenticia.

También cuenta con escuelas como la Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro" y la Universidad Autónoma de Chapingo, orientadas al sector agropecuario.

3.3. Problemática y necesidades.

Como se ha analizado, el sector agrario mexicano se ha fortalecido gradualmente a través del tiempo mediante incansables luchas por definir una política agropecuaria adecuada, que permita un desarrollo integral del campo al reforzar, con la elaboración de programas especiales, a los diversos subsectores que conforman a éste; tomando en cuenta que no han sido ni son suficientes los apoyos que se otorgan para incrementar la productividad, la rentabilidad y el fomento a la competitividad nacional e internacional.

Dados los rezagos tecnológicos en este rubro, las limitaciones de disponibilidad, la ineficiencia en el uso de recursos naturales, así como las políticas de precios seguidas en el pasado que desalentaron la expansión de algunos cultivos, la

producción del sector ha sido cada vez más insuficiente para cubrir los requerimientos de la demanda interna en productos de gran peso en el mismo.

Para ello, es necesario aumentar los ingresos netos de los productores y contribuir al combate de la pobreza rural con acciones de fomento productivo; aumentar la producción agropecuaria por encima del crecimiento demográfico, con un uso racional de los recursos naturales; contribuir a la seguridad alimentaria del pueblo mexicano, mediante el abasto de productos básicos agropecuarios; así como coadyuvar a superar el déficit estructural de la balanza comercial agropecuaria.

La problemática del sector agropecuario mexicano limita su contribución a los objetivos nacionales debido a un escaso crecimiento de la producción agropecuaria en los últimos 30 años, misma que ha sido inferior al crecimiento de la población, situación que originó importaciones crecientes, generándose saldos adversos cada vez mayores en el intercambio con el exterior.

Salvo algunas excepciones, existen severos problemas de rentabilidad, capitalización y productividad del sector frente a un gran potencial de desarrollo aprovechable siempre y cuando existan bases para lograr una mayor eficiencia, especialmente entre los productores minifundistas; además de una marcada desigualdad en los niveles de desarrollo productivo y tecnológico entre regiones, aún dentro de actividades en una misma zona geográfica, pues coexisten explotaciones con tecnologías de punta a nivel mundial y otras con procedimientos productivos rudimentarios y de baja productividad.

Por su parte, en el campo se concentra gran parte de la pobreza del país, pues más de las tres cuartas partes de las personas que viven en él no cuentan con un nivel de ingreso suficiente que les permita satisfacer todas sus necesidades básicas, y aproximadamente las dos terceras partes de la población del país en pobreza extrema se encuentran en el medio rural. Este fenómeno tiene una relación directa con el crecimiento demográfico que ejerce presión sobre el suelo, no guarda equivalencia con la capacidad evolutiva de tecnología y apoyo de otros sectores económicos.

La estrategia seguida para promover el crecimiento agropecuario, basada en la incorporación de tierras al cultivo y ampliando la frontera de riego, que dió un considerable impulso al desarrollo del sector y permitió apoyar los procesos de *industrialización y de urbanización del país*, se agotó prácticamente en las tres últimas décadas. Actualmente ya no es viable para el país sustentar el crecimiento de la producción en el uso extensivo de recursos naturales.

A lo largo de más de treinta años, se han generado cambios importantes en la demanda de productos agropecuarios, modificando sustancialmente a la estructura productiva y al uso de los suelos agrícolas y ganaderos del país. Tal es el caso del arroz y el frijol, granos básicos en la dieta tradicional de los mexicanos, que han reducido su consumo per cápita. El del maíz, si bien se incrementa, tiende a destinarse cada vez más hacia usos pecuarios; "entre 1987 y 1994, el

maíz para consumo humano disminuyó de 80% a 63%, en tanto que el de consumo animal subió de 11% a 29% del total⁵⁷.

Por otra parte, el consumo del trigo, la carne, -especialmente de aves-, el huevo y las oleaginosas, tienden a crecer en una perspectiva histórica, así como la demanda de hortalizas, frutas y productos agroindustriales, de acuerdo al fuerte incentivo de los mercados externos y del rápido crecimiento de los centros urbanos del país.

A fin de poder dar una solución viable a la mejora de las actividades que dan sustento al campo mexicano, se requiere conocer su problemática y necesidades, analizando los tres grandes rubros en los que se divide.

3.3.1 Agricultura.

En la agricultura, la lenta dinámica de la producción se relaciona directamente con la evolución de la superficie cosechada, evolución que ha tenido altibajos expandiéndose y retrocediendo, por lo que en los cambios que se han operado en el patrón de cultivos cabe resaltar el siguiente ejemplo: "hace 30 años el maíz, el frijol y el arroz representaban, en conjunto, las dos terceras partes de la superficie cosechada, siendo a la fecha de sólo un poco más de la mitad"⁵⁸.

⁵⁷ Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000

⁵⁸ Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000

Del período entre 1984-1994, se redujo el volumen de producción de granos y oleaginosas, la superficie cosechada y sus rendimientos (como es el caso del trigo, algodón, soya y sorgo), En cambio, en frutas, hortalizas y cultivos forrajeros vinculados a mercados más rentables, internos y del exterior, hay una tendencia de crecimientos significativos y consistentes, siendo los cultivos en donde se concentran en mayor medida la organización para la producción, el progreso técnico, la inversión y el acceso a canales modernos de comercialización y al *sistema financiero formal*.

Existen varios factores que han influido en el desfavorable desempeño del sector, tales como la desaceleración de la apertura de tierras al cultivo que han sido cada vez de menor calidad y especialmente, en el caso de las de riego, en condiciones más costosas; una progresiva degradación de suelos agrícolas y de agostadero; una gran descapitalización, con excepciones notables en el segmento de la agricultura comercial y en la ganadería intensiva y tecnificada, principalmente de exportación, que es resultado, a su vez, de una rentabilidad insuficiente e incierta, asociada a precios relativos desfavorables campo-ciudad, y de un menor peso relativo del gasto público, derivado de un nuevo enfoque de intervención del Estado en el sector; además de una adecuada y rígida estructura productiva con respecto a la vocación de las tierras y las posibilidades del mercado.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Con todo, el panorama no es aún tan sombrío, pues hay productos que tienen una importancia estratégica, tanto en la seguridad alimentaria como en la balanza comercial y en los que el país podría competir con ventaja como son: hortalizas, frutas, hule, carne, leche, algunos granos y oleaginosas así como productos del trópico y subtropical, con los cuales rápidamente se ganarían ventajas competitivas y contribuirían de manera sustancial en la corrección de la balanza comercial agropecuaria.

3.3.2 Ganadería.

Pocas actividades económicas han registrado cambios estructurales y tecnológicos tan profundos como los que ha observado la ganadería, situando la época de fuerte crecimiento entre 1960 y fines de la década de los 80's. Bajo el impulso de un mercado interno en expansión y oportunidades que se abrieron en el exterior, la ganadería intensiva (leche, huevo, aves y porcinos) dio un salto tecnológico y presentó un dinamismo notable, en tanto que la extensiva, principalmente de bovinos, amplió sustancialmente su superficie. Cabe hacer notar que hacia 1955, la superficie ganadera se estimaba en alrededor de 50 millones de Has. y actualmente se sitúa en alrededor de 114 millones, de modo que en 16 estados de la República, la actividad pecuaria ocupa más de la mitad de su territorio.

Al igual que la agricultura, la ganadería presenta grandes desigualdades de desarrollo productivo debido a las enormes diferencias que observa la evolución de la demanda de sus principales renglones de producción y las diversas condiciones que presentan las regiones del país.

Entre 1980 y 1994, la ganadería en su conjunto cayó en el estancamiento ante el debilitamiento de las fuentes de su dinamismo: menor expansión de los mercados internos asociados al salario y problemas acumulados de productividad, derivados de prácticas de sobrepastoreo, erosión de suelos y rezago tecnológico, en condiciones de una competencia que se ha intensificado con la liberación de mercados. Además, esta rama de actividad resintió con especial agudeza el efecto de una creciente carga financiera, dado el peso mayor de los inventarios que demanda su operación.

La estructura de la producción registra los cambios que se han generado en los inventarios ganaderos, por ejemplo la demanda interna de cárnicos ha sido atendida fundamentalmente con producción nacional complementada con importaciones, que en periodos anteriores representaron en promedio el 7% del consumo y que se incrementaron al 8.3% durante los años 1992-1994.

Como resultado de la apertura del mercado mexicano, el sector se ha visto afectado por una reducción promedio del 12% anual en términos reales en los precios en canal de los tres principales cárnicos. Aunado a lo anterior, la rentabilidad de la ganadería ha resentido el efecto del alza de precios de sus

insumos, costos financieros elevados, mayores precios del ganado de reposición y el impacto de las sequías, que se agregan a problemas estructurales de productividad. El efecto de esos factores ha tenido diferente magnitud según el tamaño, especialidad y nivel de tecnificación de las explotaciones.

Otro gran problema es la descapitalización, con excepciones notables en el segmento de la agricultura comercial y en la ganadería intensiva y tecnificada, principalmente de exportación, que es resultado, a su vez, de una rentabilidad insuficiente e incierta, asociada a precios relativos desfavorables campo-ciudad, y de un menor peso relativo del gasto público, derivado de un nuevo enfoque de intervención del Estado en el sector.

3.3.3 Desarrollo Rural.

El campo es fundamental para el desarrollo integral de México, por su importancia para la seguridad alimentaria del pueblo mexicano, por su participación en la economía nacional y por su trascendencia social e incluso por su historia; además es también un sector de grandes rezagos que deben ser superados y de injusticias que deben corregirse.

En el campo viven un poco más de 23 millones de habitantes, equivalente al 30% de la población nacional, en un claro desequilibrio entre población y el suelo agrícola, pues el índice promedio anual es de una hectárea de cultivo por persona,

en tanto que este indicador en Estados Unidos de América (EUA) es de 25 y en Francia de 6.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo de 1995, la población dedicada a las actividades agropecuarias (productores y trabajadores) en las zonas rurales se estimó en 9.7 millones de personas, de las cuales el 33% disponía de tierras, el 9% eran productores sin predios y el 58% trabajadores del campo: 24% remunerado y 34% sin pago. Un alto porcentaje del personal empleado es de adultos en edad avanzada; de la población rural, el 50% no está en edad de trabajar, en tanto que, de acuerdo con la encuesta citada, de la población ocupada, el 39% son trabajadores de más de 40 años. Adicionalmente, el principal segmento que aporta emigrantes a las zonas urbanas y al extranjero es el de 15 a 39 años, el más productivo. Cabe remarcar que, con diferencias entre regiones, ha ido ganando importancia el papel de la mujer en la actividad agropecuaria y en el acceso a la tierra. Actualmente, el 26% de los trabajadores agropecuarios es población femenina.

Por otra parte, persisten algunas constantes en la evolución de la población rural tales como altas tasas de natalidad y flujos migratorios que mantienen sin variación significativa el volumen de población asentada en el campo, además de una acentuada tendencia a la dispersión en pequeñas localidades. Sin embargo, entre 1965 y 1995 se produjeron cambios importantes en el sector que han

modificado su perfil demográfico asociándose a una débil capacidad de respuesta productiva frente a las necesidades de empleo e ingreso de la población rural.

De acuerdo con una investigación de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) publicada en 1993, la población rural en condiciones de pobreza extrema representaba en 1992 cerca de las dos terceras partes del total de ésta en el país, con 8.8 millones; para 1995 esta cifra es superior en 2.1 millones a la registrada 8 años antes.

La alta dependencia de éstos grupos de población de las actividades agropecuarias resalta la importancia y los efectos directos que tienen las políticas dirigidas a elevar la producción y la productividad de este sector en los índices de pobreza en el medio rural.

Una vez enumerados los principales problemas que presenta el desarrollo rural mexicano, es de considerar que el mayor desafío que tiene el campo mexicano es superar la pobreza de quienes en él habitan. El fenómeno de la pobreza en nuestro país es eminentemente rural, debido a que una de cada 4 personas que viven en el medio rural se encuentran en la pobreza extrema⁵⁹, siendo insuficientes sus ingresos para adquirir una canasta de bienes de consumo que les garantice una adecuada nutrición, una vida sana, y que les permita aprovechar las oportunidades económicas que ofrece el medio rural.

⁵⁹ Esta relación es de 1 a 10 en las áreas urbanas

Ahí no termina el rezago social que expresa el campo mexicano, pues existe un alto índice de alfabetismo reflejado en que el 26% de la población rural de 15 y más años, no sabe leer ni escribir y la tasa de fecundidad es superior en más de 20% a la estimada a nivel nacional.

La pobreza rural tiende a ubicarse regionalmente en el centro, en áreas semidesérticas y en el pacífico sur, y afecta de manera más aguda a la población indígena y a los jornaleros estacionales. La pobreza en el campo tiene múltiples condicionantes como las escasas opciones de diversificación productiva, con una elevada dependencia de las actividades primarias y dentro de éstas, de unos cuantos cultivos tradicionales con mercados de lenta expansión.

Podemos considerar también los niveles sumamente reducidos de productividad vinculados a implementos de trabajo y tecnologías muy atrasados, así como baja calificación de la mano de obra; el uso inadecuado y deterioro progresivo de los recursos naturales; marcadas desigualdades de desarrollo en todos los niveles, pues por ejemplo el valor bruto de la producción agropecuaria por unidad productiva es 12 veces mayor en el noroeste que en el sureste y en el pacífico sur. Cabe agregar que ha habido políticas que se orientaron a favorecer al consumo urbano en detrimento de la rentabilidad y de la capitalización agropecuarias, rezagos en la inversión en infraestructura y concentración de apoyos en zonas con

mejores condiciones de desarrollo, que han profundizado las desigualdades que caracterizan al campo mexicano.

Dentro de los factores que han influido en el mal desempeño del sector, podemos observar un insuficiente desarrollo y desarticulación de los mercados locales y regionales, sin el estímulo de condiciones adecuadas de competencia, así como una reducida y declinante cobertura de financiamiento, en términos no competitivos internacionalmente.

A fin de abatir la problemática enunciada en el sector agropecuario, se hace necesario tomar acciones efectivas que no retarden el desarrollo sustentable y progresivo del campo mexicano, destacando la reactivación productiva y de recuperación gradual de la rentabilidad agropecuaria; la promoción a la producción más eficiente de granos básicos, especialmente maíz y frijol; el fomento al cultivo de productos con mayor valor en el mercado; el impulso a la ferti-irrigación, incluyendo acciones que permitirán contrarrestar las situaciones de pobreza extrema que padecen los campesinos que, por limitaciones de agua, sólo disponen de pequeños sistemas de riego o que hacen uso del riego por bombeo; la promoción a la producción y a la productividad de los cultivos del café, caña de azúcar y hule que se cultivan en zonas deprimidas y concentran grandes grupos de población; el fortalecimiento y reorientación de la transferencia de tecnología con un impulso decisivo a las tareas que mejoren la productividad de la agricultura

de temporal; pero enmarcando todo lo anterior, se hace necesaria e inminente la descentralización de funciones hacia las entidades federativas, a fin de que cada una de ellas maneje de manera directa y con conocimiento de causa, sus recursos, debido a las ya marcadas diferencias que existen entre una región y otra que no permiten regular de manera igualitaria la gran diversidad de climas, suelos, costumbres, etc., a modo de generar un mayor desarrollo regional, económico, político y administrativo.

En refuerzo a lo anterior, es necesario emprender acciones dirigidas específicamente a zonas y grupos marginados con potencial productivo para promover un salto tecnológico en las formas tradicionales de producción, con mejores implementos de labranza, acceso a servicios de capacitación, organización y asistencia técnica, y alentando el desarrollo de actividades agrícolas con un concepto de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales y en el cuidado del medio ambiente.

Asimismo, se requiere la apertura de fuentes de empleo que generen ampliaciones y mejoras a la infraestructura productiva y de servicios del sector agropecuario, de conformidad con los compromisos y orientaciones fundamentales que se ha fijado el Gobierno Federal para promover el desarrollo del campo mexicano.

CAPITULO 4. EL PROCESO DE FEDERALIZACION EN LA SECRETARIA DE AGRICULTURA , GANADERIA Y DESARROLLLO RURAL. 1995-2000.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, como dependencia de la Administración Pública Federal, debe, como parte de sus atribuciones, 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 y coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal, a través de la SAGAR, convenga con las entidades federativas para el desarrollo rural.

Sin embargo era y es imperativa la necesidad de descentralizar funciones, lo cual permitirá un mejor funcionamiento de cada estado, así como un mayor y mejor aprovechamiento y control de los recursos que se generan en ellos, por lo que de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el contexto de la reforma del Estado, la federalización de la SAGAR se presenta como parte de las estrategias que permitirán alcanzar los objetivos propuestos en

dicho Plan, lo cual implica la transferencia de recursos, facultades y atribuciones a los estados, regiones y municipios, a fin de que obtengan la autonomía de gestión.

4.1 Antecedentes.

Desde 1995, la SAGAR ha emprendido un proceso buscando alcanzar el propósito de la descentralización, habiéndolo realizado en dos grandes etapas. La primera consistió en una consulta en la que participaron los gobiernos estatales junto con las Organizaciones de Productores y aún productores en lo individual, habiendo culminado estas sesiones en un programa integral para la producción agropecuaria y para el desarrollo rural, que dio origen a la Alianza para el Campo.

Con el fin de coordinar las acciones de esta Alianza, se suscribieron Convenios de Coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas, en los que se consideró integrar instrumentos que otorgaran apoyos en distintas materias, a las acciones a tomar. Tales instrumentos se conformaron como sigue:

a) Consejo Estatal Agropecuario. En él participan las organizaciones y los productores agrícolas y ganaderos de cada estado a fin de definir los Planes Estatales de Desarrollo Agropecuario, integrados en función de las potencialidades regionales y las propuestas de los productores.

b) Fideicomiso de Distribución de Fondos. Es presidido por el Gobernador del Estado e integrado por representantes del gobierno local y de la SAGAR, teniendo

como objetivo primordial el recibir y ejercer los recursos convenidos para la ejecución de los Programas de la Alianza para el Campo, provenientes del Estado, de la Federación y eventualmente de los propios productores. Cabe destacar que, dos veces al año, es necesaria y obligatoria la publicación en el Periódico Oficial del Estado y en la Prensa Local, de los recursos recibidos, su uso y las metas logradas con ellos, además de mencionar a los beneficiarios de los diferentes Programas.

c) Fundación PRODUCE. Como Asociación Civil sin fines de lucro, está conformada mayoritariamente por productores, encargándose de apoyar moral y económicamente las actividades de investigación agropecuaria y forestal, además de contribuir al desarrollo científico y tecnológico del sector, mediante el impulso a la generación y transferencia de tecnología.

Adicionalmente, la coordinación de la operación de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR's) y los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER's), se asignó a los gobiernos estatales, ya que a través de los DDR's, los estados coordinan una buena parte de las actividades operativas del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), además de coordinar acciones de sanidad agropecuaria. Los CADER's por su parte, son unidades técnico-administrativas que permiten la interacción 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, que tienen la responsabilidad de

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 programas. Por otra parte, en la segunda etapa se buscó una estrategia para fortalecer y consolidar la federalización de la SAGAR, además de elaborar los instrumentos que pudieran servir para tal efecto, mediante la negociación con las autoridades involucradas, la formalización de la transferencia de recursos, facultades y atribuciones del ámbito federal a cada una de las entidades federativas.

Inicialmente, basado en el documento que establece la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, se promovió un Acuerdo Nacional para la Federalización de la SAGAR, teniendo por objeto establecer las bases, compromisos y responsabilidades de las partes para la organización de la descentralización de funciones en el Sector Agropecuario, así como para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que permitieran a los gobiernos estatales ejercer con autonomía las facultades transferidas.

De acuerdo con el esquema de descentralización de los Servicios de Salud, se propuso crear Organismos Descentralizados Estatales que fungieran como receptores de las funciones y recursos materiales y financieros transferidos, adquiriendo así mismo el carácter de "patrón sustituto" en lo que a la nueva relación de trabajo de los trabajadores respecta, de conformidad con el Sindicato. En este aspecto, se propuso respetar los derechos de los trabajadores a las

prestaciones, prerrogativas y beneficios contenidos en las condiciones generales de trabajo vigentes de la SAGAR.

Sin embargo para esta segunda etapa, y de acuerdo con lo establecido en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, se planteó instrumentar un Convenio de Coordinación en el que deben participar el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la misma SAGAR, con los gobiernos de cada una de las entidades federativas y el Distrito Federal, siempre y cuando se hubiera firmado previamente un Convenio de Concertación entre la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la SAGyDR (SNTSAGyDR), lo que sustituyó el Acuerdo Nacional.

4.1.1 Alianza para el Campo.

Esta Alianza se funda en la convicción de que recuperar la rentabilidad del campo es un imperativo de estrategia económica y sobre todo de justicia y equidad, lo cual implica una más eficiente coordinación entre las dependencias 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.

Los objetivos principales de la Alianza son 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, con un decidido impulso al fortalecimiento del federalismo por medio de una clara distribución de responsabilidades a las entidades federativas y municipios, para que la participación de los productores y sus organizaciones sea la base del desarrollo rural.

4.1.2 Convenios de Coordinación.

Los Convenios de Coordinación son convenios que, de acuerdo con el Programa para un Nuevo Federalismo, tienen el propósito de garantizar la articulación y el alcance de las metas de la descentralización, siendo necesaria la participación de la SHCP y de la SECODAM, así como la operación de la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo (CIIF), que es una instancia coadyuvante del Ejecutivo Federal en los procesos de transferencia y redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación hacia las entidades federativas y los municipios.

Estos Convenios se fundamentan en el artículo 116, fracción VI de la Constitución que establece: "La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución

y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior⁶⁰.

4.2. Leyes y programas.

A continuación se hace un recuento de las distintas leyes y los programas basados en las mismas. Ambos, leyes y programas, operan al interior de la secretaría que analizamos en este capítulo.

4.2.1 Ley de Distritos de Desarrollo Rural.

En lo relativo a la organización y fomento de las actividades agropecuarias, forestales y de acuacultura, así como su industrialización y comercialización, se hace necesario acatar lo dispuesto en la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, cuyas disposiciones tienen por objeto ordenar y regular el establecimiento, la administración y el funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural.

⁶⁰ México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2000, p. 3.

A fin de asegurar la adecuada administración y funcionamiento de los DDR's, la citada Ley establece en su artículo 3°, fracción III, que se debe "procurar que se desconcentre, descentralicen o transfieran, según el caso, hacia órganos regionales, funciones, personal y recursos oficiales de conformidad con las leyes vigentes; para: a) atender con mayor eficiencia y eficacia las demandas de los productores y comunidades; b) apoyarlos para mejorar su capacidad negociadora en el mercado de bienes, insumos, capitales, servicios y trabajo, de acuerdo con las características regionales, sociales y productivas; y c) garantizarles en calidad y oportunidad los apoyos institucionales"⁶¹.

Se hace hincapié en la necesidad de que la Secretaría promueva "que la regionalización distrital sea adoptada para la operación de los programas productivos o de desarrollo social y económico que realicen las dependencias y entidades federales, estatales y municipales y los sectores social y privado, para lo cual suscribirá los acuerdos y convenios de coordinación y concertación correspondientes"⁶².

⁶¹ Ley de Distritos de Desarrollo Rural; Diario Oficial de la Federación; Tomo CDXII N°19; México, Enero 28 de 1988.

⁶² *Ibidem*.

4.2.2 Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

El Ejecutivo Federal, mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997, dió a conocer el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, concibiendo a éste como la búsqueda de nuevas relaciones intergubernamentales basadas en los principios de cooperación y coordinación.

Dicho programa establece, entre otros aspectos, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus competencias, deberán otorgar atención a las relaciones laborales concertando los acuerdos correspondientes para garantizar el respeto a los derechos de los trabajadores; proporcionar apoyo administrativo a los gobiernos locales con el propósito de que la administración de los recursos humanos no se vea afectada por los procesos de descentralización; identificar y gestionar los impactos presupuestales adicionales a los recursos que acompañen a la transferencia de funciones y realizar una reestructuración administrativa de los servicios no transferidos mediante la readecuación del marco normativo para la operación de los mismos, a fin de *racionalizar la administración con motivo de la descentralización.*

Las líneas generales de acción de este Programa, promueven reformas que redistribuyan las responsabilidades del poder público entre la Federación, las entidades federativas y el Municipio, considerando el fortalecimiento del Desarrollo

Regional, para beneficiar a las regiones menos favorecidas por las fuerzas que detonan el crecimiento económico regional a fin de disminuir efectivamente las disparidades entre las regiones. Para ello, se requiere fortalecer los programas de carácter compensatorio a cargo de la Federación con criterios regionales e interestatales, e incentivar acciones similares en la relación entre los estados y los municipios. Asimismo, planteaba como necesario apoyar un desarrollo equilibrado que integre a las diversas regiones del país con los mercados nacionales e internacionales, aprovechando las ventajas comparativas que ofrezca cada región.

En materia de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, el Programa pugna por descentralizar la promoción, fomento, ejecución y evaluación de programas agropecuarios, de las agroindustrias y de comercialización; transferir las funciones de fomento y ejecución de los trabajos de investigación, validación, experimentación y transferencia de tecnología agropecuaria; transferir la ejecución de proyectos de obra de infraestructura y de comercialización agropecuaria y agroindustrial.

En materia de Reforma Agraria, se hace hincapié en apoyar el fortalecimiento de las instituciones del sector agrario y de los consejos agrarios estatales (CAE's), como espacios de coordinación y concertación con los gobiernos estatales y municipales, dependencias del gobierno Federal, así como con los sectores social y privado, a fin de atender y solucionar de manera integral la problemática agraria local.

Cabe mencionar que, para asegurar el fiel cumplimiento de lo dispuesto en este Programa, tienen participación, como se ha mencionado, la Secretaría de Gobernación y la CIIF junto con la SHCP, como órganos reguladores, a fin de verificar periódicamente el avance del mismo, los resultados de su ejecución y su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, además de realizar las acciones necesarias para corregir las desviaciones y, en su caso, proponer las reformas necesarias al Programa.

Por su parte, la SECODAM tendrá como función primordial, en el ámbito de sus atribuciones, vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones establecidas en el Programa.

4.3. Situación actual.

Como anticipamos en el tercer capítulo de esta investigación, en la actualidad, a principios del régimen encabezado por Vicente Fox, la secretaría aquí estudiada ha recibido la denominación de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

La SAGARPA se encuentra en una etapa de transición de un cambio de régimen a otro. A diferencia de los últimos sexenios, en que el cambio de poderes operaba dentro de un mismo partido político, en este caso se trata del cambio a otro partido, que tiene su propia base ideológica y política.

Sobre esta base se toman las nuevas determinaciones para las actividades y objetivos de la Secretaría. Por lo tanto, es necesario mencionar las últimas

acciones de la secretaría en cuestión, durante los últimos años del régimen de Ernesto Zedillo, a fin de estar en condiciones de evaluar los cambios que surjan durante el nuevo régimen.

En materia de conservación y rehabilitación de tierras, se trabajó en conjunción con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), a fin de incorporar criterios que permitieran lograr una actividad agrícola sustentable, que incidiera positivamente en la conservación de tierras.

También se ha participado en cuestiones de legislación y políticas de precios y subsidios para productos agrícolas e industriales, a nivel mundial, en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el sentido de la eliminación de subsidios perjudiciales sobre el medio ambiente, por promover que los recursos naturales sean sobre explotados.

En cuanto a apoyos gubernamentales, se transformaron de subsidios encubiertos en "verdes", transparentes y orientados a la capitalización y estímulo productivo. Sin embargo, los subsidios alimentarios dirigidos a la población con pobreza extrema también presentaron un enorme crecimiento, principalmente en las zonas rurales, por ser donde se concentra mayormente la población pobre de nuestro país.

A pesar de la inserción en la economía mundial de mercado, se ha mantenido la intervención estatal, con políticas relativas a precios y uso del suelo, al igual que en el acceso a los mercados.

En cuanto al desarrollo agrícola, declinaron los proyectos de riego, la disponibilidad de crédito y el gasto global por parte del Estado, en comparación con el manejo que se tuvo hasta el inicio de los ochenta.

En nuestros tiempos, "la actual política agropecuaria reconoce que la estrategia de promoción del crecimiento del sector basada en la incorporación de tierras al cultivo y de aplicación de las fronteras ganaderas y de riesgo, se agotó prácticamente durante las tres últimas décadas, por lo que el país no puede sustentar el crecimiento de la producción agropecuaria en el uso extensivo de recursos naturales. Por ello, el proceso de planeación de los programas agropecuarios está incorporando la variable ambiental además de considerar medidas y programas que contribuyen a mitigar efectos provocados por el cambio climático." ⁶³

La agricultura sostenible se ha dado con base en la cooperación, además de las instituciones mencionadas, con otras de la Administración Pública Federal, y la participación creciente de los gobiernos locales.

Un renglón importante es el combate a las plagas agrícolas, mediante comisiones intersecretariales, que establecen registros y procedimientos para controlar ese problema, así como manuales sobre pesticidas, sus características y restricciones, con objeto de dar seguridad, conforme a los distintos tipos de cultivo.

Se ha pretendido respetar y mantener sistemas agrícolas tradicionales, como el de roza, tumba y quema, al estimarse “que existe una superficie superior a los cinco millones de hectáreas en las que se practica este sistema.”⁶⁴ Con lo anterior se pretende mantener en boga prácticas sustentables, que hagan posible la conservación de recursos naturales, aunque también se pretende su transformación, por ejemplo, en cuanto a evitar el uso del fuego, dados los riesgos de incendio. Para ello se busca intensificar prácticas de conservación como es la técnica denominada labranza cero..

También la Secretaría que nos ocupa ha seguido políticas en pro de la conservación de los recursos hídricos para la alimentación y la agricultura, en coordinación con la Comisión Nacional del Agua, los gobiernos de los estados y, en algunos casos, con la participación directa de los usuarios.

Para este fin, se impulsa la construcción de infraestructura de riego y de temporal, la modernización y rehabilitación de infraestructura de riego y la promoción de su

⁶³ Aspectos del desarrollo sostenible referentes a los recursos naturales en México, [en línea], [consultado el 6 de febrero de 2001, disponible enWorld Wide Web: <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/mexico/natur.htm>,

⁶⁴ *Idem*

desarrollo sustentable, llevando a cabo acciones que eviten la contaminación y la sobreexplotación de los mantos acuíferos.

Una acción importante que ha llevado a cabo el gobierno federal, mediante la SAGARPA, es hacer corresponsables a los usuarios, transfiriendo la administración y el control de la infraestructura para que ellos se encarguen de operar, conservar y administrar los distritos de riego.

Los principales programas de desarrollo rural de la SAGARPA se orientan a que la población de escasos recursos tenga acceso a los beneficios de la política agrícola, a través de la capacitación y la extensión en materia tecnológica; el desarrollo rural, mediante apoyos económicos; de empleo temporal; de transformación del sistema, financiero rural, de capitalización del campo, de apropiación del productor del valor de los bienes que genera y de mejora tecnológica.

Entre las principales prioridades de la SAGARPA también se encuentran reducir el deterioro de los suelos, la recuperación y optimización de la capacidad de los terrenos y la mejora de las condiciones de vida de las familias campesinas.

4.3.1. Tecnología.

Un aspecto elemental para que la SAGARPA opere es un sistema de información agropecuaria, por cada una de las entidades federativas. A partir de esta información, se realizan análisis orientados a generar políticas nacionales,

tomando en cuenta la producción, la superficie y precios, en lo tocante al sector agrícola; y producción y precios para el sector pecuario.

Lo anterior se lleva a cabo mediante programas de recopilación de conocimientos de poblaciones autóctonas; encuestas periódicas; colaboración con entidades académicas para la evaluación de programas. Así mismo, se construyen indicadores de uso de fertilizantes y pesticidas.

CONCLUSIONES

La federalización política- administrativa, debe ser parte cosustancial de una reforma profunda del Estado. Implica más allá de sus aspectos técnicos una fórmula de redistribución del poder que procura armonía y equidad entre las partes que componen a la nación.

La descentralización como expresión del federalismo, se ha ido estableciendo de manera paulatina, tal es el caso de los diversos programas que se han aplicado en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Como se analizó en el primer capítulo, el desarrollo de la Administración Pública Mexicana se vio inmerso en una disyuntiva: federalismo o centralismo. El siglo XIX marca una fase de la historia de México, donde la lucha entre centralistas, liberales, conservadores y federalistas marcaban los destinos del país. El siglo XX marca el inicio de la modernización de México. Formalmente estamos regidos por un sistema federal, pero en muchos de los hechos la centralización sigue vigente.

En el marco de la democracia, la descentralización es una opción para salvaguardar las instituciones democráticas y las libertades públicas y civiles. Como se revisó en esta tesis, es a través de la descentralización como los ciudadanos pueden participar en forma democrática en las distintas esferas de los

poderes públicos, al volver más eficiente y justa la relación entre los gobernantes y sus gobernados, pues se procura mejorar la convivencia pública. De hecho la participación de la ciudadanía en esquema descentralizados extiende el concepto de la democracia formal, por vía del sufragio, al ejercicio del gobierno, dando así una forma potencialmente plena a la democracia.

En el propio gobierno mexicano operan fuerzas contrarias a la descentralización, bajo la forma de resistencia a transferir funciones hacia los Estados de la República, abuso del poder o poca inclinación a la asunción de responsabilidades.

Un freno a la descentralización son las limitantes económicas, que implican por una parte un balance adecuado de distribución de recursos entre la federación y las de los estados. Esto vuelve necesario el avance en la redistribución de recursos a fin de apoyar los servicios, para que estos sean descentralizables y participación mayor entre los niveles de gobierno en el ejercicio de la función pública.

No hay antagonismo entre la descentralización y la centralización gubernamental, que también es necesaria. Se trata de un proceso de transferencia de potestades, factibles de ser gobernadas autónomamente en forma local y con personalidad jurídica propia. Es un esfuerzo en pro del desarrollo de la sociedad y la mejor conservación del Estado.

En la segunda parte de la tesis, se presentan los fundamentos jurídicos de la federalización, es decir, la legislación que respalda a esta. De los fundamentos constitucionales del régimen federal, las leyes reglamentarias y demás legislación aplicable pareciera desprenderse el imperio de un sistema federalista y descentralizado que en la práctica está lejos de ocurrir. Este hecho de comprendería hace 50 o más años bajo la premisa de la existencia precaria de la identidad nacional. Sin embargo esa afirmación no tiene mayor sustento y se impone el reclamo de la energía social que anhela la descentralización en todas las regiones de la nación

La coexistencia de valores y prácticas federales y centralistas, han marcado la base del modelo de gobierno mexicano. El federalismo favorece ciertas formas de gobierno local, cuando reflejan la forma en que el pueblo participa activamente en los asuntos públicos. Sin embargo, la participación tiene los límites que marcan la *política nacional y los recursos de cada localidad*.

La descentralización ayuda a fomentar a la administración territorial, sin perjudicar la unidad del Estado, dados los problemas y efectos nocivos de la centralización excesiva del poder. La descentralización pretende dar autonomía y personalidad a los entes regionales, reconociéndolos y posicionándolos en niveles reales que impulsen la transformación democrática del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Distritos de Desarrollo Rurales constituyen el marco en que se ha buscado impulsar el proceso de federalización.

A partir del entorno legal referido, se describen los principales planes y programas seguidos por la Secretaría en cuestión. En la tercera parte de la tesis se hizo una revisión de la SAGAR (actualmente SAGARPA), desde sus antecedentes históricos, sus funciones y su problemática actual, siempre desde la perspectiva de la federalización.

Se ubicó a la Secretaría como dependencia directa del Poder Ejecutivo Federal y se vieron sus objetivos, entre los cuales se cuenta el realizar una política de apoyo al agro, y a sus productores. En concreto, se busca modernizar los aspectos productivos, recapturar para los campesinos mayor parte del valor de sus productos, proporcionar un marco de servicios por parte del Estado, capacitarlos dando condiciones apropiadas para que tomen con mayor corrección y certidumbre las decisiones que los afectan, considerando el rumbo económico seguido por nuestro país, en el marco de la economía global. Estas políticas se reflejan en la instrumentación de programas y proyectos en que se pretende lograr la colaboración de organizaciones de productores, a quienes se busca integrar un esquema moderno y mas justo, incorporándolos a un esquema de competencia productiva que garantice su permanencia en un mundo que se moderniza y apoye a la supervivencia de la nación como tal.

En suma, es necesario la aplicación de políticas publicas que tengan por objeto la aplicación de programas descentralizadores, no solamente por parte del

gobierno, sino de toda la sociedad. La elaboración de programas donde la participación de la sociedad sea real, traerá consigo una mayor gobernabilidad; los tiempos así lo requieren.

El proceso de globalización que se está llevando a nivel mundial, exige de todas las instancias e instituciones un mayor eficiencia y eficacia, para responder adecuadamente al nuevo entorno.

La federalización en todas las instancias de gobierno es un acto impostergable.

Sobre todo en el caso específico del sector agropecuario

BIBLIOGRAFIA

Aspectos del desarrollo sostenible referentes a los recursos naturales en México, [en línea], [consultado el 6 de febrero de 2001, disponible en World Wide Web: <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/mexico/natur.htm>].

Ávalos Aguilar, Roberto. "Federalismo y Gobiernos Locales en México. (Hacia una Nueva Relación)" en **Diplomado Nacional en Política Pública y Gobierno Local. Materiales de Trabajo**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, junio de 1996.

Banobras Por la Ruta del federalismo. Banobras, S.A. México México, Institución de Banca Múltiple, 1982.

Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, María del Pilar. **Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados. (Ensayo analítico – metodológico)**. México, Universidad Autónoma del Estado de México – Instituto de Administración Pública del Estado de México, primera edición, 1989.

Burgoa Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. México, ed. Porrúa, 3ra edición, 1979.

Centro de Informática Legislativa del Senado de la República. **El Federalismo Mexicano. Elementos para su Estudio y Análisis**. México, primera edición, 1998.

Colmenares Páramo, David. "Retos del Federalismo Fiscal Mexicano" en **Comercio Exterior**. Vol. 49, no. 5, Gobierno del Estado de Oaxaca, México 1999, en <http://www.mexico-businessline.com/esp/COLMENARES.html>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, México 1988.

Centro Nacional de Estudios Municipales. **El Municipio Mexicano.** México, Secretaría de Gobernación, primera edición, 1986.

Crónica de la Campaña Electoral de Miguel de la Madrid. Las razones y las obras. Presidencia de la República, Unidad de Crónica Presidencial, Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición, México 1988.

"Decreto por el que aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000" en **Diario Oficial de la Federación.** Órgano del Gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México 1977.

De la Madrid Hurtado, Miguel. **Cien Días Contra la Crisis. Diciembre 1982- Marzo 1983.** Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, primera edición, México 1983.

De la Madrid Hurtado, Miguel. **Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy, el Reto del Futuro.** Editorial Diana, segunda edición, México 1982.

De la Madrid Hurtado, Miguel. **Segundo Año de Renovación Nacional 1983- 1984.** Presidencia de la República, primera edición, México 1984.
El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México 1986.

De la Torre, Villar Ernesto, et al. **Historia Documental de México.** Tomo I. México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 1974.

Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo.** México, Ed. Porrúa, S.A., 18ª edición, 1978.

Hacia un Nuevo Federalismo. <http://www.rim.uqroo.mx/rim/nvofede.htm>

González Pedrero, Enrique. "Quince Puntos sobre el Federalismo en México" en **Gobiernos** Num.2. México, Secretaría de Gobernación, 1995.

Guzmán Rodríguez, José. **El Federalismo en la Modernización y Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales.** México, Premio Querétaro de Administración Pública. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro. Querétaro, enero de 1997.

Las Siete Leyes y el Supremo Poder Conservador [en línea], [consultado el 11 de diciembre de 2000], disponible en World Wide Web: <http://www.cegs.itesm.mx/hdem/independiente/republica1>.

Ley de Distritos de Desarrollo Rural; Diario Oficial de la Federación; Tomo CDXII N°19; México, Enero 28 de 1988.

López Portillo, José. **Federalismo.** Cuaderno de Filosofía Política No. 15, Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Documentación y Análisis, primera edición, México 1979.

Martínez Almazan, Raúl. "El Federalismo mexicano Evolución y Perspectivas", en **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México.** México.

Martínez Cabañas, Gustavo. **La Administración Estatal y Municipal de México.** México, Instituto Nacional de Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1985.

Merino Huerta, Mauricio. **Fuera del Centro.** Serie de estudios Jurídicos y Políticos. México, Universidad Veracruzana, primera edición, 1991.

México: Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. Experiencias de Cambio Estructural 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto, primera edición, México 1988.

Moctezuma Barragán, Esteban. **Impulso al Federalismo.** México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., Serie Praxis 92, septiembre de 1996.

Ortega Lomelín, Roberto. **Federalismo y Municipio. Una Visión de la Modernización de México.** México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Ospina Bozzi, Sonia M. "Gestión Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la profesionalización de la gestión pública". **Gestión y Política Pública.** Vol. enero- junio, México 1993

Plan Nacional de Desarrollo 1983- 1988. Poder Ejecutivo Federal, México 1983.

Programa Alianza para el Campo. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Programa Agropecuario y Desarrollo Rural 1995-2000.

Quiroz Pérez, Miguel. **De Carranza a Salinas. Otras razones en el Ejercicio del Poder en México.** Universidad Nacional Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, serie Economía, primera edición, México 1992.

Torres, Blanca (comp.), **Descentralización y democracia en México,** El Colegio de México. 1986.

Villareal, René, "El desequilibrio externo en la industrialización de México", cit. por Otto Granados Roldán en **México 75 años de Revolución**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.

Zedillo Ponce de León, Ernesto. "Nuevo Federalismo: estados soberanos y municipios libres" en **Gobiernos. Federalismo y Estado de Derecho**. No. 2, abril- mayo 1995, publicación bimestral de la Secretaría de Gobernación, México 1995.