

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA AGRARIA
“ANTONIO NARRO”**

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIOECONÓMICAS

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA AGRÍCOLA



**Alternativas para la Federalización de las Funciones de
la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo
Rural al Estado de Coahuila**

POR

ARIEL VÁZQUEZ ELORZA

TESIS

**Presentada como Requisito Parcial para
Obtener el Título de:**

**ING. AGRÓNOMO
EN ECONOMÍA AGRÍCOLA**

Buenavista, Saltillo, Coahuila, México Mayo de 1998.

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA AGRARIA
“ANTONIO NARRO”**

División de Ciencias Socioeconómicas

Departamento de Economía Agrícola

**Alternativas Para la Federalización de las Funciones de la
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
al Estado de Coahuila**

**Que somete a consideración del H. Jurado Calificador para
obtener el Título de Ingeniero Agrónomo
en Economía Agrícola**

Aprobada

presidente

Ing. M.A. Eduardo Fuentes Rodríguez

Sinodal

Sinodal

Lic. Oscar Martínez Ramírez

M.C. Ricardo Valdés Silva

**Ing. M.A. Eduardo Fuentes Rodríguez
Coordinador de la División
de Ciencias Socioeconómicas**

“La educación representa un

cambio en el desarrollo de la

mente humana, en el enfoque

de su atención y en la calidad

de los objetos apreciados”

(Frankel)

DEDICATORIA

A mis padres

DR. FORTINO VÁZQUEZ DÍAZ

ROSA ELIZABETH ELORZA GARCÍA

*Con todo cariño y respeto. Porque han triunfado
como buenos padres, consejeros y amigos.
Su paciencia, su comprensión, sus palabras de aliento,
su capacidad de animarme cuando más lo necesitaba;
me permitieron concluir felizmente este trabajo.
Gracias por darme la vida, el cariño y haberme guiado por el camino del éxito.*

A mi madrina

PAULINA DEL ÁNGEL (maina)

*Porque para mí es, mi segunda madre,
siempre ha estado apoyándome en todo momento.
A quien con su gran amor y sacrificio ha logrado
que llegue a una de mis metas más importantes de mi vida.*

A mi hermano

FORTINO VÁZQUEZ ELORZA

*Quién me ha dado la oportunidad de convivir con él.
Por compartir conmigo las tristezas y alegrías,
así como su cariño que me ha demostrado a lo largo de mi existencia.
Gracias por brindarme todo el apoyo.*

A ustedes mis más sinceros agradecimientos. Quienes siempre me han demostrado su cariño y respeto y quienes con toda sinceridad espero que cumplan todos sus anhelos.

AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a DIOS

*Por haberme brindado la oportunidad de vivir,
de darme salud, amor y fe.*

*Así como la capacidad para seguir adelante y
haber alcanzado una de mis metas en el camino.*

"Gracias Señor".

A LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA AGRARIA ANTONIO NARRO "Alma Terra Mater"

*Por haberme formado como un profesionalista y
guiado por el camino del éxito.*

En la preparación de este trabajo de investigación he tenido la buena fortuna de haberme visto rodeado por hábiles asesores, que gentilmente me han favorecido de su sabiduría, experiencia, reconocimiento y apoyo. Entre ellos se encuentran:

Ing. M.A. Eduardo Fuentes Rodríguez

Quién actualmente presta sus servicios como Coordinador de la División de Ciencias Socioeconómicas de la UAAAN. Agradezco su incansable paciencia, su constante buen humor y extraordinaria capacidad para el trabajo creativo, que durante largas horas hicieron posible este trabajo.

Lic. Oscar Martínez Ramírez

Suma muchos años de experiencia como maestro investigador de la UAAAN, quiero expresarle mi reconocimiento, ya que sus consejos, recomendaciones y orientación me fueron de gran valía, realizando una inapreciable aportación con su revisión.

Lic. M.C. Ricardo Valdés Silva

Con el más sincero agradecimiento por sus valiosas sugerencias y orientación. Por su amistad, y considerarme parte de su valioso tiempo. Su ayuda fue muy útil, sobre todo en el esclarecimiento de algunos importantes apartados del trabajo.

A mi padrino Lic. Abel Ribera Sánchez

En forma especial no quisiera perder la oportunidad de expresar mi agradecimiento y reconocimiento, por darme el apoyo moral y ofrecerme sus consejos, que me fueron de gran valía.

A mi Estado de Veracruz

Quién me ha dado el apoyo incondicional para salir adelante, como persona y estudiante. Que con su cálida tierra me dio la oportunidad de ser una persona más al servicio de mi País.

A todos mis familiares y amigos

Que me han brindado su confianza y demostrado su cariño.

Un momento grato en la presentación de este trabajo de investigación, es la oportunidad de agradecer quienes colaboraron en él. Por desgracia la lista de testimonio de gratitud, por amplia que sea, siempre resultará incompleta. Los siguientes reconocimientos no constituyen una excepción a la regla. Infinitamente agradezco, a todas aquellas personas que me apoyaron en el desarrollo de este trabajo de investigación; les doy las gracias directamente; merecen mi reconocimiento. Sobre todo aquellos que me acompañaron siempre en el centro de computo de la división.

Aprovecho para expresarles a mis amigos, mi más sincera gratitud por apoyarme siempre en las buenas y en las malas, favoreciéndome en sus acertados comentarios y sugerencias, entre ellos se encuentran; Sandra Monica, Ivan Aujang, Carlos Torres, José Meras, Nayeli, Enrique Hernandez, Alejandro Rojo, Lic. Ma. Luisa Briones, Sra. Olga Zavala, José Flores. A mis compañeros y amigos de generación LXXXII. A mis compañeros de la Coordinadora Nacional de Estudiantes de Ciencias Agrarias (CONECA), y de la Confederación Latinoamericana de Entidades Estudiantiles de Agronomía (CONCLAEA).

ÍNDICE GENERAL

	Página
INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I. TEORÍAS DEL ESTADO	
1. Origen y Evolución del Estado	1
2. Precursores de una Teoría del Estado	3
3. El Estado Moderno	8
4. El Estado Contemporáneo	9
5. Diferentes Concepciones Actuales Acerca del Estado	12
CAPÍTULO II. EL ESTADO MEXICANO	
1. Antecedentes Constitucionales del Estado Mexicano	16
2. Estructura del Poder Público en el Estado Mexicano	21
3. Funciones Ejecutivas del Estado Mexicano	24
4. Gobierno y Administración Pública en México	27
5. División de Poderes	29
CAPITULO III. EL FEDERALISMO EN MÉXICO	
1. Definición de Federalismo	32
2. Antecedentes de la Evolución del Federalismo en las Constituciones del Estado Mexicano	33
3. El Federalismo como vía de Integración Nacional	38
4. Características del Federalismo Mexicano	40
5. Problemas del Sistema Federal	41
6. Nuevas Discusiones sobre Federalismo en México	42
6.1. Las Disposiciones del Plan Nacional de	48

Desarrollo 1995 - 2000

a)Objetivos generales	49
b)Orientación estratégica del federalismo	50
c)Líneas estratégicas	50
d)Líneas generales	51
e)Convenios de coordinación de la federación con los estados	51
f)Comisión intersecretarial para el impulso al federalismo	52
g)Marco normativo para la descentralización	52
7. Un Nuevo Federalismo más Distributivo	55
7.1. Federalismo y Descentralización	55
7.2. Descentralización y Desconcentración	57
7.3. Descentralización ó “Federalización”	57
7.4. Descentralización Política y Administrativa	59
7.5. Descentralización y Régimen Político	60

CAPÍTULO IV LA FEDERALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LA SAGAR AL ESTADO DE COAHUILA

1 El Sector Agropecuario en México	62
1.1. Aportación del Sector al Desarrollo Económico	63
1.2.Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)	66
1.2.1. Antecedentes de la SAGAR	66
1.2.2. Estructura Básica de la SAGAR	68
1.3. Estructura de la Delegación de la SAGAR en el Estado de Coahuila	72
1.4. Avances del Proceso de Federalización de las Funciones de la SAGAR a partir de 1982	74

1.5. Los Avances de Acciones 1995-1996 y Perspectivas de Federalización en el Ámbito Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	76
1.6. Disposiciones Legales y Acuerdos del Nuevo Federalismo en el Ámbito Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural 1995-2000	78
2 El Sector Agropecuario en el Estado de Coahuila	79
2.1. Antecedentes de la Federalización de la SAGAR en el Estado	79
2.2. Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA)	80
2.2.1. Antecedentes de la SFA	81
2.2.2. Estructura de la SFA	83
2.3. Consejo Estatal Agropecuario (CEA)	84
2.4. Problemática que Enfrenta el Estado de Coahuila en el Proceso de Federalización de las Funciones de la SAGAR	86
2.5. Problemas de la Federalización Regional Agropecuaria en el Estado de Coahuila	87
2.6. Análisis Comparativo de las Funciones de la SAGAR y la SFA	89

CAPÍTULO V. ALTERNATIVAS PARA LA FEDERALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LA SAGAR AL ESTADO DE COAHUILA

1. Objetivo de las Alternativas	95
2. Justificación de las Alternativas	96
3. Elementos de la Política de Federalización del Gobierno Federal	96
4. Marco Normativo de la Propuesta	97
5. Principios Básicos de las Alternativas	98
6. Consideraciones para Definir la Federalización de	99

	Funciones de la SAGAR en el Estado de Coahuila	
7.	Cambios en la Estructura de Organización y Normativa	100
	a)Campo político	100
	b)Campo legislativo federal	101
	c)Campo de legislación estatal	101
	d)Campo administrativo	101
8.	Elementos Generales de las Alternativas	102
	8.1. Descripción e Implicaciones de los Elementos que Integran la Propuesta	102
	A.Distritos de desarrollo rural (DDR's) y centros de apoyo al desarrollo rural (CADER's)	102
	B.Programas operativos	106
	C.Recursos humanos	109
	D.Recursos financieros	111
	E.Recursos materiales	112
9.	Alternativas para la Federalización de las Funciones, Responsabilidades, Atribuciones y Recursos de la SAGAR al Gobierno del Estado.	115
	9.1. Descripción e Implicaciones Específicas en Materia de Recursos Humanos y Financieros de las Alternativas	115
	A)Transferencia de Activos a la SFA	115
	B)Creación de un Organismo Público Descentralizado Dependiente del Gobierno del Estado de Coahuila	122
	C)Creación de un Organismo Público Desconcentrado Subordinado a la SFA	129
	D)Extinción de los Distritos de Desarrollo Rural, como Instancia Federal, Asumiendo la SFA las	137

Funciones Federalizadas

10.	Ventajas y Desventajas Específicas de las Alternativas en la Federalización de las Funciones de la SAGAR al Estado de Coahuila	143
	A)Político	143
	B)Social	144
	C)Económico	144
11.	Nuevas Disposiciones Generales que Asumirá la SFA en Base a las Funciones Federalizadas	145
12.	Funciones Operativas de los DDR's al ser Transferidos al Gobierno del Estado	146
13.	Estructura de la Secretaría de Fomento Agropecuario con las Funciones Federalizadas	148
	CONCLUSIONES	149
	RECOMENDACIONES	150
	BIBLIOGRAFÍA	151

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	Principales Funciones de la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA)	82
Cuadro 2	Naturaleza del Consejo Estatal Agropecuario (CEA)	85
Cuadro 3	Análisis Comparativo del nivel de competencia de funciones de la SAGAR y SFA	89

ÍNDICE DE FIGURAS

Página

Figura 1	Estructura del Poder Público en el Estado Mexicano	23
Figura 2	Estructura Básica de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)	71
Figura 3	Estructura de la Delegación SAGAR en el Estado de Coahuila (abril 1998)	73
Figura 4	Estructura de la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA)	83

INTRODUCCIÓN

La modernización agropecuaria de nuestro país, se ha venido realizando mediante la aplicación de múltiples acciones para superar el rezago social en el campo. Si analizamos las condiciones que han prevalecido en los avances hacia la descentralización administrativa, explica la creciente participación y

organización de la sociedad, transfiriéndose a los gobiernos locales, la prioridad por ejercer la responsabilidad, de la dirección del desarrollo agropecuario de su entidad.

Esta estrategia de organización de la relación entre entidades-federación, dentro del pacto federal de distribución de los recursos y oportunidades no es nueva, ya que desde la década de los setenta, se le ha dado mayor importancia, y a partir de 1982, con el agotamiento del modelo de desarrollo económico sustitutivo de importación que se había aplicado, fue necesario revisar la estructura y funciones del aparato estatal, sobre todo de las relaciones que conlleva el federalismo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que la Federación deberá avanzar hacia un nuevo pacto federal, que se le ha llamado “Nuevo Federalismo”, teniendo una mejor instrumentación en la redistribución de los recursos, oportunidades y responsabilidades del Gobierno Federal hacia las entidades federativas. En la promoción del crecimiento y desarrollo del sector agropecuario, existe una de las vertientes en la que el nuevo federalismo encuentra una mayor expresión económica y social, armonizando las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, y fortaleciendo las funciones que le correspondan.

Esta visión general integral, nos es útil para analizar la participación que ha desempeñado el estado de Coahuila en la redefinición del federalismo en lo que corresponde a las acciones, atribuciones y responsabilidades aplicadas en el sector agropecuario, ya que nuestro objeto de estudio se centra en la federalización de las funciones que corresponden a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), y que está en proceso de transferir a su contraparte en el Estado.

En el estado de Coahuila, por sus características de su medio ambiente, desarrollar actividades agropecuarias con éxito es un verdadero reto, y las decisiones que se han tomado en materia de planeación y promoción del desarrollo rural, generalmente se toman mediante un centralismo administrativo y económico, que hace que la política agropecuaria impuesta en forma homogénea por la Federación en todo el país, no considere las necesidades reales, diferenciadas por sus características propias y condiciones de potencialidad.

Por otra parte, el sector rural de Coahuila no es ajeno a la realidad nacional, donde se vive una situación de descapitalización de las unidades de producción, baja capacidad productiva, e insuficiencia de recursos, lo que en conjunto ha ocasionado severo deterioro en las condiciones de bienestar de los pobladores del campo. Al desconcentrar y descentralizar las decisiones, funciones y atribuciones del desarrollo del sector agropecuario, el gobierno estatal se compromete a asumir la responsabilidad que enmarca el nuevo federalismo. Los intentos más recientes sobre la materia han sido a través del convenio único de coordinación, suscrito el 18 de marzo de 1996, en el que se ha instrumentado el inicio de este proceso, sin embargo, a dos años de haberse realizado y a pocos meses de aprobarse el decreto para un nuevo federalismo, aún no se tiene una fórmula clara que sirva de sustento para asumir la responsabilidad en forma definitiva de este proceso.

El Objetivo del presente trabajo es, establecer cuatro alternativas viables que hagan posible el proceso de federalización de las funciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) al estado de Coahuila. A partir de las condiciones actuales que prevalecen en el sector.

Si realizamos un análisis de la estructura, organización y fundamentos legales de cada una de las dependencias involucradas en el proceso de federalización, es factible diseñar alternativas viables que faciliten esta

descentralización de funciones, superando los obstáculos que se han presentado. Esta proposición se presenta considerando, que al cumplirse en la práctica la federalización estas serían las opciones y estrategias.

Hemos dividido el trabajo en cinco capítulos que son los siguientes. El primer capítulo esta referido a la Teoría del Estado con la finalidad de ofrecer una información, que ayude a comprender su naturaleza, funcionamiento y fines.

El segundo se analiza la conformación de la vida política en México, en la génesis y trayectoria del sistema federal, que ha sido uno de los postulados primordiales en que se apoya nuestra estructura constitucional.

En el tercero se estudia el federalismo desde su nacimiento en el Estado mexicano, su evolución; los problemas que ha enfrentado, y como se vincula a los órganos del gobierno federal. Agregamos en este capítulo los elementos que integran al Estado, su estructura y actividades que realiza actualmente, para lograr el desarrollo armónico del país.

El propósito del cuarto capítulo es dar una visión integral del proceso de federalización del sector agropecuario. Hemos dividido el presente en dos apartados:

El primero lo dedicamos a un análisis desde el punto de vista central, definiendo la estructura, funciones y metas del sector agropecuario. El segundo apartado contemplamos al sector agropecuario del estado de Coahuila; haciendo una descripción de la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA), y vinculándola a la federalización de funciones de la SAGAR. Realizamos un análisis comparativo de las funciones de ambas dependencias con el propósito de fijar las bases metodológicas, para establecer las estrategias de alternativa de solución.

El quinto y último capítulo contiene el elemento propositivo de ésta investigación, que permitirá a las dependencias de gobierno federal y gobierno estatal, reflexionar sobre las posibles vías para cumplir más rápidamente con los objetivos de la federalización. Cada una de las alternativas que en seguida se mencionan tienen ventajas y desventajas, pero cualquiera de ellas se toman las decisiones pertinentes. Haciendo posible la federalización de las funciones en materia agropecuaria y con ello el estado de Coahuila desarrollaría su propio proyecto de desarrollo en el medio rural.

En la primera alternativa, hacemos hincapié en establecer importantes modificaciones en la legislación del Estado, en las cuales indudablemente el congreso del Estado y el ejecutivo estatal jugarán un papel predominante. Destacan entre otras, modificaciones en la estructura de la Secretaría de Fomento Agropecuario; reforzar las acciones para fortalecer el federalismo en el sector y la revisión de las funciones que actualmente desempeña.

La segunda alternativa se propone la creación de un organismo público descentralizado estatal, que actúe como soporte en la transferencia de las funciones federalizadas. Describimos la participación corresponsable de los diferentes órganos de gobierno, así como de las organizaciones públicas y privadas involucradas.

La tercera alternativa proponemos la creación de un organismo público desconcentrado dependiente de la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA), que actúe como intermediador en la transferencia de las funciones federalizadas. Este organismo, aplicará las normas y decisiones que establezca el gobierno estatal, supeditándose a la normatividad, planeación y control del mismo.

En la cuarta alternativa proponemos la extinción de los Distritos de Desarrollo Rural, y respectivamente los Centros de Apoyo; como instancias federales. Abrogando la Ley de Distritos emitida el 28 de enero de 1988. En base a esto la Secretaría de Fomento Agropecuario, asumiría las funciones federalizadas, fusionándolas con los puestos operativos.

Esperamos que este trabajo y en particular el capítulo propositivo, sea la base para encontrar mecanismos de solución que nos ayuden a afrontar, el problema de la federalización del sector agropecuario. Uniendo las voluntades y haciendo que el Ingeniero Agrónomo en Economía Agrícola, no solo sea crítico sino, también propositivo, poniendo un granito de arena en la solución de los problemas del campo.

Considerando la facultad que se otorga a la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA), de coordinar el proceso de desarrollo y crecimiento del sector agropecuario a nivel estatal, como principal fundamento, promovería la reestructuración en el funcionamiento administrativo, estructural y normativo en función del nuevo papel establecido por el ejecutivo federal, correspondiente a la federalización de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos; continuando con la descentralización, bajo un orden de respeto y autonomía.

Debemos destacar que mediante este proceso de federalización, para lograr que deban ser transferidas al Estado, la operación de los programas y recursos financieros, físicos y humanos, independientemente de que realice cualquier alternativa, tiene que ir acompañado de una serie de modificaciones en la Legislación Estatal, para que de ésta forma el gobernador del Estado pueda dar prioridad a la descentralización de funciones al Estado.

CAPÍTULO I

TEORÍAS DEL ESTADO

El Estado representa un papel de primera magnitud en la vida de la sociedad ya

que, su presencia se hace sentir decisivamente en la vida humana; social, económica, político, cultural, educativa, de cualquier país.

El Estado es una estructura permanente de dominación de una sociedad sobre la cual, y en el territorio que ocupa, ejerce su autoridad con exclusión de cualquier otra; además, es una conjugación de fuerzas centrales y descentralizadas, cristalizadas en las constituciones escritas, bajo los principios de igualdad, equidad y justicia.

Durante muchos siglos, diversos pensadores han tratado de develar el enigma del Estado, con intentos por indagar su naturaleza íntima con la comunidad. Algunos autores lo definen como una creación humana, sujeto de derechos y deberes, siendo una persona jurídica, y en este sentido una corporación ordenada jurídicamente.

Mientras otros, describen al Estado como la unidad de asociación dotada originariamente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio.

1. Origen y Evolución del Estado

La Teoría del Estado, puede examinarse desde dos puntos de vista: el histórico y el racional.

El punto de vista histórico parte de que, el Estado, no existió siempre, si no que se originó en determinado momento histórico, a consecuencia de un proceso sociológico que llevó a la conciencia de los hombres la necesidad de construirlo.

El punto de vista racional, trata de establecer el nacimiento del Estado, donde interviene la voluntad y la naturaleza social del hombre.

Los partidarios de la concepción histórica, consideran que el Estado surge al aparecer la división de la sociedad en clases, en una clase social dominante y una dominada. El origen del Estado está indisolublemente ligada a la aparición de la propiedad privada y la división de la sociedad en clases antagónicas. Antes de que surgiesen las clases sociales, y por tanto el Estado, existía el régimen comunitario primitivo.

La comunidad primitiva, fue un período de apropiación, preferentemente, de los productos que ofrecía la naturaleza. Al bajo nivel de las fuerzas productivas de este período correspondía la propiedad social, colectiva de los medios de producción. En estas condiciones, eran imposibles la desigualdad social, las clases, la explotación del hombre por el hombre.

El avance de las fuerzas productivas origina importantes modificaciones en la estructura económica de la sociedad, determinando cambios en la organización social. Estos cambios se producen conforme el hombre logra domesticar a los animales, y plantas, y perfecciona los utensilios de trabajo.

Se produce la primera gran división social del trabajo que consiste en la separación de la agricultura y el pastoreo; para luego dar paso a la segunda división social del trabajo, con el artesanado y con ello el intercambio de productos.

En la civilización occidental fue el Estado griego “polis” una de las primeras organizaciones en comunidad política, con una demarcación territorial y unidad interior, que evolucionó y alcanzó su mas alta expresión en el siglo de Pericles (siglo V antes de la era cristiana, siglo de oro).

Posteriormente el Estado en el siglo II antes de la era cristiana al siglo X d.C. con el crecimiento de Roma, le correspondió realizar los avances de este órgano de la sociedad, como comunidad de ciudadanos “civitas”.

El Estado de la edad media prevaleció como un sistema político con un régimen caracterizado por el poder preeminente del monarca, que encarna al Estado, sobre otras instancias de poder; propio de los siglos XVII y XVIII. El absolutismo llevó a efecto un proceso de nivelación social, estableciendo las bases al Estado moderno, y posteriormente al Estado contemporáneo.

2. Precursores de una Teoría del Estado

Al evolucionar las tendencias políticas, el hombre empezó a teorizar sobre el Estado, dando origen a que diversos pensadores, fijaran su objeto de conocimiento a la Teoría del Estado bajo puntos de vista diversos, creando diferentes concepciones; debido naturalmente a la distinta ideología, formación intelectual, credo político y religioso, como condición para la formación del Estado moderno; sentando las bases filosóficas del Estado contemporáneo. A continuación enunciaremos los siguientes:

Nicolas Maquiavelo (1469-1527). Pensador florentino, introdujo por primera vez la palabra “Estado”, en un sentido moderno en el vocabulario de la política. Se encuentra contenido fundamentalmente en su obra “El Príncipe” donde fórmula que un Estado es una organización racional. La razón de Estado fue el principio básico del pensamiento. Según este principio la política consiste esencialmente en una lucha por el poder. El objetivo propio de la acción política era aumentar al máximo el poder de Estado. El Estado era para él un artefacto, una obra de arte creada, por la habilidad y el genio de los políticos. Todo está permitido con la única excepción de que haya sido racionalmente concebido para alcanzar el objetivo. Maquiavelo afirma que las palabras buena fe, justicia, clemencia y humanidad deben estar siempre en la boca de los principios, pero jamás en su corazón.

Tomas Hobbes (1588-1679). Filósofo inglés, en su obra “Leviatán” emplea un símil orgánico que lo conduce a dar al Estado una estructura física

semejante al hombre mayor y más fuerte que el natural para cuya defensa, protección y fin es asegurar la paz social y la defensa común. Afirma la condición antisocial de la naturaleza humana, condición que desemboca en la guerra de todos contra todos “bellum omniun contra omnes”¹.

Define al Estado así: una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de ésta persona se denomina soberano; y se dice que, tiene el poder soberano. Cada uno de los que rodean es súbdito suyo. Se alcanza este poder soberano por dos conductos, uno por la fuerza natural; el otro que por actos de guerra, somete sus enemigos a su voluntad, concediéndoles la vida a cambio de esa sumisión. De ésta institución de un Estado derivan todos los derechos y facultades de aquel o aquellos a quienes se confiere el poder soberano por el consentimiento del pueblo reunido.

C. L. Montesquieu (1689-1755). Jurista, filósofo y sociólogo francés, en su obra “El Espíritu De Las Leyes”, hizo un estudio comparativo de las tres formas de gobierno: república, monarquía y despotismo formulando la teoría de la división de poderes. Esta teoría, afirma que cada uno de los poderes deben ser ejercidos por un órgano distinto independiente de los demás, para evitar que su concentración en uno sólo pudiera degenerar en abusos y arbitrariedades.

Constituye un ideal raramente realizado en la práctica en toda su integridad, cuya definición definitiva se debe a que Montesquieu considera tres poderes: el legislativo, el judicial y el ejecutivo. Entendemos por poder suprema potestad rectora y coactiva del Estado. Para cumplir su fin de velar por el bien de la comunidad el Estado desarrolla una actividad encargada siempre en el marco del derecho, cuenta con ello con el poder y los organismos adecuados.

¹Porrúa Pérez, Francisco; *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa S.A., México, 1954, pag., 42.

Juan Jacobo Rousseau (1712-1778). Ilustrador y filósofo francés, en su obra “El Contrato Social” dice que el Estado es la celebración de un contrato social, derivado de la misma naturaleza humana, en lugar de la persona particular de cada contratante, el acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo, compuesto por todos los miembros de la asamblea el cual recibe en ese mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad .

La doctrina de Rousseau determina las ideas de soberanía popular, que precisamente la voluntad general mantiene la igualdad entre los ciudadanos, su ejercicio no es susceptible de abusos; los abusos de poder y los peligros de la opresión solo pueden proceder del cuerpo intermedio, que es el responsable del cumplimiento de las leyes y de la administración del Estado. Introduce el principio democrático, la igualdad y libertad para la formación del Estado, donde menciona que una de las formas del poder político se caracteriza por la participación de los ciudadanos en el gobierno, por la igualdad de estos ante la ley y la existencia de determinados derechos y libertades del individuo.

Carl Marx (1818-1883). En su obra “El Capital” sostiene que el Estado, es la organización política de la clase económicamente dominante, que tiene por objeto proteger el orden económico existente y anular la existencia de las otras clases. El Estado independientemente de su forma, es un instrumento de que los capitalistas se valen para defender la propiedad capitalista y, en este modo, consolidar la explotación capitalista del trabajo. Esta esencia clasista del Estado burgués se manifiesta especialmente en el aplastamiento de las revoluciones de la clase obrera, en las trabas que pone al desarrollo del movimiento huelguístico, en la persecución de los partidarios de la paz, y la democracia.

El Estado tiene una doble función: técnico administrativa y dominación política. Esta última es la que define propiamente al Estado sobredeterminando

la función técnico administrativa².

La idea del Estado descansa sobre tres principios: la concepción de la naturaleza como una realidad material de la que formamos parte los humanos, la división de la sociedad en poseedores de la tierra y de la riqueza y en hombres sin tierra y sin riqueza; y la lucha de clases como un hecho histórico y presente.

Federico Engels (1820-1895). A través de su difundida obra “El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado”, menciona que el Estado es el surgimiento por la necesidad que tiene de él la clase explotadora, para mantener oprimidos a los explotados por medio del poder, es una institución represiva, no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad, tampoco es la realidad de la idea moral, ni la imagen y la realidad de la razón.

Dice que el Estado al hacerse finalmente real representante de la sociedad, se hace el mismo superfluo, en cuanto que deja de haber clase que mantener en la opresión, en cuanto que con el dominio de clase y la lucha por la existencia individual, condicionada por la actual anarquía de la producción, desaparecen las colisiones, no hay que reprimir ni que haga necesario un especial poder represivo, un Estado.

Vladimir Ilich Lenin (1870-1924). En su obra “El Estado y La Revolución” menciona que el Estado es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase. El Estado surge en el sitio, en el momento y en el grado en que las contradicciones de clase, no pueden objetivamente conciliarse y viceversa: la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables. Dice, que el Estado, podrá extinguirse por completo cuando la sociedad ponga en práctica la regla de cada uno, según sus capacidades; a cada uno según sus necesidades, es decir,

² [Marx, Carl; El Capital, Tomo III](#), Fondo de Cultura Mexicana, México, 1946, [pag., 367](#).

cuando los hombres estén ya tan habituados a guardar las reglas fundamentales de la convivencia y cuando su trabajo sea tan productivo que trabajen voluntariamente según sus capacidades.

Max Weber (1864 - 1920). Ilustrador y filósofo alemán, su concepción se refiere al fundamento de aceptación por una población de una determinada forma política y sistema de gobierno. Fue el primero en descubrir la aplicación universal de la noción de legitimidad (es el fundamento del poder político cuando el gobernante lo ejerce con conciencia de su derecho a gobernar y los gobernados reconocen de alguna forma ese derecho). Se deriva de las nociones de solidaridad y de integración sociales. Según deduce su hipótesis de que todo sistema político se apoya en último término en el consentimiento de los gobernados.

3. El Estado Moderno

Estado moderno sirve solamente para indicar y describir una forma de ordenamiento político que se dio en Europa a partir del siglo XIII y hasta el siglo XVIII o hasta inicios del XIX. A fines de la edad media se hicieron esfuerzos para lograr la unidad del Estado superando la disgregación existente en el feudalismo.

Con el renacimiento, surgió la concepción del Estado moderno, mediante una concepción del mismo, como unidad que superaba el dualismo existente entre rey y pueblo, entre poder espiritual y temporal que caracteriza al Estado de la edad media.

El Estado moderno es un Estado burgués, y es la ascensión de la nueva clase social al poder. Creada a partir de la segunda mitad del siglo XVII, para proteger sus intereses. Es el producto de una larga y finalmente, victoriosa lucha para superar las dificultades mencionadas. Se consolida el poder

económico, aumento gradual de los poderes de los principios territoriales y político de la burguesía.

El Estado moderno tiene las características de unidad, organización constitucional y autolimitación frente a los individuos, dotado de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico a través de la cristalización de las constituciones escritas, principios de igualdad. Además la libertad individual se deriva del reconocimiento que de la misma hace la organización política por medio del ordenamiento jurídico.

4. El Estado Contemporáneo

El Estado contemporáneo, aparece en el siglo XX en una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en un determinado territorio, y que además, recoge los principios, estructura general y división de poderes del Estado moderno.

El sistema de instituciones que integran la vida del Estado da cauce al comportamiento que sus diversos niveles de gobierno, lo federal, lo estatal y lo municipal, que son esferas de poder que se manifiestan como fuerzas concurrentes o divergentes y que, sin embargo, forman parte del conjunto del Estado para configurar un sistema de relaciones causales e interdependientes dándole vida a la organización política de la sociedad, como el garante de la unidad civil de la nación.

Al inicio de este capítulo definimos al Estado como una estructura permanente de dominación de una sociedad sobre la cual, y en el territorio que ocupa, ejerce su autoridad con exclusión de cualquier otra; además es una conjugación de fuerzas centrales y descentralizadas, cristalizadas en las constituciones escritas, bajo los principios de igualdad, equidad y justicia.

El Estado implica el poder político y el monopolio de la coacción ordenada, para poder controlar y organizar la comunidad. En una sociedad de clases, es una institución clasista que defiende los intereses de la clase dominante. Es importante no confundir Estado con gobierno, ya que este último consiste en un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder. Es una parte de aquel y constituye el sistema operativo mediante el cual, el Estado cumple sus funciones y objetivos. A través de la forma concreta que asume el gobierno, el Estado puede cumplir con las obligaciones que ha adquirido con la sociedad.

El Estado, como organización social importante, también se identifica como sector público y administración pública, para diferenciarlo del sector privado y del sector externo, que interviene en la economía. Es decir, el Estado es un ente social que participa en la economía³. En el Estado hay tres especies de poderes; la potestad legislativa, la potestad ejecutiva y la potestad judicial. El encuadre de la división de poderes del Estado, requiere una explicación más amplia en lo referente a las funciones del Estado.

Estas funciones son distinguidas para fines analíticos y expositivos. Las funciones básicas generales que distintas teorías atribuyen son:

Institucionalización. Toda sociedad se articula en y por medio de instituciones. Estas son en esencia modelos de relaciones humanas, de distribución y ejercicio de status, funciones y roles, sobre las que se calcan, se estructuran y se formalizan las relaciones concretas de grupos e individuos, mediante su formulación o consagración por la autoridad estatal que les confiere así cohesión, reconocimiento y valorización por otros grupos e individuos. Dentro de una estructura social, tienen fines, constituyen un orden institucional, económico, político, militar, familiar, religioso.

³Méndez M. J., Silvestre; *Problemas Económicos de México*, 3ra. Edición, Editorial McGraw Hill, México, 1994, pag., 333.

Legitimidad. Es el proceso y resultado de la identificación de un orden sociopolítico afirmado como ideal de la comunidad y Estado, y el gobierno que rige a la primera y encarna al segundo.

Legalidad. Instituciones, legitimidad, consenso, a la vez presuponen, exigen y generan una legalidad, un derecho; todas las sociedades conocidas se basan en la escasez, la desigualdad y la injusticia. Sobre la base y en los marcos de las necesidades, todo derecho específico de un país y de un período histórico aparece como un conjunto de valores, principios, normas y procedimientos que el Estado establece, reconoce y sanciona, y que tienden a cumplir una serie de funciones como, autoinstitucionalización del poder estatal, imposición de una coherencia mínima, institucionalización y regulación de la instancia específicamente social, fijación de las reglas del juego social y político, mantenimiento de la continuidad de la imagen que la sociedad tiene de sí misma y de su sistema de valores, regulación de la asignación de recursos de la distribución de bienes, servicios, ingresos y oportunidades.

Consenso. Es el acuerdo general de los grupos e individuos constituyentes de una sociedad sobre la legitimidad de una forma de Estado o de un gobierno determinado.

Coacción social. Las relaciones entre individuos, entre éstos y los grupos, y entre los individuos y grupos con la sociedad, oscilan permanentemente entre el polo de complementariedad-cooperación-solidaridad, y el polo de competencia-conflictividad-antagonismo; entre el egocentrismo individual y grupal y el sociocentrismo colectivo; entre la rigidez de la jerarquía y la movilidad de los grupos e individuos; entre el orden y el desorden.

Educación y propaganda. El Estado crea y administra economías externas de impacto cultural y social difuso. La educación no se limita a la mera enseñanza formal. Toda sociedad tiene una pedagogía cotidiana, que interviene

en la práctica social, integra o busca integrar a sus diversos aspectos, cumpliendo con las finalidades de socialización e internacionalización de los valores y normas, conservación y transmisión del acervo histórico, incorporación a las nuevas generaciones sistemas de valores, desarrollo de la cohesión colectiva de los adultos, preparación, formación de las elites intelectuales, de personal especializado, provisión al grupo hegemónico del aparato productivo científico-técnico, elevar el nivel técnico, cultural y moral.

Organización colectiva y política económica. Mencionaremos los siguientes aspectos, niveles y comportamiento del Estado. a). Acción general y específica sobre la orientación, la estructura y el funcionamiento de la economía y del sistema social. b). Regulación de la disponibilidad, la asignación y el uso de los recursos escasos (físicos, humanos y financieros), y de la distribución de bienes, servicios e ingresos, entre los diferentes sectores. c). Reconocimiento, evaluación y jerarquización de las necesidades colectivas, sectoriales e individuales, y determinación y movilización de los medios necesarios para su satisfacción. d). Regulación y gestión de servicios públicos o de interés general. e). Promoción del desarrollo de sus etapas iniciales; estabilización y continuidad del crecimiento después de un desarrollo básicamente ya cumplido. f). Organización y coordinación de la comunidad y de sus principales aspectos y sectores participantes, en el cuadro de una estrategia de conjunto (mero intervencionismo, dirigismo, planificación parcial y flexible, planificación total o autoritaria).

Relaciones internacionales. Deben ser concebidas como una parte, como expresión y proyección de las relaciones sociales y de la estructura global del Estado en cuestión. El peso entre lo interno y lo internacional, varía de acuerdo al grado de independencia o de dependencia de un país⁴.

5. Diferentes Concepciones Actuales Acerca del Estado

⁴ [Kaplan, Marcos; *Estado y Sociedad*. Coordinación de Humanidades UNAM, México, 1983, pag., 205 - 218.](#)

En el apartado 2 analizamos los diferentes precursores de la Teoría del Estado, donde establecimos en cada uno de ellos sus propuestas y aportaciones; ahora vamos a examinar las diferentes concepciones o categorías que tratan de exponer el origen del Estado; haciendo una explicación de cada una de las teorías. Las agruparemos de la siguiente manera:

- Las teorías organicistas son aquellas que consideran al Estado como un ente similar los organismos vivos o como un organismo natural. Su desarrollo histórico sería similar al desarrollo biológico de los seres naturales.

Una versión actual de la tesis organicistas es aquella que entiende al Estado moderno como un órgano, como una estructura con identidad propia, que realiza una gama compleja de funciones.

- Las teorías sociológicas del Estado entienden a este como una unidad colectiva o de asociación. Las tesis actuales sostienen que es una comunidad con características especiales; que es la unidad de la asociación, la cual consiste en que una variedad de individuos se ponen en comunicación en virtud de un fin, de modo tal que el contenido igual de voluntad de quienes participan en la comunidad, llega a adquirir realidad por obra del poder de las voluntades de los órganos directores y de los miembros de que constan estos.
- Las teorías jurídicas son tal vez las que han alcanzado una mayor aceptación entre los estudiosos de la teoría general del Estado. Pueden clasificarse en dos grandes grupos. Las primeras son aquellas que sostienen la personalidad jurídica del Estado. La teoría de la personalidad jurídica afirma que el Estado es una unidad jurídica. El segundo grupo de teorías jurídicas son aquellas que lo identifican con el derecho; es decir,

proclaman la unidad entre el Estado y el derecho.

- Teorías que explican al Estado a través de los elementos que la integran. Explican si el Estado es un orden jurídico, entonces todos los problemas que surgen dentro del ámbito de una teoría general del mismo, tienen que ser reducible a problemas que tengan sentido dentro de una teoría general del derecho. Todos los atributos del Estado tienen que ser susceptibles de ser presentados como propiedades del orden jurídico, como son: territorio, población y poder.

a) **El territorio** jurídicamente comprende un espacio tridimensional que incluye el situado arriba y abajo del plano terrestre, y constituye el elemento geográfico del Estado en el que ejerce su poder. La limitación del ámbito de validez del orden coactivo llamado Estado a un determinado territorio, significa que las medidas coactivas, las sanciones establecidas por ese orden, tienen que ser aplicables en dicho territorio y ejecutarse dentro de él.

El territorio del Estado en sentido estricto es el espacio a quien pertenece el territorio, y está facultado en principio, para ejecutar actos coactivos, con exclusión de todos los otros Estados⁵.

b) **La población** es un grupo humano que reside en cierto espacio físico con afinidad cultural, ideología étnica, guardando con este también una relación de carácter físico. Los aspectos demográficos básicos de la población son cuatro: su dimensión actual y probable, su estructura por edades y sexo, su distribución

⁵Kelsen, Hans; *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1979, pag., 246-258.

territorial y su composición rural o urbana. El pueblo del Estado son los individuos cuyo conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional.

- c) **El poder** del Estado, o la potestad pública, lo conciben algunos autores simplemente como el hecho de que algunos hombres manden y otros obedezcan. Para otros es la acción que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional. Para otros más la “potestad estatal” es una función: la de creación de directivas obligatorias a los miembros de la comunidad estatal. Otros autores la definen como el poder resultante del concurso de actividades reciprocas reglamentadas por el orden normativo; la instancia de solución, la fuerza que actúa, que funciona en vista de los fines⁶.

Es en éste elemento donde nos inclinaremos para la realización de la investigación. Porque, la característica fundamental del poder estatal es la soberanía. La independencia se refiere principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre las bases de igualdad con relación a los demás estados soberanos. La noción de supremacía, en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, porque la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado.

⁶Pichardo Pagaza, Ignacio; *Introducción a la Administración Pública de México*, I Bases y Estructuras INAP- CONACYT, México, 1984, pag., 41.

CAPÍTULO II EL ESTADO MEXICANO

1. Antecedentes Constitucionales del Estado Mexicano

En este el capítulo procederemos a señalar las diferentes constituciones que dieron origen a la conformación del Estado Mexicano, para una mejor comprensión comenzaremos por considerar algunas nociones importantes, que permiten distinguir al Estado mexicano de lo que es la Federación.

Al Estado, como ya señalamos en el capítulo anterior algunos autores lo definen como un sujeto de derechos y deberes, siendo una persona jurídica, mientras otros lo describen como la unidad de asociación dotada originariamente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio.

El Estado Mexicano es un Estado Federal, con democracia constitucional de carácter representativo, reconoce los derechos individuales públicos de los hombres y los derechos sociales. En él existen tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial. Además adopta la forma republicana de gobierno. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, donde el municipio libre es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. El Estado mexicano fue creado por el pacto federal, formalizado histórica y originalmente por un documento público, solemne, tan importante como la Constitución, llamándose acta constitutiva de la federación.

La Federación es la estructura orgánica de gobierno, adoptada libremente y de forma permanente por los miembros que la conforman, en virtud de la cual el sistema de gobierno constitucional que determina la constitución y caracterización de los órganos del Estado y de sus funciones, resulta aplicable a todos los miembros de la misma.

En la Constitución de 1824 existe un Estado nacional sólo desde un punto de vista formal, pues carece de un control efectivo sobre la población y el territorio, y se haya contenido por una multiplicidad de poderes locales cuya autonomía es el signo de la debilidad del poder central. Aquí se manifiestan tres

corrientes diferenciadas, la monarquía, el régimen centralizado y federal otorgándose la preeminencia en este último; existen los poderes locales, los poderes de los propietarios, terratenientes, iglesia, cuerpos y testamentos de poseedores. De 1824 a 1857 entre guerras civiles, cuartelazos y guerras extranjeras no hubo régimen federal posible, pero si gobierno y constituciones centralistas.

El 5 de febrero de 1857, el congreso aprobó la constitución que organizó al país en forma de república, representativa, democrática federal; ésta constitución volvía a organizar el país como una república federal. El Estado liberal oligárquico en el plano de las relaciones jurídico-políticas, es liberal; debe limitarse a garantizar y promover los intereses de los particulares. Divorcia a la Iglesia del Estado. Afirma que la soberanía de los estados debe ser celosamente respetada, y que la división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial se encargara de mantener un equilibrio dentro de la administración. Oligárquico; es la expresión político-administrativa de los compromisos acordados por las oligarquías, regionales o locales, más importantes del país.

Este período se destacó por un Estado fuerte y centralizado y por la concentración del poder en manos del ejecutivo. En ésta etapa los Estados fueron perdiendo sus facultades y el sufragio popular quedó mutilado.

El 5 de febrero de 1917 se promulga la nueva constitución y que entra en vigor en mayo, se considera un triunfo, después de siete años de guerra civil, mezclada con las maniobras imperialistas. El congreso constituyente de 1916, convocado por Venustiano Carranza, responde a la necesidad nacional de disponer de una nueva forma y estructura a la reconstrucción de nuestra sociedad conforme a la filosofía política de la revolución mexicana. La revolución mexicana se presenta, en sus inicios, como un doble movimiento, que se encuentra definido por dos planes y dos consignas de la propia

insurrección: “sufragio efectivo no reelección” (Plan de San Luis), y “tierra y libertad” (Plan de Ayala).

El texto constitucional, puso fin a una etapa de la revolución mexicana, respetó la doctrina liberal en numerosos preceptos, de esta manera se han sucedido los gobiernos revolucionarios, que siempre al amparo de la constitución y de sus reformas, han matizado su política en formas muy diversas.

La Constitución de 1917, mediante sus múltiples reformas, devendría una constitución estática empeñada en fortalecer al Estado, y dentro de él al titular del ejecutivo federal, dejando en segundo término, la competencia de los estados de la federación. Analizando esta constitución se advierte que, si bien por una parte se establece el sistema federal, por otra se limita al gobierno interior de los estados mediante las obligaciones y prohibiciones que la propia constitución establece.

De las constituciones del Estado mexicano se establecen las bases para la consolidación de la nacionalidad mexicana. Dando cabida a la conjugación de acciones y reacciones que dieron movimiento a la vida política, definición a la vida pública y consistencia al ser mismo del Estado; considerándose la organización política de la sociedad, haciendo un conjunto de capacidades al servicio del bien común, permitiendo a la sociedad que su vida civil y pública, fuera impulsada con principios, normas y criterios de institucionalidad. La construcción de la república federal otorga al México independiente una organización democrática, representativa y federal.

La naturaleza jurídica del Estado mexicano que da un giro hacia la rectoría, organización y estabilidad, lo establece la constitución y lo ejerce en los siguientes artículos:

El artículo 25° se refiere a la rectoría del Estado en el desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento de crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales; además, llevara a cabo las actividades de regulación y fomento.

El artículo 26° menciona que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Mientras que el artículo 27° establece como principio capital que las propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Por otra parte establece el dominio de la nación sobre los minerales o sustancias que constituyan el subsuelo, cuya naturaleza sea distinta a los componentes del suelo (yacimientos minerales u orgánicos, el petróleo y los hidrocarburos, etc.). Y el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola, con las tierras y aguas que sean indispensables para el fomento a la agricultura.

Por último el artículo 28° dice que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopolicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria. El Estado al ejercer su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes en la materia. Menciona que el Estado tendrá un banco central que será autónomo

en el ejercicio de sus funciones y en su administración, su objetivo será procurar la estabilidad del poder adquisitivo y acuñación de la moneda nacional. Podrá concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación.

El “Período de Formación” del Estado mexicano se encuentra de 1917 a 1933, presentándose una situación violenta, caótica de lucha por el poder manifestando un panorama político del país; se caracteriza por la inexistencia real de un Estado nacional. En este período, predomina la burocracia en el poder, tras derrotar, contener e integrar las masas campesinas, se logro organizar a los trabajadores a los empresarios, subordinándolos al Estado.

Por otro lado el "Período de Desarrollo" del Estado mexicano se ha manifestado a partir de 1940, donde los nueve sucesivos gobiernos de la república han vivido un creciente deterioro de esa base social de apoyo, por lo que han recurrido, de manera cada vez más frecuente, a la represión directa para sofocar sacudimientos campesinos, obreros, de capas medias de la población. En el curso de las últimas décadas, como resultado dio origen al actual Estado mexicano.

En esencia podemos resumir que a partir de 1940, y una vez definido un modelo de desarrollo nacionalista, el Estado Mexicano asume el papel de regulador, planeador, benefactor y promotor del desarrollo económico.

2. Estructura del Poder Público en el Estado Mexicano

Después de un largo proceso, se fue consolidando la estructura del poder público del Estado mexicano que representa la organización y administración en el que se apoya. En forma esquemática representaremos la estructura en la figura 1.

La administración pública federal. Es un sistema centralizado y paraestatal, en el que el elemento "Presidencia de la República" juega un papel dominante y, por lo tanto, su intervención es básica para la operación del sistema. Es un subsistema de un sistema nacional. Éste está formado por el subsistema administrativo y, además, por los subsistemas político, económico, jurídico, sociológico, etc. En consecuencia, la optimización de la administración pública federal está condicionada a la optimización de los otros subsistemas. La estructura del Estado, está constituida por: organismos centralizados, descentralizados, desconcentrados, de la administración pública centralizada y administración pública paraestatal.

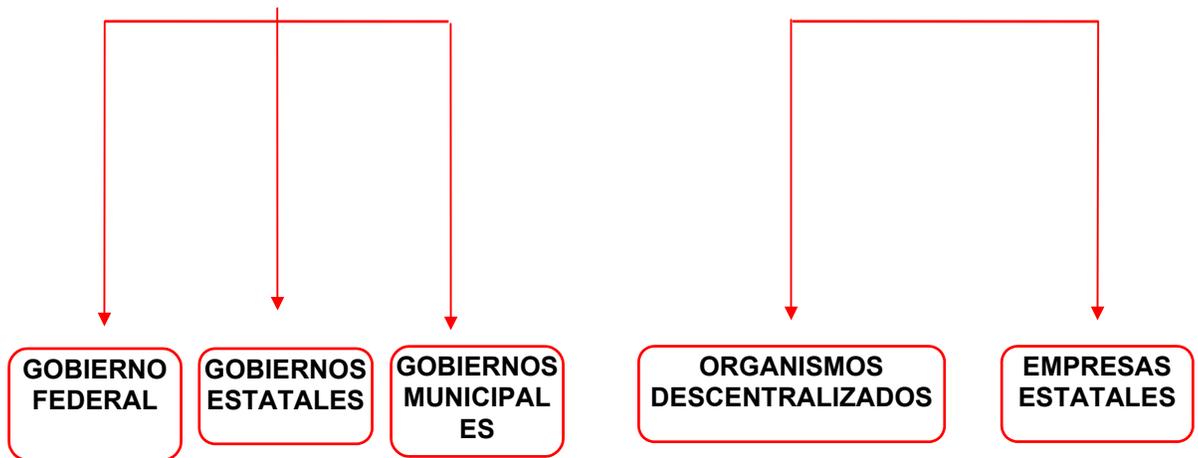
Organismo centralizado. Corresponde este calificativo a las Secretarías de Estado y departamentos administrativos definidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26°, los cuales auxilian al Presidente de la República en el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión. En ésta clasificación podemos ubicar a la Secretaría de Gobierno, Energía, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Comunicaciones, etc.

Organismo descentralizado. Instituciones creadas por autorización del Congreso de la Unión o el Titular del Ejecutivo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Como por ejemplo, Productora Nacional de Semillas (PRONASE), Universidad Autónoma Chapingo UACH), etc.

Organismo desconcentrado. Forma de organización administrativa que de acuerdo con el artículo 17° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene facultades específicas para resolver asuntos de la competencia del órgano central, siempre y cuando siga los señalamientos de la normatividad dictada por este último. Corresponde: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), etc.

Figura 1. Estructura del poder público en el Estado Mexicano





3. Funciones Ejecutivas del Estado Mexicano

Sus bases de organización y funcionamiento están contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Tales funciones se agrupan en la forma siguiente:

- **Función gobernación:** La Secretaría de Gobernación (SEGOB), tiene a su cargo por delegación del Ejecutivo, entre otras atribuciones, la conducción de la política interior del Estado mexicano, la preservación del orden público y la protección ciudadana; la prevención de delitos y la readaptación social; también le corresponde ser el conducto de la relación institucional del gobierno con los poderes legislativo y judicial de las áreas relativas al trabajo, registro público de la propiedad, registro civil, notarias y defensorías de oficio.

- **Función finanzas:** Compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), elaborar y proponer al Ejecutivo los proyectos de ley, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que se requieran para la planeación, programación, presupuestación y evaluación de la actividad económica, financiera, fiscal o tributaria del Estado; así como la administración de los recursos humanos y materiales.
- **Función de desarrollo social:** La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), es el órgano encargado entre otras cosas de formular, coordinar, ejecutar y evaluar los programas para el desarrollo social, del ordenamiento de los asentamientos humanos, de la regulación de desarrollo urbano y de la vivienda. Coordina las acciones en el combate a la pobreza, elaborando los programas regionales para la atención de los sectores.
- **Función de fomento económico:** Corresponde al Estado promover, fomentar, regular, y evaluar el desarrollo de la actividad económica las áreas de industria, minería, energía, comercio y turismo. A través de la Secretaría de Turismo (ST), de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y de Energía (SE).
- **Función de fomento agropecuario:** Corresponde promover, regular, evaluar el desarrollo agrícola, ganadero, y agroindustrial; así como colaborar en la atención y solución en la legislación de los problemas agrarios del país. A través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), y la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).
- **Función de medio ambiente recursos naturales y pesca:** Corresponde promover, regular, evaluar el desarrollo forestal, pesquero, e hidráulica; así como colaborar en la atención y solución de los problemas

relacionados con la ecología del país. A través de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

- **Función de comunicaciones y transportes:** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), tiene a su cargo el desarrollo y fomento de las comunicaciones, transporte y la planeación, conservación y ejecución de las obras públicas en el Estado.
- **Función de salud:** La Secretaría de Salud (SS), es la dependencia responsable de integrar y coordinar los servicios de salud pública, asistencia social y desarrollo comunitario.
- **Función educación:** La Secretaría de Educación Pública (SEP), tiene a su cargo establecer, administrar y ejecutar la política educativa del país. Se definen los objetivos, de la sociedad global, que determinan alternativas y opciones respecto a la asignación de los recursos culturales.
- **Función de contraloría y desarrollo administrativo:** La Secretaría de Contraloría tiene a su cargo la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública federal, así como el establecimiento de políticas, criterios y lineamientos generales para su modernización.
- **Función de procuraduría de justicia:** Corresponde al Estado la Procuración de Justicia, y ejercer las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Ministerio Público y los demás ordenamientos aplicables.
- **Funciones de apoyo discrecional del ejecutivo federal:** La consejería jurídica incluyen lo referente a la secretaría particular del ejecutivo federal,

ayudantía, difusión y relaciones públicas, entre las más importantes. Para el cumplimiento de tales funciones se establecen secretarías, direcciones o departamentos cuyos niveles jerárquicos, adscripción orgánica y ámbito de competencia varía de un Estado a otro en atención a su evolución histórica, grado de desarrollo alcanzado y nivel de modernización administrativa logrado.

- **Función relaciones exteriores:** La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), entre otras atribuciones le corresponde promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones diplomáticas en el exterior del país a través de las embajadas y consulados. Así como coadyuvar en lo relativo a comisiones, congresos y conferencias internacionales. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales y aguas; celebra convenios, tratados y permisos para legalizar la nacionalidad y naturalización de los extranjeros.
- **Función defensa nacional y marina:** Se encarga de organizar, administrar y preparar al ejército, fuerza aérea y marina al servicio de la federación. Planea, dirige y maneja la movilización del país en caso de guerra. Ejerce la soberanía en aguas nacionales. Construye y conserva las obras portuarias, recintos militares para el uso del ejército, fuerza aérea y marina. Además administra la justicia militar y naval. Interviene en la importación de toda clase de armas de fuego.
- **Función previsión social:** Vigila la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123, ley federal del trabajo y sus reglamentos. Establece, promueve e interviene en el servicio nacional de empleo, adiestramiento y contratos de trabajo. Coordina y dirige la política de seguridad social de la administración pública federal y la procuraduría federal de la defensa del trabajo.

4. Gobierno y Administración Pública en México

En el capítulo primero mencionamos la conformación del Estado, en lo que hoy radica la soberanía derivada. En ese capítulo señalamos que existen tres elementos que integran al Estado, y que uno de ellos es el poder público. Por lo que, la expresión única del poder público del Estado mexicano es la constitución. De acuerdo con la tradición jurídica mexicana, podríamos decir al respecto, que el pueblo al crear el poder constituyente decidió organizarse, así mismo, dotándose de una ley suprema que es la constitución. Precisaremos la idea que le atribuimos al hombre común en el sentido de los conceptos gobierno y administración pública.

La autoridad, por definición, está capacitada para dar ordenes. Este aspecto consiste en formular mandatos y exigir que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines. La segunda tarea de la autoridad aparece cuando ésta organiza los servicios públicos destinados a ayudar a suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público.

El gobierno es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos. Es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto a individuos humanos. Consiste en un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder.

Las características de un gobierno soberano, es un gobierno con un grupo de individuos que ejercen la autoridad legítima, protegen, dirigen a la comunidad mediante la adopción y ejecución de decisiones.

Los gobernados son los habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal. Los fundamentos constitucionales de la administración pública mexicana se encuentran en la parte orgánica de la

constitución; la administración es la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares⁷. La administración es proveer, por medio de servicios, a la satisfacción de los intereses que se consideran incluidos en la esfera del Estado y del bien público. La administración se enfoca hacia la protección de intereses. Es un grado intermedio entre el gobierno y los gobernados. El papel de la administración se dirige hacia las cosas. El gobierno, en cambio, se dirige en forma directa hacia las personas.

Administración pública, es la acción del Estado en la sociedad, que se caracteriza por la doble naturaleza de la propia administración del Estado: dirección administrativa y dominio político. La dirección administrativa brota de la división social del trabajo; de la armonización y coordinación de conjunto necesaria como compensación al carácter privado de la vida civil. Por su parte el dominio político surge de la lucha de clases, de las relaciones de señorío y servidumbre que imperan en la sociedad y cuya reproducción queda a cargo del Estado⁸.

La administración pública significa, en el uso corriente, las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y locales; las juntas y comisiones creadas por el congreso y las legislaturas de los estados; las corporaciones de gobierno; y ciertas otras entidades de carácter especializado⁹. Se excluyen específicamente las ramas de carácter legislativo y judicial y la administración que no es gubernamental.

5. División de Poderes

Es la división encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

⁷Porrua Pérez, Francisco; Op. cit., pag., 179, 180 y 186.

⁸Guerrero, Omar; *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Editorial Fontamara, México, 1981, pag., 244.

El poder o potestad del Estado mexicano para obrar como suprema potestad rectora, es único, como único en el fin último del Estado, pero puede manifestarse de diferentes modos, según la función particular que atienda. En este sentido se habla de distintos poderes del Estado. El Estado para actuar, debe valerse de órganos integrados por personas humanas que obraran individual y colectivamente, pero que tendrán todas las virtudes y defectos de los hombres, aún cuando estén actuando en nombre del Estado.

La constitución mexicana, establece la forma de gobierno del Estado mexicano, es decir, la división de poderes. Mediante esta división el Estado mexicano realiza la administración pública y su gobierno.

Tres poderes ejercidos respectivamente por tres órganos		
Poder legislativo. Crea y define el derecho	←————→	Cámara de diputados Cámara de senadores
Poder judicial. Aplica el derecho al caso particular, resolviendo las controversias.	←————→	Suprema corte de justicia Tribunales colegiados Tribunales de distrito
Poder ejecutivo. Realiza lo mandado por el derecho, velando por su cumplimiento.	←————→	El presidente Gabinete especializado

Los poderes públicos son creados y organizados por la constitución rígida, dotándolos de una cierta esfera de competencia. En el Estado mexicano en el artículo 49° de la Constitución habla de la División de Poderes: El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio en:

⁹Herbeert A. Simon, Donald W. Smithburg y Víctor A. Thompson; *Public Administration* (N.Y.), 1950, pag., 3.

El poder legislativo lo expresa el artículo 50° de la constitución, está encaminado a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo término, reglamentar las relaciones de los ciudadanos entre sí.

El poder ejecutivo que se expresa en el artículo 80° de la constitución, promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad.

El poder judicial que se menciona en el artículo 94° de la constitución, encaminado a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa a aplicar en los casos particulares. Es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del poder judicial en la sociedad moderna, lo coloca como órgano orientador de la vida jurídica nacional¹⁰.

Es así que en la formación, desarrollo y consolidación del Estado mexicano, se ha luchado por lograr un sistema liberal democrático. Teniendo su base y su origen en el deseo de su pueblo por cambiar el sistema de producción, organización social, judicial y administrativa, en nuestra organización política misma. Considerando el federalismo como un producto de la propia experiencia.

CAPÍTULO III EL FEDERALISMO EN MÉXICO

1. Definición de Federalismo

En el capítulo anterior se menciona en la conformación del Estado mexicano, la introducción del sistema federal, que consagra actualmente nuestra carta fundamental, y que ha sido indudablemente uno de los postulados primordiales en que se apoya nuestra estructura constitucional.

Federalismo se refiere, esencialmente a un sistema político en el que varios estados independientes, comparten soberanía con una autoridad superior; el término es una derivación del concepto del régimen federal, que establece una forma de gobierno sustentada en la soberanía e independencia de los estados que forman la federación.

El Federalismo es, un principio para integrar constitucionalmente las potestades públicas de diversas entidades normativa y políticamente autónomas, que son técnicamente soberanas en su origen y ceden

¹⁰Serra Rojas, Andrés; *Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Porrúa S.A., México D.F., 1985, pag., 38.

expresamente, en el arreglo constitucional, algunos poderes específicos que son esenciales para la operación del nuevo gobierno que así formaron¹¹. Es, por lo tanto, un concepto de naturaleza jurídica y política del más alto rango. Es la síntesis de dos aspectos contrarios: unidad y diversidad, centralización y descentralización, constituidos como una unidad dialéctica caracterizada por una compleja serie de mecanismos de coordinación.

La teoría sobre el federalismo considera que es el grado más elevado de descentralización política, es decir; el federalismo es la salvaguarda de las autonomías de los estados dentro de una unidad política nacional, y es el resultado de un pacto entre estados que ya existían como tales y que, tuvieron la voluntad de unificarse en una República, convinieron en delegar ciertas facultades que les correspondían a favor del poder central del cual forma parte, reservándose para ellos aquellas que no habían delegado en forma expresa, manteniendo la libertad y la soberanía en lo que atañe al régimen interior y todo lo que no se oponga al pacto de unidad¹².

2. Antecedentes de la Evolución del Federalismo en las Constituciones del Estado Mexicano

El sistema federal ha llegado a ser en el Estado mexicano, una mera técnica constitucional en el reparto de competencias, cuya conveniencia y eficacia se ha desarrollado conforme a las circunstancias y necesidades; y reviste una singular importancia en la organización política.

El Federalismo, prevalece y se justifica constitucional y políticamente gracias al principio de igualdad que la constitución establece entre órganos centrales de los estados miembros, por eso, se debe de considerar como una institución que organiza los poderes públicos. A la luz de las ideas expuestas

¹¹Díez de Urdavínia, F. Xavier; Citado por Faya Viesca, Jacinto; *Impulso al Federalismo Mexicano*, México, 1996, pag., 110.

¹²Faya Viesca, Jacinto; *Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa S.A., México D.F., Pag., 2.

conviene examinar el desarrollo que se dio en las necesidades que han precisado la aparición y el recorrido del federalismo mexicano.

El Federalismo en el Estado mexicano ha pasado por tres etapas, que corresponden a las tres revoluciones políticas, sociales, económicas y jurídicas que han vivido, y cuyos resultados, fueron las tres constituciones que han sido: la de 1824, que es la era del nacimiento de la nacionalidad; 1857, que es la conciencia de constitución de la república federal y de nuestra nacionalidad; y 1917, que es el primer brote universal en favor de la justicia social¹³. En las tres constituciones existe como denominador común la forma de “Gobierno Federal”, que fue la única capaz de regir verdaderamente al país.

El Estado como forma de organización política, responde a la necesidad de realizar la convivencia humana en un aspecto determinado, y de esta forma, en el territorio nacional al consumarse la independencia en 1821, y hasta principios del siglo XIX se habían venido formando diversos estados y provincias.

En 1823 a la caída del imperio de Iturbide, el soberano congreso constituyente restaurado pronunció el voto por la forma federal de la república, el 12 de junio de 1823, el federalismo era una realidad. El 7 de noviembre de 1823, se reunió el congreso constituyente en la ciudad de México; de sus deliberaciones se escogió la forma de gobierno para el naciente país. Después de la amarga experiencia con el imperio de Iturbide, la mayoría de los 99 diputados rechazaron la monarquía como vía factible para dirigir y administrar a la nación; la idea de una república predominó, pero surgieron 2 fuertes tendencias: el federalismo y el centralismo.

El principal representante de los federalistas en el congreso constituyente, fue Miguel Ramos Arizpe en el año de 1823, que se lanza contra

¹³De la Cueva, Mario; *Prólogo a Plan de Ayutla*, México, 1954, pag., 10 y 11.

todo aquello que significa centralización gubernamental, además, se manifiesta en contra de la centralización en la administración de Justicia. Otros federalistas importantes fueron: Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero, Valentín Gómez Farías, José María Luis Mora y Lorenzo de Zavala.

El afán de la descentralización venía de la colonia, la lectura cuidadosa de la memoria de Ramos Arizpe¹⁴, sobre las cuatro provincias internas de oriente da la impresión de que se está en presencia de un alegato contra la centralización. Lucas Alemán y Carlos María Bustamante fueron los más distinguidos diputados centralistas. Fray Servando sostiene que en su iniciación la federación “debe ser muy compacta”, tanto por nuestra educación y costumbres, como para la guerra que nos que nos amenaza. Lo que se quiere, en realidad, no es la constitución, si no arrancarnos el decreto de las soberanías particulares”. Y no se debe condescender a ello. El congreso debe mantenerse firme. Si se aprueba el acta constitutiva en su totalidad¹⁵.

El federalismo quedó constituido en el país, primero en el acta constitutiva de la federación, e inmediatamente después de que se aprobó la constitución el 3 de octubre de 1824. En estos documentos jurídicos donde se establecen dos tipos de ordenes de gobierno: el de la federación y el de los estados, se crean los tres poderes de la unión y se les dota de sus respectivas competencias.

Circunstancias históricas trascendentes como la guerra de Texas y la intervención norteamericana del 47, hacían que la vida política de la nación fuera particularmente difícil. “El Tratado de Guadalupe”, merced al cual perdimos más de la mitad de nuestro territorio; el sucesivo enfrentamiento entre liberales, el regreso de Santa Anna de su destierro, provocaron un viraje

¹⁴Ramos Arizpe, Miguel; *Memoria de Cádiz*, México, 1812, pag., 28.

¹⁵Reyes Heróles, Jesús; *El Liberalismo Mexicano y Orígenes*, Tomo I, Los orígenes; Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pag., 360 y 409.

constitucional sin orden que dejó el federalismo de lado, entonces se originó una nueva rebelión.

Si bien con el triunfo de la revolución de Ayutla que tuvo su inicio el 1° de marzo de 1854, cesó la vigencia de las bases para la administración de la república y con ellas el centralismo, no puede decirse que automáticamente se adoptó el federalismo, pues esto no aconteció sino hasta la promulgación de la constitución de 1857. Desde ese momento México viviría la lucha de dos corrientes antagónicas: el enfrentamiento entre federalistas y centralistas. Los federalistas, que a su vez defendían la ideología liberal de la época, triunfaron en forma terminante, y su victoria se concretó en la constitución de 1857 al establecerse en definitiva el Estado federal.

El 5 de febrero de 1917 se promulgó la nueva constitución que rompiendo con los moldes jurídicos establecidos hasta entonces, incluyó principios avanzados de reforma social y derechos en favor de los campesinos y obreros. Aquí, se conserva el régimen que estableció la de 1857. Cabe señalar que en esta constitución el federalismo quedó inmerso en los siguientes artículos escritos en la carta magna.

La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano se encuentra establecida en los artículos 40° y 41° de la Ley Suprema:

El artículo 40° menciona “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente al régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental”.

Por su parte el artículo 41° establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de competencias de éstos, y por los estados en lo que toca a sus regímenes interiores.

Según tales preceptos el Estado Federal en México está compuesto por la federación y los estados miembros, y cada uno de ellos es indispensable y autónomo dentro de su ámbito de competencia (no soberano).

Por otra parte el artículo 115° afirma que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de la división territorial y administrativa el municipio libre. Con las recientes modificaciones se le transfiere la responsabilidad de suministrar los servicios básicos, readecuar y retener los impuestos sobre la propiedad y las tarifas por el uso de dichos servicios.

Se le conoce como entidad de poder público y se le faculta para iniciar controversias constitucionales. Aunque nuestro trabajo no es sobre el municipio, hay que puntualizar que el municipio podría ser la base para una auténtica descentralización, ya que el fortalecimiento institucional se le otorgaría mayores facultades y competencias, profesionalizando su administración y quehacer gubernamental, aumentando su capacidad de interlocución y de concurrencia e incidencia con otros ordenes de gobierno, teniendo una mayor representatividad.

Las prohibiciones señaladas a las entidades federativas se encuentran en:

El artículo 117° establece las prohibiciones absolutas para los Estados y el 118° las relativas. Ante los problemas nacionales, los gobiernos federales postrevolucionarios se vieron en la necesidad de crear y dinamizar, con el impulso de las instituciones públicas, un desarrollo económico y social que dio origen al Estado regulador y que culminó en un Estado con elevada participación en las actividades económicas. Al cabo de estos fenómenos, debe reconocerse de que el gobierno federal también incremento su poder y esfera de acción frente a los gobiernos estatales y municipales.

En nuestra Constitución, en sus artículos 41° y 124°, se precisa que en el Estado federal mexicano existe una división de competencias, siendo la competencia de origen permanente a los estados quienes delegan una serie de facultades en la federación la que tiene atribuciones limitadas. El artículo 124° menciona, “las facultades de la federación son expresas y que los estados son titulares de las que no se concede a la Federación.

En esencia en el sistema federal coexisten dos entidades, ambas con la misma jerarquía. Los estados que conservan todas las facultades y la federación solo aquellas que le han sido cedidas. En la constitución de 1824 se otorgó la preeminencia al gobierno federal; de 1824 a 1857 entre guerras civiles, cuartelazos y guerras extranjeras no hubo régimen federal posible, pero si gobierno y constituciones centralistas.

La Constitución de 1857, se refiere nuevamente al régimen federal, pero no se empezó a regir realmente hasta la reestructuración de la república. La de 1917, mediante sus múltiples reformas, devendría una constitución empeñada en fortalecer al Estado, y dentro de él al titular del ejecutivo federal, dejando en segundo término, la competencia de los estados de la federación. Analizando ésta constitución se advierte que, si bien por una parte se establece el sistema federal, por otra se limita al gobierno interior de los estados mediante las obligaciones y prohibiciones que la propia constitución establece.

3. El Federalismo como vía de Integración Nacional

Al referirnos al origen y evolución del federalismo mexicano, nos damos cuenta que ha sido un método de integración nacional, que quizás, de no haberse adoptado desde la constitución de 1824 el país se habría disgregado. Además, el federalismo ha sido un medio y un instrumento para el triunfo de la causa liberal, por lo que, el fortalecimiento como objetivo de la reforma administrativa,

exige una coordinación respetuosa de la iniciativa de los estados y de su capacidad de acción. Como objetivo también de descentralización se ha procedido a la celebración de convenios únicos para la programación del desarrollo económico, político y social, llevándose a cabo el deslinde de funciones en forma coordinada entre la federación y estados.

Sin embargo diremos al respecto que el federalismo conjuga simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas. Pero se trata de una conjugación de relaciones donde lo óptimo es no el equilibrio puro o abstracto 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, para acrecentar la vida civil de la sociedad y la expresión pública de las organizaciones ciudadanas.

El federalismo es un medio para integrar la vida política de un país, y fórmula para que las cuotas de poder sean regidas mediante acuerdos, reglas, potestades y el reconocimiento de autoridades supremas.

El federalismo en la vida moderna da vida a un conjunto de poderes que deben dirigirse, coordinarse y colaborar a la manera de un todo armónico. El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos.

Como forma de gobierno, el federalismo es una suma de poderes concurrentes que tienen como denominador común, la voluntad de cooperar tomando en cuenta diversos contextos de gobierno y por tanto, de decisión. Esto no significa que en el federalismo exista ausencia de conflictos. Por el contrario, desde el momento que alude a la categoría de gobierno es importante considerarlo como institución donde se abordan y solucionan problemas, conflictos de competencia e intereses contrapuestos.

Como bien lo ha señalado Aaron Wildavsky¹⁶, "el federalismo auténtico conlleva a la vez conflicto y cooperación, o centralización y descentralización, pero como parte de un consenso equilibrado".

El federalismo en cuanto sistema de convivencia no es ajeno a las relaciones de conflicto y cooperación. Pero tiene vías razonables para que la acción de gobierno pueda aspirar al consenso y la legitimidad.

4. Características del Federalismo Mexicano

El federalismo mexicano tiene un carácter "sui generis", es decir, que no es una imitación extraída del proceso de desarrollo del pensamiento norteamericano, sino que es consecuencia de los deseos del pueblo por gozar de un régimen donde pudiera realizarse la democracia sin perder la unidad como Estado.

Para esto se ha buscado descentralizar el poder, restarlo al gobierno central y otorgar a las provincias, más tarde Estados, una autonomía que el centro les negaba. Tal era el deseo de los hombres habitantes de las provincias que el sentimiento federalista no transigía con otra forma de gobierno.

El federalismo fue una corriente basada en la soberanía del pueblo que pugnó por sustituir la autoridad basada en la fuerza por el principio del gobierno representativo y federal. 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 privilegios y desamortizar sus propiedades. Al respecto en el desarrollo del mismo, se ha encontrado con murallas, que no han

¹⁶Wildavsky, Aaron; Citado por Edmon Orban en *El Proceso de Descentralización en el Estado Federal Industrial*, Perspectiva Teórica y Metodológica, pag., 71.

permitido que se rija el que nuestros antecesores dibujaron en el espíritu de las leyes y por las que combatieron.

5. Problemas de un Sistema Federal

Anteriormente mencionamos que el sistema federal ha llegado a ser en México una mera técnica constitucional del reparto de competencias y revestido de una singular importancia en la organización política del Estado, a pesar de esto, se ha visto truncada por algunos factores que han intervenido en el buen desarrollo, haciendo que opere en una forma de territorio bajo su mandato jurisdiccional y que durante muchos años se encuentre en la marginación.

A continuación mencionamos algunos factores y sus relaciones.

- **Presidencialismo y centralismo.** Estos dos conceptos se han confundido durante más de setenta años, sin embargo son dos manifestaciones propias del sistema político mexicano:
 - i) El presidencialismo es darle preponderancia al titular del poder Ejecutivo, por encima de los otros dos poderes, el legislativo y el judicial. Esta tendencia se ha perpetuado y consolidado a través de toda la historia postrevolucionaria en México;
 - ii) El centralismo es concentrar excesivamente las facultades del poder central, disminuyendo el de las entidades federativas.

- **Federalismo y presidencialismo.** Un verdadero federalismo no puede ser presidencialista porque su esencia misma es la división de poderes: la división horizontal que es saludable porque evita que un poder se corrompa, atendiendo exclusivamente las funciones para las que fueron creados.

- Federalismo y centralismo. El federalismo no se completa con la división de poderes exclusivamente: se requiere de una redistribución de funciones entre los ordenes de gobierno (Federación, Estado y Municipio).

6. Nuevas Discusiones sobre Federalismo en México

En párrafos anteriores se ha hablado que México ha planteado el federalismo desde su nacimiento como país independiente y paralelamente encontrándose con riesgos; además, ha sido concebido como un sistema idóneo para desarrollar y fortalecer las regiones y localidades bajo un concepto único de nación. La Constitución de 1917 establece los principios de igualdad entre los órganos centrales y de los estados miembros, en la realidad ha sido el centralismo político el que a predominado.

Esta forma centralizada de vivir lo político, lo económico y lo social en México, ha estado en franca decadencia como expresión del ejercicio del poder. De algunos años a la fecha ha sido creciente el deseo y la necesidad de experimentar una nueva etapa en el que se haga realidad la independencia y la revolución por el que lucharon nuestros antecesores, pero ya no por el camino de las armas, si no a través, de una redistribución nacional del poder político-económico, creando estados fuertes, independientes y autónomos.

Ante esta situación, es a partir de los tres cuartos de este siglo, cuando se empieza a establecer una línea imaginaria de lo que sería en realidad el federalismo mexicano, dándose la remodelación democrática.

Desde el principio, el federalismo mexicano funcionó y se desarrolló al servicio de un pueblo, con una misma identidad nacional y se constituyó sobre la base de un gobierno nacional presidencialista, centralista y fuerte, para servir a ese pueblo, sobre bases también nacionales.

Aunque hubo muchos intentos de establecer realmente los principios del federalismo, enunciados en la constitución de 1917; fue a por primera vez que en 1976 se pone de relieve la idea de darle mayor solidez al pacto federal, considerando la concepción del federalismo como una unión nacional no centralizada, ligada por el derecho interno, sosteniendo que implica una asociación permanente de estados.

En la administración de 1976-1982 se produjo un rompimiento importante en la inercia mediante actos fundamentales para fortalecer el sistema federal mexicano, adoptando y aplicando los principios del federalismo. Además de expresar una filosofía, se tomaron decisiones y se diseñaron instrumentos administrativos que la llevaron a la práctica. Destacan de esa filosofía, los siguientes aspectos:

- El federalismo como decisión descentralizadora del poder y de la riqueza que hace posible un desarrollo autónomo y equitativo.
- No puede permitirse el debilitamiento de la cohesión interna de la federación. El rezago de una entidad frente al progreso de las que fueron dotadas por la naturaleza de mejores medios, conduciría a sentimientos disgregadores de la solidaridad nacional. La federación cumple la misión de mantener unidos a los desiguales y luchar contra ese fenómeno al mismo tiempo.
- Fortalecer al Estado federal para que éste, a su vez, contribuya al fortalecimiento armónico de los estados federados.
- Los estados están capacitados políticamente para emprender acciones que los hagan arribar a estadios superiores de desarrollo económico y social, en virtud de que históricamente han cumplido una etapa importante y tienen entre sí grandes tareas que cumplir.

- Determinadas obras podrán realizarse a través de los gobiernos estatales con mayor eficiencia que si se realizan mediante el aparato burocrático de la federación.
- Encontrar fórmulas políticas y operativas que hagan de cada gobierno estatal, un administrador corresponsable de la obra federal.

Posteriormente en el sexenio de 1982-1988, que es quizás el que mayor hincapié ha hecho en la práctica de planeación de la economía, realizando que se haga patente con el sistema nacional de planeación democrática, por medio del cual el Estado busca impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país; de organizar las actividades del gobierno de manera racional y previsoras y con el apoyo de una amplia participación popular. (Anteriormente en el capítulo 2 mencionamos el carácter legal donde está plasmado la rectoría del Estado).

Para esto, durante la campaña a la presidencia de la república, se puso de manifiesto que la sociedad mexicana exige disminuir el excesivo centralismo económico, político y administrativo que agobia la vida de la nación.

El gobierno federal encabezado por el presidente de la república electo para el sexenio 1982-1988, dio respuesta aquella exigencia social, mediante una estrategia denominada “la descentralización de la vida nacional”. Incluye la antigua tesis del fortalecimiento del federalismo. Siendo la filosofía del fortalecimiento del federalismo y la descentralización de la administración federal la siguiente:

- La excesiva centralización es un fenómeno negativo que es preciso atacar con energía. Por un lado, concentra la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos sociales restringidos, por otro, provoca en amplias regiones y comunidades periféricas el

desaprovechamiento de recursos, el desempleo, a inactividad y la migración.

- La descentralización de la vida nacional exige un proceso decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual, la revisión de competencias constitucionales entre federación, estados, y municipios.
- La descentralización de la vida nacional constituye una relevante prioridad, para lograr un desarrollo nacional más equilibrado en lo económico, político, social y cultural. Deben reactivarse y aprovecharse las potencialidades de nuestro territorio y de la sociedad que han permanecido aún estáticas a causa del proceso centralizador de nuestra realidad histórica.
- El federalismo - esencial a nuestro proyecto nacional - y el municipio - célula básica de nuestra organización política y administrativa - requieren de un constante fortalecimiento para lograr los grandes propósitos nacionales que el ejecutivo federal debe atender.
- La planeación nacional, democrática y participativa, es fundamental para impulsar la descentralización, incorporando instancias, programas y acciones en el marco del sistema nacional de planeación democrática, fortaleciendo la participación de los estados y municipios en la definición y ejecución del desarrollo nacional.

Durante el sexenio de 1988-1994 se continuo con la política federalista basada en la planeación indicativa. En realidad lo nuevo del federalismo como estrategia gubernamental es que se insiste en ir más allá de la simple desconcentración administrativa. Antes de que diera inicio el programa de reforma del Estado en 1982, hubo pronunciamientos y acciones tendientes a transferir responsabilidades administrativas a los estados.

Sin embargo, a partir del gobierno de Miguel De la Madrid, y sobre todo de Carlos Salinas de Gortari, se inicia un proceso de descentralización que transfiere diversos activos federales al ámbito estatal; los casos más importantes serán sin duda los servicios de salud, y sobre todo, los de educación.

Pronto resultaron evidentes las limitaciones de los programas de descentralización instrumentados por las dos últimas administraciones, sobre todo por el control de los recursos y el poder político que se sigue reservando la federación. La reforma del Estado, cuyo eje fue el redimensionamiento de la administración pública, puede ser caracterizada como un proceso de autoreforma.

Para la estrategia del nuevo federalismo ha sido paradigmática la experiencia de la modernización educativa y, en particular, de la descentralización de la educación. De hecho, en 1992 -18 de mayo-, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), podemos fechar el inicio del nuevo federalismo. A seis años de haberse dado el traslado o transferencia de activos educativos a las 31 entidades del país, los resultados permiten analizar sus logros y limitaciones.

Por un lado, la política de descentralización educativa ha sido caracterizada como de "ambivalente", porque "persigue la legitimación en una época de transformaciones económicas profundas y de reforma del Estado (...) y, por otro, procura no perder el control sobre la educación nacional". Así, el modelo impuesto es un "modelo intermedio" entre la descentralización plena y el centralismo existente hasta 1992.

Otro de los instrumentos del nuevo federalismo ha sido la transferencia de recursos de la federación a los municipios, mediante el establecimiento de los convenios de coordinación entre la federación y los estados, por la vía del

presupuesto de egresos de la federación. A partir de 1996, dos terceras partes del Ramo 26 para desarrollo social fueron transferidos para ser manejados por los municipios.

Se trata de una compensación importante para paliar la falta de recursos que aqueja a la mayoría de los municipios del país. Sin embargo, como en el caso de la educación, no parece ser suficiente para resolver el problema de la falta de recursos en los gobiernos locales, derivado, entre otras causas, del tradicional centralismo fiscal en México de la recaudación fiscal global. El gobierno federal administra el 77%, distribuyéndose el resto de la siguiente manera: 18% para los estados y 5% para los municipios.

Así, la descentralización se convierte en una estrategia política de primer orden. Sería difícil rebatir la importancia y necesidad de la misma para la consolidación del desarrollo nacional; sin embargo, la crítica estribaría en la suerte de sustitución que se hace de la transición democrática como prioridad nacional.

Poco se avanzaría si se relegara el cambio de régimen por un desarrollo federalista; se trata de procesos diferenciados y por lo tanto que pueden ser excluyentes. Lo ideal es que marchen de manera paralela. El reto mayor es trascender las soluciones administrativas, atacando el problema sustantivo: la concentración del poder.

Al respecto Victoria E. Rodríguez y Peter M. Ward, señalan: "Cuando Carlos Salinas asumió la presidencia en 1988, continuó y llevó adelante la política de la administración precedente. Sin embargo, la agenda de descentralización de Salinas difería de la agenda de De la Madrid en dos importantes aspectos. Primero, los esfuerzos de descentralización bajo De la Madrid pueden ser caracterizados como verticales a partir de que la distribución del poder fue impulsada para fortalecer los niveles más bajos de gobierno.

La política de la administración de Salinas tendió más hacia la descentralización horizontal en la cual la redistribución del poder se extendió incluso a los partidos de oposición. En segundo lugar, el mecanismo financiero a través del cual Carlos Salinas más frecuentemente canalizó recursos cuando asumió la presidencia en 1988, continuó y llevó adelante la política de la administración precedente¹⁷.

6.1. Las Disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Establece que el Federalismo renovado es la forma de organización política mas adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México mas equilibrado y justo.

a) Objetivos generales

1. Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal.
2. Vigorizar la autonomía política de los estados.
3. Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio.
4. Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).
5. Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones de los estados federados.

¹⁷Espinosa Valle, Víctor Alejandro; *Algo Central: El Nuevo Federalismo*, Colegio de la Frontera Norte., <http://www.nexos.com.mx/nexos/nov227/politi/po17.html>

6. Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría (SNCH).
7. Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal.
8. Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de Desarrollo Social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.
9. Promover el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación.
10. Revisar las atribuciones y responsabilidades del Municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo mas cercano a las comunidades.

b) Orientación estratégica del federalismo

El federalismo no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los estados miembros en detrimento de la nación. Es robustecer las partes y el todo, consolidar la unidad para ser más fuertes. El principio de equidad inherente al federalismo es impulsar los propósitos de la nación, entendida ésta como ámbito de pluralidades regionales con valores y metas propios que le dan identidad y destino compartido.

Para impulsar y orientar el fortalecimiento del sistema federal deberá aplicarse una estrategia multisectorial, interregional e interinstitucional que ordene los esfuerzos, confiera integridad al proceso y articule las acciones vinculadas a su ejecución.

c) Líneas estratégicas

- * 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.
- * Un Federalismo que fortalezca la República y el Estado de Derecho mediante gobiernos guiados por la Ley, fiscalmente responsables y administrativamente eficientes.
- * Un Federalismo que promueva la Justicia Social mediante compromisos deliberados de atención a los grupos mas vulnerables.
- * Un Federalismo que impulse un vigoroso desarrollo nacional y regional, permanente y sustentable.

d) Líneas generales

- * Impulsar el desarrollo político institucional
- * Alcanzar un mayor desarrollo social
- * Contribuir al crecimiento económico
- * Fortalecer el desarrollo regional
- * Promover un mayor desarrollo administrativo

Las estrategias que se utilizarán con el propósito de garantizar la articulación y el alcance de las metas de descentralización es la celebración de Convenios de Coordinación entre las dependencias responsables y los gobiernos estatales, con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (CDA), así como la operación de la Comisión Intersecretarial para el impulso al Federalismo, ésta última como instancia coadyuvante de los procesos de descentralización.

e) Convenios de coordinación de la federación con los estados

Toda vez que los procesos requieren de la convergencia de voluntades tanto del gobierno federal como de los estatales y, en su caso, de estos con los municipios, se continuará utilizando como estrategia la de convenir la transferencia y recepción de funciones y recursos con fundamento en el artículo 116, fracción VII de la Constitución que establece:

“La federación y los estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario”.

f) Comisión intersecretarial para el impulso del federalismo

Esta integrada por:

- * El Secretario de Gobernación, quién la preside;
- * El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- * El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- * Por el Asesor del C. Presidente de la República en materia de Federalismo
- * Y en su caso, los demás funcionarios que determine el Ejecutivo Federal.

Dicha instancia cuenta con un secretario técnico, responsabilidad asignada al Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación y al asesor presidencial para el impulso del federalismo.

g) Marco normativo para la descentralización

- Descentralizar sin desarticular servicios ni disminuir la cobertura y eficiencia, mediante una calendarización cuyas acciones sectoriales se definan en materia gradual y sincronizada, estableciendo los horizontes irreductibles para su conclusión.
- Analizar con precisión la factibilidad técnica, legal, administrativa y financiera de los programas, recursos y funciones por transferir a las entidades federativas, determinando el impacto económico, social, organizativo, técnico y normativo de cada función a descentralizar.
- Evaluar la capacidad de los gobiernos locales para recibir programas, funciones y recursos de las dependencias de la administración pública federal, y emprender programas de capacitación administrativa de carácter sectorial dirigidos a las dependencias estatales referentes a cada ramo.
- Observar que la descentralización de funciones sea acompañada de los recursos que las dependencias federales destinan para su ejecución. Los presupuestos para años posteriores se asignaran atendiendo a las funciones descentralizadas, a las condiciones económicas del país y a las necesidades tanto regionales como locales.
- Incluir en los recursos transferidos la parte proporcional de los gastos de administración, particularmente los referidos a las funciones de inspección y verificación del gasto federal a cargo de los estados y municipios.
- Impulsar programas permanentes de capacitación y actualización administrativa de los servidores públicos que se responsabilicen de

funciones descentralizadas y otorgar asesoría a los gobiernos de los estados a fin de garantizar una eficiente gestión de dichas funciones.

- Otorgar particular atención a las relaciones laborales, por lo que cada uno de los sectores involucrados en el proceso de descentralización concertara 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 la transferencia de las funciones, como es el caso de homologación salarial.
- Diseñar normas y procedimientos aplicables en materia de programación y presupuestación, transferencia y ejercicio de fondos federales, contabilidad y control del gasto federal.
- Impulsar la aplicación de acciones de desarrollo administrativo para el mejoramiento de los servicios, antes, durante y después del proceso de descentralización.
- Establecer mecanismos de asesoría para los gobiernos de los estados en materia de programación, ejercicio y control del gasto federal transferido.
- Planear y suscribir acuerdos sectoriales para la entrega y recepción de los bienes muebles e inmuebles transferibles a los estados, así como de los bienes y servicios contratados.

- Realizar una reestructuración administrativa de los servicios no transferidos mediante la adecuación del marco normativo para la operación de los mismos, a fin de racionalizar la administración como motivo de la descentralización.
- Establecer mecanismos sectoriales en materia de planeación, coordinación y control administrativo durante el proceso de descentralización de funciones, a efecto de reorientar, en su caso, la toma de decisiones, cumplir con los calendarios previstos, prevenir y contrarrestar desviaciones.
- Instrumentar, por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SCDA), en coordinación con las contralorías estatales, programas sectoriales de evaluación y seguimiento relativos al cumplimiento de los términos establecidos en los convenios de descentralización.
- Alentar la participación social durante el proceso instrumentador de la descentralización, mediante consejos de orden técnico, sectoriales y de contraloría social.
- Promover adecuaciones a los marcos jurídicos estatales en materia administrativa, a fin de sustentar los convenios sectoriales de descentralización.

7. Un Nuevo Federalismo más Distributivo

Una vez descrito las manifestaciones actuales del federalismo en México, creemos que es conveniente dados los términos que se plantean, precisar conceptualmente algunos de los planteamientos en él contenidos.

7.1. Federalismo y Descentralización

Al inicio de este capítulo deducimos que el federalismo es ante todo una toma de conciencia. Es una opción de cambio democrático para que la sociedad y el Estado establezcan nuevas bases de relación, consenso y legitimidad. Es necesario fortalecer las instituciones republicanas, para dar cause a la democratización de la vida local y mayor pluralidad de los gobiernos estatales.

Este federalismo en la actualidad se considera como, parte del proceso democratizador, al respecto en todas esas expresiones existen algunas concepciones que se manejan y que son necesarios para su instrumentación.

La descentralización es, en cambio, un concepto inscrito sobre todo en la esfera administrativa, y es más bien propia de estados con estructura unitaria. Se traduce habitualmente en procesos técnicos - aunque legalmente sustentados - para permitir a los órganos centrales transferir funciones concretas a órganos u organismos específicamente dotados de capacidad jurídica para actuar con relativa autonomía en ámbitos especiales o funcionales delimitados.

Esas similitudes hacen cualitativamente distintos al federalismo y la descentralización pues, en efecto, mientras el primero es un fenómeno jurídico, político que se caracteriza por la organización que hace el poder constituyente de autonomías originarias; la descentralización supone la transferencia, dentro de un mismo Estado ya existente, de funciones y facultades a autonomías creadas por el poder central constituido y dotadas por él, de atribuciones que en su favor sede a diversos propósitos, como pueden ser el desahogo del ejercicio administrativo, ejecución de tramites, etc.¹⁸.

¹⁸Diez de Urdavina , F. Xavier; Op. cit., pag., 111.

7.2. Descentralización y Desconcentración

Constituyen las principales herramientas del nuevo federalismo; aunque frecuentemente, se entienden como sinónimos, son conceptos diferentes en el programa de modernización de la administración pública.

Como ya nos referimos anteriormente descentralización significa transferir a diversas entidades parte de la autoridad que antes ejercía el Estado; descentralización es el proceso en el cual el gobierno central traslada hacia los estados funciones, atribuciones y recursos -desincorporándolos de la competencia federal- así como la responsabilidad de administrar, organizar y proporcionar a la población los servicios.

Desconcentración es delegar funciones de menor rango y dotar recursos para la ejecución y operación de programas.

Las delegaciones de las dependencias federales en los estados - ejemplo de desconcentración - están incluidas dentro del presupuesto general de la dependencia central y, aún cuando puedan tener asignaciones particulares, carecen de personalidad jurídica propia; tampoco están investidas de autonomía orgánica; la normatividad, la planeación y el control permanecen centralizados, mientras que las decisiones aplicativas de tales normas y la prestación de servicios son competencia de la oficina desconcentrada.

7.3. Descentralización ó Federalización

La descentralización en un aspecto generalizado de democratización; significa ceder poder de decisión y ejecución en forma corresponsable a los estados, municipios y organizaciones de productores, modificar las legislaciones federales y estatales necesarias para este fin y, simultáneamente, reconcentrar y reducir las representaciones federales.

El Presidente Ernesto Zedillo declaró el 29 de marzo de 1995 en el foro “Hacia un Auténtico Federalismo”, su política federalista, al que hace referencia al término “Nuevo Federalismo”, como si dejara de existir el viejo federalismo. Este nuevo federalismo tiene entre sus propósitos erradicar el arraigado y excesivo centralismo que vivimos.

Para interpretar este nuevo federalismo se hace alusión al término de “Federalización”; que en un momento dado se puede entender indistintamente, por ejemplo, que el gobierno federal absorbe y concentra las funciones hacia la federación . No obstante que desde otro ángulo se pueda ver como una moda sexenal, ya que en los pasados períodos se han utilizado los términos como, simplificación administrativa, reducción burocrática, descentralización administrativa, etc.

Esta manera representa un instrumento que pluraliza el ejercicio de la función pública y limita la concentración del poder político, articulando la coordinación política y administrativa del Estado nacional.

Para nuestro objeto de estudio, llamaremos a la federalización como una forma que tiene que ir acompañada de una política de descentralización de facultades, funciones, responsabilidades y recursos basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la administración pública, el combate a las disparidades regionales, y la revisión de los marcos constitucionales, a fin de fortalecer la República antes los retos que la nación enfrentara en el próximo siglo.

7.4. Descentralización Política y Administrativa

El poder en su acepción axiológica y cultural es un medio que permite garantizar el modo de vida de la sociedad y el Estado. 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. Permite a la vez, que la igualdad jurídica y política sea uno de los sustentos más consistentes del Estado moderno.

La descentralización política y administrativa se determina por el modo de integrar el poder a través de las instituciones y por la forma en que se organiza y estructura la acción de gobierno.

La descentralización administrativa, es la redistribución del poder que alimenta a la descentralización política. Su cobertura depende de cómo se desactivan los cotos de poder opuestos a la descentralización política. Sus ventajas funcionales tienen como contexto los usos, costumbres y prácticas del poder que no pueden ni deben desconocerse. Su efectividad es operativa, y se relaciona con el desempeño institucional que la administración pública es capaz de generar.

Revalorizar la descentralización administrativa por el lado del desempeño institucional, ubica la acción de gobierno en su relación externa con la sociedad civil y sus agrupaciones ciudadanas.

Con la descentralización política se evita que la centralización administrativa pueda enervar a los pueblos que se sometan a ella, porque tiende sin cesar a disminuir el espíritu de ciudad.

7.5. Descentralización y Régimen Político

La parte medular de la descentralización es su relación estructural con el régimen político. Es sabido que el régimen político es la suma de los poderes reales y actuantes de la sociedad que, al interactuar, definen el predominio que tienen la rama ejecutiva o la legislativa. Si el predominio es de la rama ejecutiva, el régimen se caracteriza por ser presidencial. Si el predominio es el legislativo, el régimen es parlamentario.

El auge del Ejecutivo o el Legislativo es determinante para organizar el poder en la sociedad y para determinar la forma de gobierno. En tal sentido, las constituciones políticas institucionalizan los centros de poder, definen la naturaleza del régimen político y establecen las reglas fundamentales para asegurar el gobierno de la sociedad.

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, y contribuye a éste objetivo, porque los contrapesos pueden evitar la centralización innecesaria del poder, propiciando que los entes propiamente descentralizados tengan personalidad y autonomía para ejercer sus competencias.

Se concibe claramente, que hoy es claro el propósito de renovar y definir el federalismo mexicano, fortaleciendo la democracia, la unidad nacional, propiciando una mejor redistribución de funciones basados en la equidad, y eficacia. Siendo el reto de encontrar las vías institucionales de expresión plural para lograr esa meta y propósitos.

De esta manera, abordaremos en el siguiente capítulo, los alcances y repercusiones que han logrado, en este proceso de federalización dentro de la evolución en la modernización del sector agropecuario.

CAPÍTULO IV

LA FEDERALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LA SAGAR **AL ESTADO DE COAHUILA** **FEDERALISMO EN EL SECTOR** **AGROPECUARIO DE MÉXICO.**

I. Sector Agropecuario en México

En el capítulo anterior mencionamos que el Estado federal mexicano es obra de la voluntad constituyente de 1824, afirmada después por los que asumieron la responsabilidad legal en los congresos constituyentes de 1857 y de 1917 en la que de forma definitiva, se establece el Estado federal.

Durante las últimas tres décadas han surgido esfuerzos, en donde se han desarrollado iniciativas de carácter descentralizadoras en la vida nacional, fortaleciendo el federalismo y el desarrollo en los gobiernos locales. También, en la década pasada se desarrolló una solidez en la vinculación de la federación al Estado mediante los llamados convenios de desarrollo y de coordinación, que han contribuido a ser un instrumento jurídico y administrativo en la coordinación intergubernamental. En este sentido, México ha luchado por alcanzar la descentralización de funciones, aspirando a ser realmente un país con identidad de federalismo.

En el marco del nuevo federalismo, el Estado de Coahuila, previa firma del convenio celebrado entre el ejecutivo federal y estatal del día 18 de marzo de 1996; asume la responsabilidad de federalizar las funciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en materia de recursos humanos, financieros, presupuestales, materiales y bienes inmuebles. Sin embargo, la estrategia seguida hasta el momento, no ha sido aún concretada, y a dos años de distancia aún falta cristalizar las metas fijadas, en dicho convenio.

Para avanzar en este camino, se requiere fortalecer la capacidad de definición de políticas y planes, así como la coordinación y organización de un sistema de relación Federación-Estado. A continuación describiremos el proceso de federalización a nivel central, para tener una idea clara de como ha sido el avance, de este proceso en el gobierno del Estado de Coahuila.

1.1. **Aportación** del Sector al Desarrollo Económico

La economía mexicana se divide en tres sectores de la producción, uno de los cuales agrupa las actividades agrícola, ganadera, silvícola y pesca; sin embargo para los propósitos de nuestro trabajo, que se centra esencialmente en la descentralización de funciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), hemos de excluir los correspondientes de pesca y silvícola, ya que en la actualidad le corresponde exclusivamente a ésta Secretaría la actividad de desarrollo rural y las relacionadas con la agricultura y ganadería.

~~El sector agropecuario de la economía mexicana se encuentra integrado por cuatro ramas económicas, que son: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.~~

~~Debido a la considerable extensión del territorio nacional, 1 967 183 Kilómetros cuadrados en su parte continental, así como sus extensos litorales, 10 153 Km. Km, y los ríos, lagos, y lagunas con que se cuenta, el desarrollo del sector agropecuario a sido y es muy importante en el proceso de desarrollo socioeconómico del País.~~

La agricultura, y la ganadería, son la silvicultura y la pesca, ramas productivas del sector agropecuario, y han cumplido diversas funciones en la evolución del capitalismo mexicano.

Los diferentes instrumentos y acciones que se llevan a cabo dentro del Sector Agropecuario son:

La agricultura es labranza o cultivo de la tierra, que tiene por objeto obtener los vegetales que se requieren para satisfacer las necesidades humanas. La agricultura es una actividad o rama económica que se encuentra ubicada en el sector agropecuario o primario de la economía de un País. Las actividades principales de la agricultura son: a).- Preparación del Terreno; b).- Limpieza del terreno; c).- Roturación; d).- Siembra; e).- Beneficio o labores del cultivo; f).- cosecha; g).- Transporte, y h).- Almacenamiento¹⁹.

La ganadería es una actividad o rama económica del sector agropecuario que consiste en la cría de ganado para su venta o para la explotación de los productos derivados de él, como la carne, la leche y la piel, etc. Algunos tipos de ganado son el bovino y el porcino.

— Las principales funciones que el sector ha cumplido sobre todo después de la lucha armada de 1910, son:

- ➔ Producción de alimentos necesarios y suficientes para satisfacer las necesidades de la creciente población nacional, lo que coadyuvó al desarrollo de los sectores industrial y de servicios, ~~ya que contribuyo a dinamizar el proceso de producción capitalista~~. Esta función se cumplió mas o menos en forma satisfactoria hasta mediados de la década de 1960, en que dejamos de ser autosuficientes en algunos alimentos agrícolas como Maíz y Frijol.

¹⁹Zorrilla, Santiago y Silvestre Méndez Morales; *Diccionario de Economía*, Limusa-Noriega, 2a. Edición, México, 1994, pag., 5.

- La agricultura contribuyó (hasta 1970) “decisivamente a financiar el desarrollo industrial del País, tanto mediante la transferencia neta de recursos, cuanto por la aportación —sostenida de divisas”²⁰. A costa de llevar una tendencia en el campo, a un sector moderno capitalista (neolatifundista), dejando a un lado lo tradicional.
- Durante muchos años, buena parte de los excedentes económicos generados en el sector agropecuario fueron transferidos vía impuestos al sector industrial.
- ~~Por ejemplo: las divisas obtenidas por la exportación de productos agropecuarios se reinvertirían reinvertirían en la industria.~~
- Él Sector rural de la economía mexicana ha proporcionado en forma abundante, mano de obra barata al sector industrial y al de servicios, lo que ha permitido abaratar y pagar bajos salarios, y ha incrementado el desempleo y el subempleo.
- Él sector agropecuario ha producido las materias primas que utiliza la industria para producir bienes de consumo duradero y no duradero; ~~además, es decir, —~~ ha proporcionado los insumos para el desarrollo de agroindustrias ~~como la lechera, la de envasado de alimentos, la refresquera, la cervecera, la vitivinícola, etc.~~
- Él sector agropecuario ha propiciado la expansión industrial porque representa un importante comprador de productos industrializados; como por ejemplo: la compra de tractores, fertilizantes, abonos, medicinas, alimentos balanceados para el ganado, etc.
- Las relaciones intersectoriales son desfavorables para el sector agropecuario, que vende barato, en comparación con los sectores industrial y de servicios, que venden caro.
- ~~→ Él sector agropecuario a absorbido un porcentaje importante de la población económicamente activa, que ha producido los alimentos y~~

²⁰Esteva, Gustavo; “La Agricultura en México de 1950 a 1975”, Él Fracaso de una Falsa Analogía, *Comercio Exterior*, Vol. 25, BANCOMEXT, Num. 12, México, 1975, pag., 1344.

~~materias primas que requiere la sociedad mexicana, aunque no en cantidades suficientes, lo cual ha provocado muchos problemas a la economía en su conjunto.~~

- ~~En los años Sesenta's, el sector muestra un agotamiento evidente, a partir de los Setenta's, Hasta 1970, el Estado mexicano tendió a favorecer prioritariamente el desarrollo industrial y comercial, dejando rezagado al sector agropecuario.~~

~~De aquí en adelante se inicia un proceso regresivo y negativo para el sector, ya que a partir de 1976 la situación se precipitó, el estallido fue provocado por la crisis internacional, la de mayor magnitud desde los años treinta.~~

~~Sería importante analizar brevemente las diferentes instrumentos y acciones que se llevan a cabo en el sector público encargado de una parte de la política en el Sector Agropecuario. la política económica se sustenta fundamentalmente en el petróleo, lo que profundizó la crisis agropecuaria y aumento la importación de granos y oleaginosas para 1982; en el plan nacional de desarrollo, se otorga demasiada importancia al sector rural de la economía mexicana, estableciéndose programas con objetivos de mejorar substancialmente al sector agropecuario y a la población rural. A partir de la década de los noventas, se inicia la apertura comercial, se desincorporan y venden empresas estatales, se instaura el programa integral de modernización del campo que pretende elevar el bienestar de los campesinos, aumentar la competitividad, y garantizar la soberanía alimentaria.~~

1.

~~4.2. El sector agropecuaria en México.~~

~~Una vez que se ha descrito la aportación del sector Estado mexicano, toca describir cada una de las ramas económicas que lo~~

integran. Analizando brevemente las diferentes instrumentos y acciones que se llevan a cabo dentro del Sector Agropecuario.

Una vez que se ha descrito la aportación del sector Estado mexicano, toca describir cada una de las ramas económicas que lo integran:

~~La agricultura es Labranza o cultivo de la tierra, que tiene por objeto obtener los vegetales que se requieren para satisfacer las necesidades humanas. La agricultura es una actividad o rama económica que se encuentra ubicada en el sector agropecuario o primario de la economía de un País. Las actividades principales de la agricultura son: a).- Preparación del Terreno; b).- Limpieza del terreno; c).- Roturación; d).- Siembra; e).- Beneficio o labores del Cultivo; f).- cosecha; g).- Transporte, y h).- Almacenamiento²⁴.~~

~~La ganadería es una actividad o rama económica del sector agropecuario que consiste en la cría de ganado para su venta o para la explotación de los productos derivados de él, como la carne, la leche y la piel, etc. Algunos tipos de ganado son el bovino y el porcino, entre otros.~~

~~La silvicultura es una actividad o rama del sector agropecuario encargada de la explotación de los bosques; es decir, en el aprovechamiento y conservación racional de recursos como por ejemplo, la madera, la resina, y el chicle.~~

~~La pesca es una actividad o rama del sector agropecuario que se ocupa de la extracción de especies animales del agua, ya sea del mar, de los lagos o de los ríos. Se pueden pescar animales comestibles como los mariscos, la carpa, el guachinango, el mero y otras especies; existen también productos pesqueros derivados que se utilizan en la industria, como grasa, huesos, harina, etc. En la pesca se ha incluido la caza.~~

23. Secretaría de aAgricultura, gGanadería y dDesarrollo rRural (SAGAR)

²¹Diario Oficial de la Federación; "Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural", *Manual de Organización*, México 1996, pag. 9-13.

Como cabeza de sector corresponde a la SAGAR la conducción y coordinación de la política agropecuaria~~El sector agropecuario se encarga de coordinar y conducir la política agropecuaria,~~ con el fin de lograr el desarrollo socioeconómico del campo), de conformidad con el sistema nacional~~naciona~~ de planeación~~planeacion~~ democrática~~democratica~~ establecida en el plan nacional de desarrollo.

Además, a ésta dependencia le corresponde Coordinar y dirigir la operación~~operacion~~ de las áreas central y paraestatal; así como administrar, controlar y optimizar los recursos humanos, materiales y financieros~~financieros~~ del mismo, fomentando el desarrollo, con el propósito~~proposito~~ de hacer eficientes las acciones emprendidas.

En México, participan otras instituciones en la política agropecuaria, que en la actualidad son:

~~□ • Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR).~~

- Secretaría de la Reforma Agraria (SRASRA).

~~□ • Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).~~

- Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL).
- Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA).

~~4.~~

1.4-2.14. Antecedentes de la SAGAR

El primer antecedente de la actual Secretaría, se encuentra en el decreto del 2 de diciembre de 1842²¹, creándose la Dirección~~dirección~~ General de Industria que dependía~~dependía~~ del ministerio de relaciones exteriores e interiores, que tuvo como función principal el fomento agropecuario.

En 1846 se le agregó la función de colonización. A ambas funciones se le incorporó las de irrigación, que desempeño el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, creado el 22 de abril de 1853.

La ley de secretarías de Estado, de fecha de 13 de mayo de 1891, le otorgó el rango de Secretaría de Fomento, siendo responsable del fomento agropecuario, colonización e irrigación. Para 1917, la ley de secretarías de Estado incrementó las funciones de dotación de tierras y fraccionamiento de latifundios y, por reformas a la ley, en diciembre del mismo año, se le llamo Secretaría de Agricultura y Fomento (SAF).

Por decreto el 22 de marzo de 1934, se publica en el Diario Oficial de la Federación el código agrario y, como consecuencia, nace el Departamento Agrario, transfiriéndosele las funciones de reparto de tierras; incluyendo en 1939 las funciones de caza y materia forestal.

La ley de secretarías el 7 de diciembre de 1946, le dio el nombre de Secretaría de Agricultura y Ganadería. sEstaba organizada en forma subsectorial representativa de la especialización de funciones agrícolas, pecuarias y forestales; en el nivel foráneo, existiendo 32 agencias generales, las cuales reflejaban a las direcciones generales del nivel central.

La Secretaría de Recursos Hidráulicos, dependía de la (SAF), como una dirección de irrigación en 1921, sin embargo; mediante reformas a

— La ley de secretarías y departamentos de estado, creó el 1 de enero de 1947, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, encomendándole las atribuciones de la comisión nacional de irrigación, a excepción de lo relacionado con los distritos de riego y la conservación de suelos, las que siguió desempeñando la secretaría de aAgricultura y gGanadería (SAG).

La Secretaría de recursos Hidráulicos Hidráulicos estaba constituida a nivel foráneo por 36 gerencias generales, las que se regían por un patrón de organización basado en el proceso de actividades de planeación, construcción, operación y apoyo administrativo, mismo que se estructuraba de conformidad, con los requerimientos de la construcción de las obras y la operación de los sistemas de riego.

La ley orgánica de la administración pública federal del 29 de diciembre de 1976 da origen a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) Hidráulicos, confiriéndole las atribuciones que correspondían a las extintas Secretarías de Agricultura y Ganadería, por una parte, y a la de Recursos Hidráulicos Hidráulicos por otra.

Con la publicación del reglamento interior de la secretaría, en el diario oficial de la federación del 12 de Agosto de 1977, quedan formalizadas las responsabilidades asignadas a las diversas unidades administrativas que la conforman.

El 28 de diciembre de 1994 se publica en el Diario Oficial de la Federación, y en el artículo 35° de la administración pública federal la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), cuyas funciones y responsabilidades las marca específicamente en la ley. El viernes 12 de abril de 1996, se publica en el diario oficial de la federación el reglamento interior vigente.

1.2.2. Estructura Básica de la SAGAR

La estructura de organización para el estudio, planeación y despacho de la SAGAR, aprobada en abril de 1996 se presenta en la figura 2.

_____ En la estructura actual de la SAGAR encontramos diferentes tipos de entidades u organismos que son:

_____ Organismos desconcentrados. Es la forma de organización administrativa que de acuerdo con el artículo 17° de la ley orgánica de la administración pública federal, tiene facultades específicas para resolver asuntos de la competencia del órgano central, siempre y cuando siga los señalamientos de la normatividad dictada por este último. Dentro de este tipo de organismo se encuentran:

El Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP); Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero (CSAEGRO); Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA); Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS); Centro de Estadística Agropecuaria (CEA), y la Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria (CNSA).

_____ Entidades paraestatales. Integran las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones de auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos.

Un organismo descentralizado. Es aquella institución creada por autorización del Congreso de la Unión o el titular del Ejecutivo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Podemos ubicar las siguientes entidades:

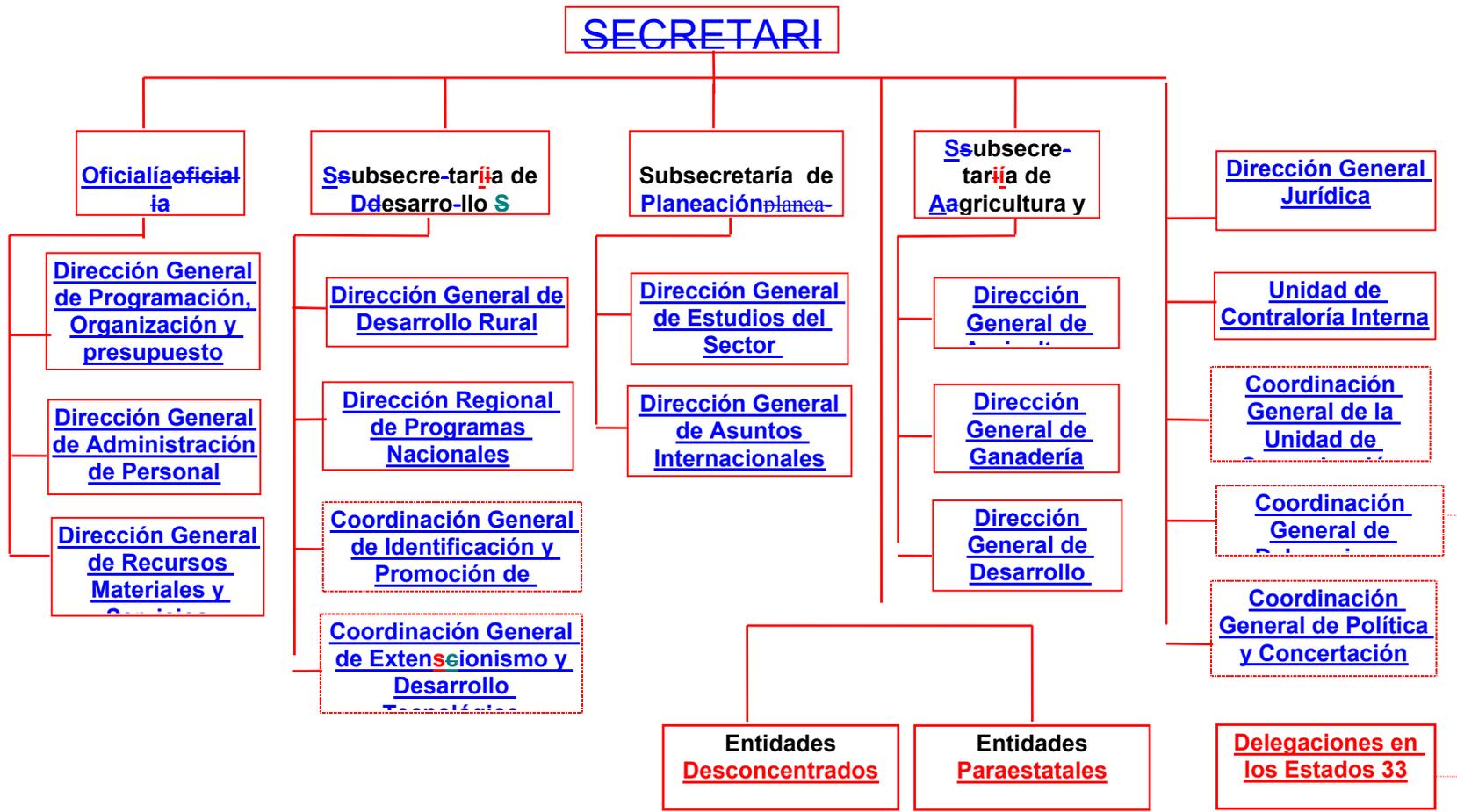
Organismos Descentralizados: Colegio de Postgraduados (CP); Productora Nacional de Biológicos Veterinarios (PNBV), y Productora Nacional de Semillas (PRONASE).

Empresas de participación estatal: Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario (INCSA), A.C.

Fideicomisos: Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), y Fideicomiso de Fondo Ganadero (en liquidación).

Universidades: Universidad Autónoma Chapingo (UACH)

Fig. 2. Estructura básica de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; dictaminada en abril de 1996, con puestos homólogos de autorización específica



3. Estructura de la Delegación de la SAGAR en el Estado de Coahuila

Dentro de la estructura general de la SAGAR, se encuentran las delegaciones de los estados, éstas cumplen el objetivo principal de organizar, instrumentar, dirigir y controlar las acciones en el ámbito delegacional, para el fomento y desarrollo agropecuario y rural, a fin de elevar la producción y productividad en el Estado, con base en las metas, objetivos, estrategias y prioridades señalados en el plan nacional de desarrollo, y en los programas de corto, mediano y largo plazo del sector.

Un aspecto importante que abordaremos para nuestro objeto de estudio, es indicar como se encuentra estructurada la organización de la Delegación en el estado de Coahuila, que la ubicaremos en la figura 3. Con la finalidad de establecer un marco de referencia general, para identificar aquellos ámbitos de competencia que pudieran entrar en el proceso de federalización.

Consideramos que son los Distritos de Desarrollo Rural (DDR's), con sus respectivos Centros de Apoyo (CADER's), la parte medular del proceso de federalización de las funciones de la SAGAR, ya que es mediante ellos donde se ejecuta, fomenta e impulsa el desarrollo rural integral, mediante la programación de proyectos de protección y conservación de los recursos agropecuarios, así como la inducción de asistencia, que permite incrementar la productividad y preservación de los recursos, coadyuvando al mejoramiento del nivel de vida del medio rural.

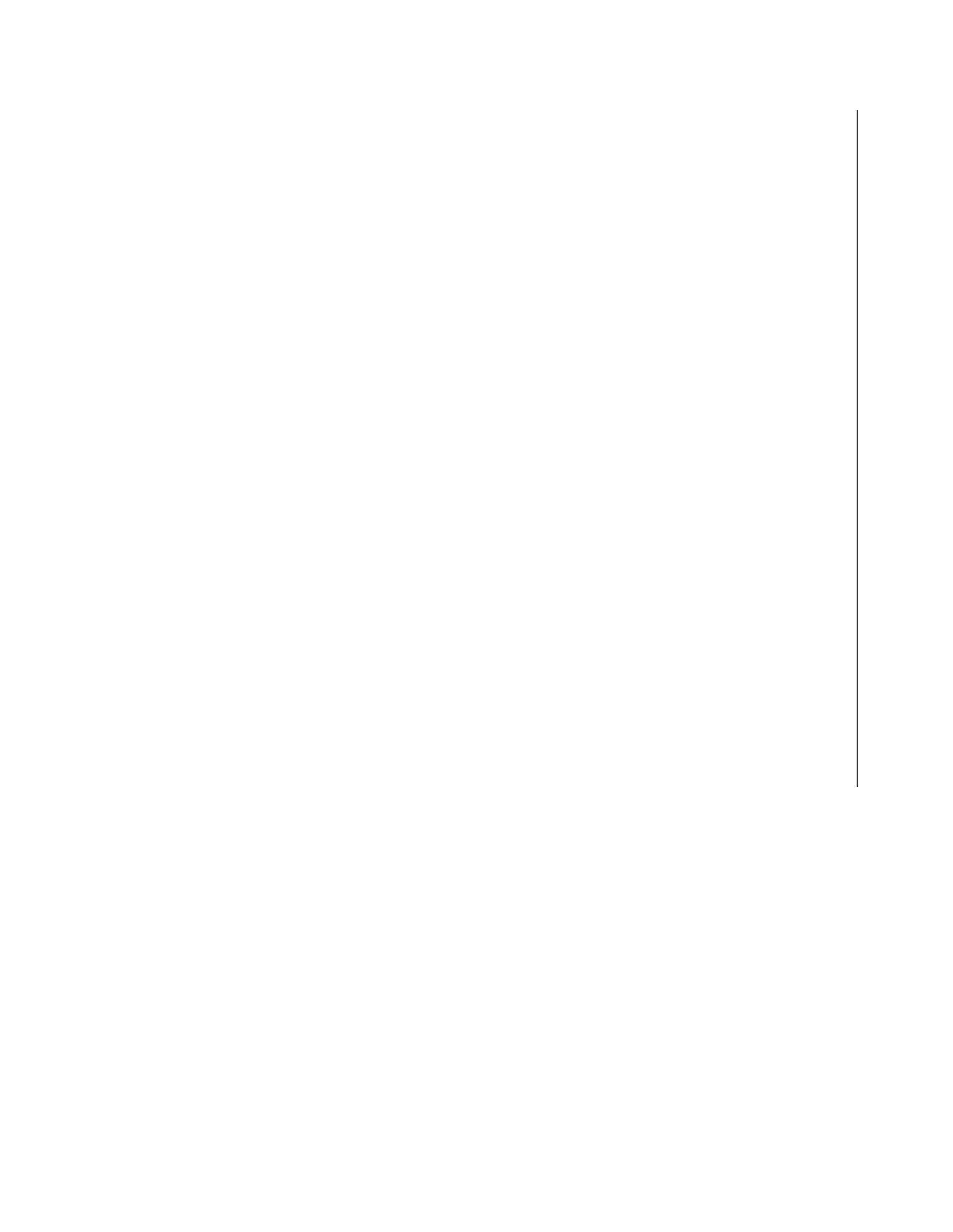
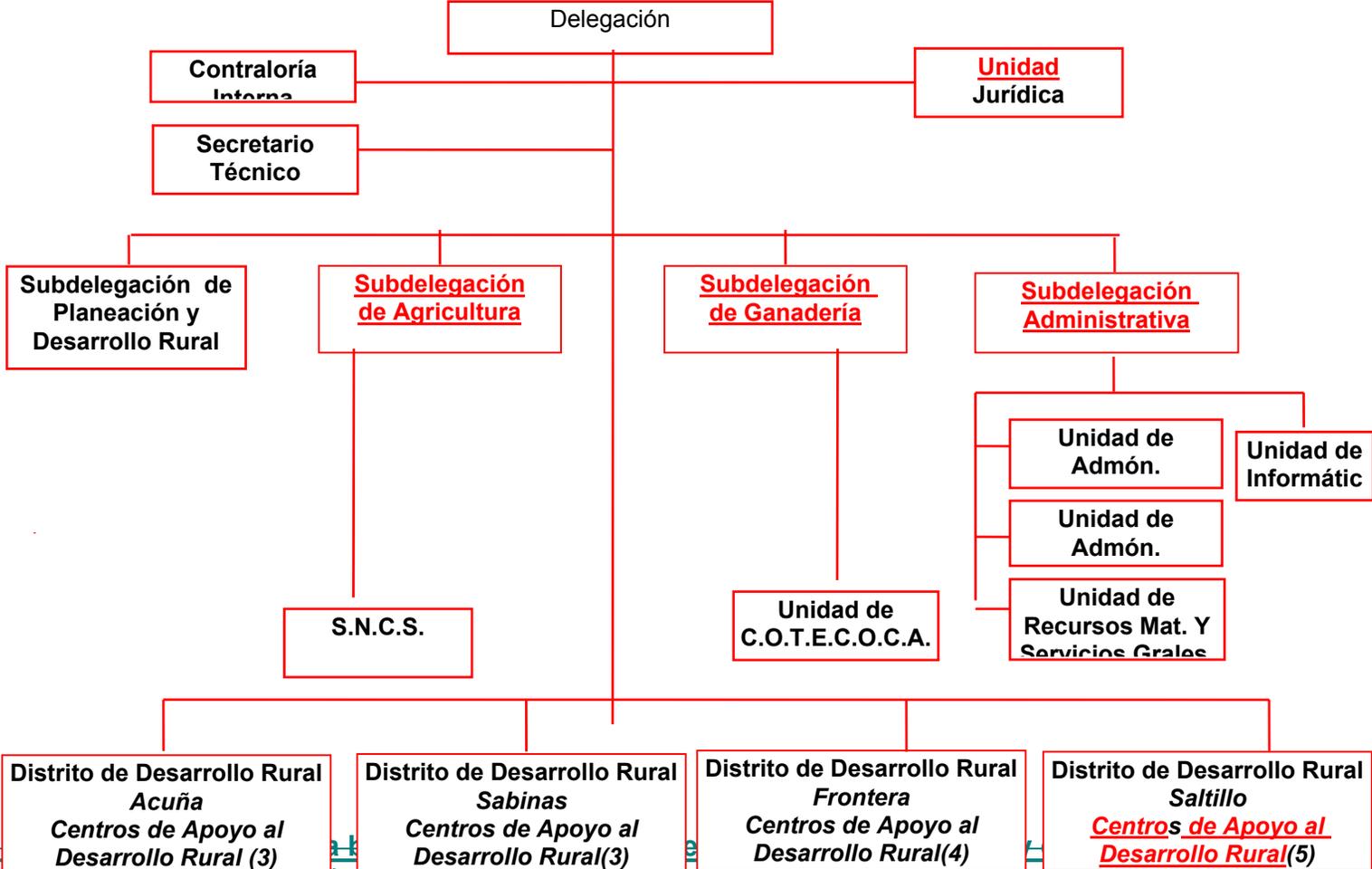


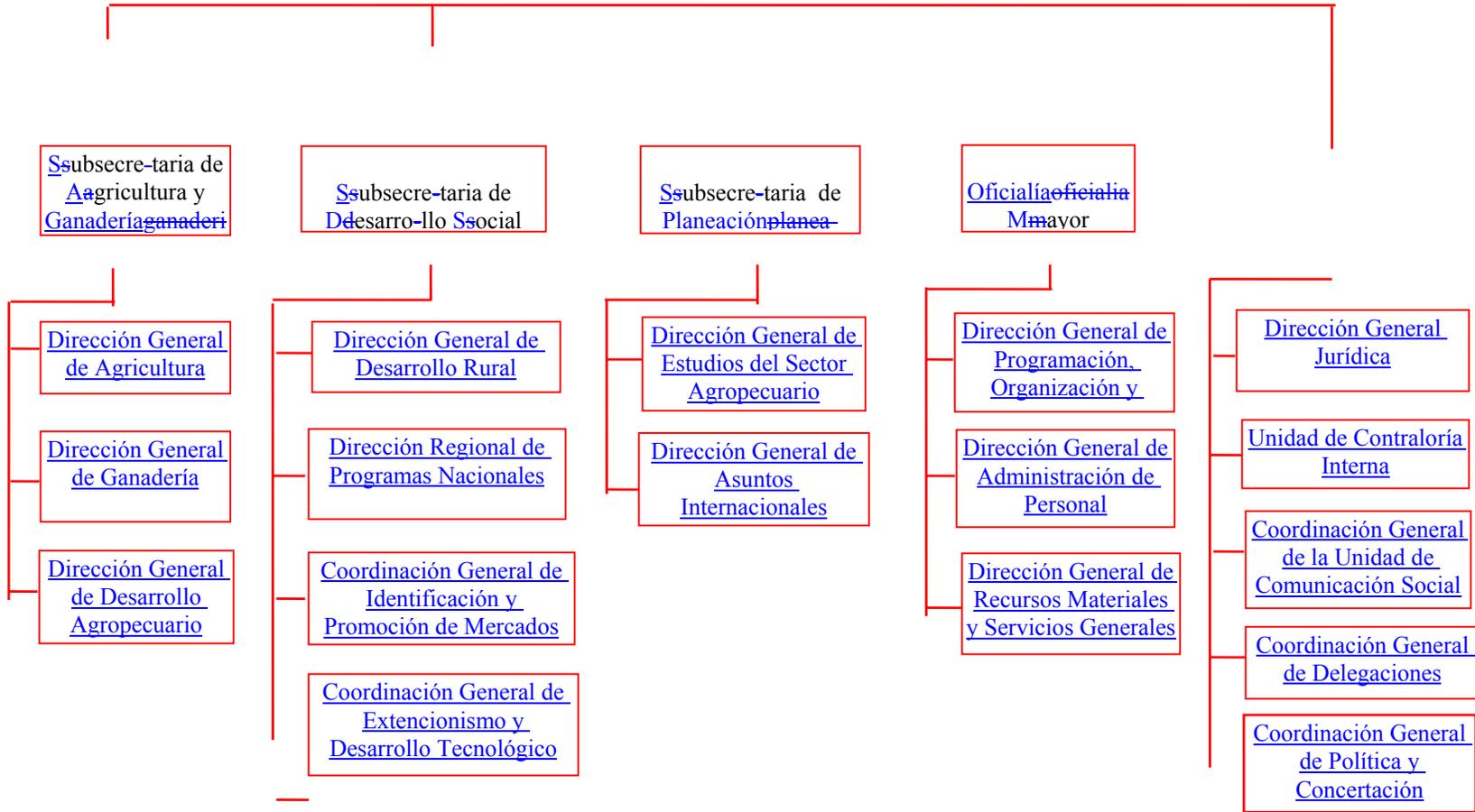
Fig. 3. Estructura de la Delegación de la SAGAR en el Estado de Coahuila abril 1998



Para el estudio, planeación y despacho de sus atribuciones, la actual SAGAR cuenta con las siguientes unidades administrativas:

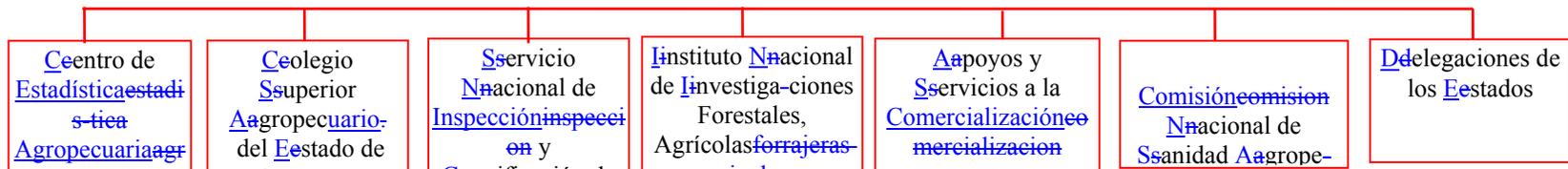
SECRETARÍA

4.3.2. Estructura básica de la secretaría de agricultura, ganadería y desarrollo rural; dictaminada en abril de 1996.

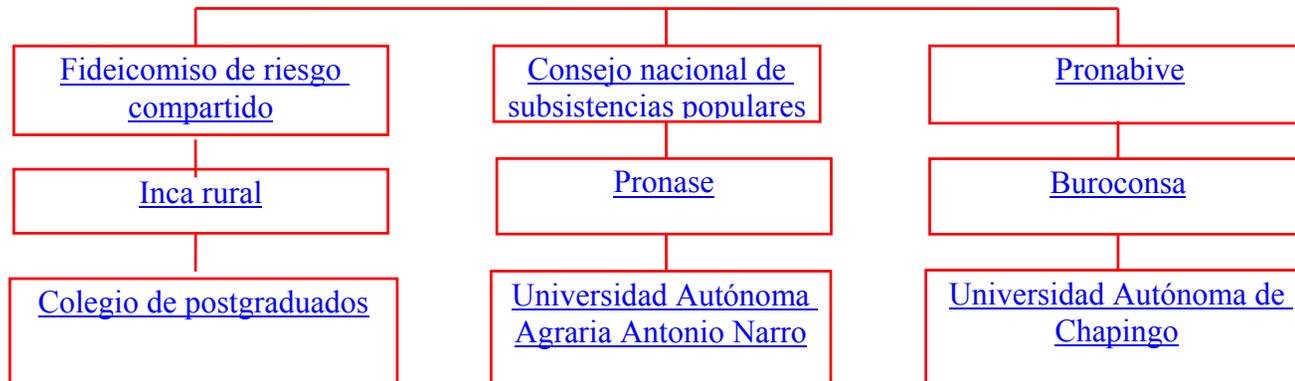


Además la SAGAR cuenta con organismos descentralizados y entidades paraestatales.

Organismo descentralizado. Son Instituciones creadas por autorización del Congreso de la Unión o el Titular del Ejecutivo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Por ejemplo:-



Organismo paraestatal. Las integran las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones de auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos.



Organismo desconcentrado. Forma de organización administrativa que de acuerdo con el Art. 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene facultades específicas para resolver asuntos de la competencia del órgano central, siempre y cuando siga los señalamientos de la normatividad dictada por este último.

1.

Fideicomiso de riesgo compartido

Consejo nacional de subsistencias populares

Pronabive

Inca rural

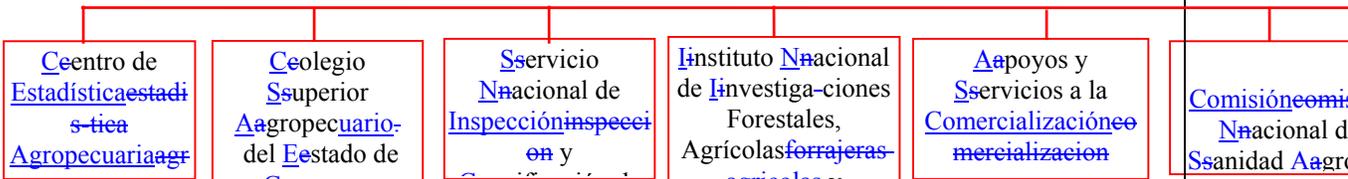
Pronase

Boruconsa

Colegio de post-graduados

Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro

Universidad Autónoma de Chapingo



Los organos desconcentrados: son
Aserca,
comision nacional de sanidad agropecuaria, servicio nacional de inspeccion y
certificacion de semillas

4.-3- Avances dEe El Proceso de Federalización de las Funciones de la SAGAR a partir de 1982~~del sector agropecuario por conducto la secretaria de agricultura, ganadería y desarrollo rural~~ a partir del sexenio de 1982 - 1994, 2000

En los últimos años gradualmente se han intensificado las tareas de descentralización~~descentralizacion~~ y desconcentración~~desconcentracion~~ de funciones y recursos, asociados a cambios en la estructura administrativa. Al
inicio de este capitulo-

En este momento es importante distinguir que en principio, ha sido el gobierno federal quien ha tomado la iniciativa de llevar a efecto la distribución de las funciones, atribuciones y recursos. En segundo término, mediante la SAGAR, como dependencia que atiende la problemática agropecuaria y rural, es por donde se han instrumentado y llevado a cabo esas iniciativas.

A partir de 1983, con la emisión del Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), ~~hidrahulicos~~ asume la coordinación del programa de desarrollo rural, y por lo tanto la responsabilidad de procurar la convergencia de acciones para dar integridad~~integralidad~~ al desarrollo del campo mexicano. De esta forma en 1985 se dio la integración en el nivel central de la subsecretarías de agricultura, ganadería y forestal que vino a significar en las delegaciones el agrupamiento de las áreas que desarrollaban estas funciones a través de la subdelegación~~subdelegación~~ de fomento y desarrollo.

Algunos ejemplos que podemos mencionar por descentralizar facultades, funciones, atribuciones y recursos a las organizaciones de productores,

gobiernos estatales y municipales, a la vez de fortalecer a la secretaría en su carácter de autoridad rectora del agro, se retoma la diferenciación funcional y orgánica en:

Hacia el interior, se reestructuró para recrear las subsecretarías por especialidad, a la par que le otorga presencia institucional a la concertación, como instrumento de gobierno para ampliar el dialogo y el acuerdo con la sociedad civil rural.

En este marco, el 16 de Julio de 1987 aparece publicado el acuerdo mediante el cual se establecen los distritos de desarrollo rural, y el 28 de enero de 1988 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, como un esfuerzo mas del Estado mexicano para establecerlos como instancias para armonizar y dar congruencia a las acciones desarrolladas en las áreas de riego y de temporal así como equilibrar la canalización de recursos de forma tal que, gradualmente se disminuya el desarrollo polarizado del país.

En su nivel desconcentrado se transforma ~~constituyendo~~ sustituyendo a la subsecretaría de infraestructura hidráulica en ~~Ce~~ Comisión Nacional del Agua (CNA) en 1989, como órgano administrativo desconcentrado con facultades para atender y resolver lo relativo al recurso hidráulica nacional, incluyendo orgánicamente ~~recreando~~ en su seno a los distritos de riego.

En el ámbito paraestatal, además de una acelerada ~~agresiva~~ política de desincorporación de entidades sectorizadas, se transfiere al Fideicomiso del Riesgo Compartido (FIRCO), las funciones y recursos para la construcción de infraestructura rural de apoyo a la producción que estaban centralizadas. En marzo de 1991 se crea la coordinación general de delegaciones. En abril de 1991, por decreto presidencial se crea el órgano desconcentrado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), como una estrategia

para atender en forma expedita y eficiente los apoyos directos al campo mexicano y evitar el intermediarismo y exceso de tramites, así como, la discre~~sc~~ionalidad en los subsidios y apoyos indirectos.

En 1993, el ejecutivo federal instruye llevar a cabo el programa de apoyos directos al campo. En 1994 se transforma el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS), en órgano desconcentrado al igual que la Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria (CNSA), y el Centro de Estadística Agropecuaria (CEA).

En este fin de milenio se pone en operación en el sector agropecuario la Alianza para el Campo que representa junto con el programa de Apoyo Directos al Campo (PROCAMPO), los principales acuerdos que integran el Plan Nacional Agropecuario y Desarrollo Rural 1995-2000. Los aspectos mas relevantes de este plan sectorial son:

- * Se establece Procampo (apoyo directo a los productores), en forma definitiva con una duración de 15 años, ~~transfiriéndose~~ transfiriéndose a las entidades federativas.
- * Se crea PRODUCE, un programa de capitalización productiva y preservación de recursos naturales.

Esta nueva conceptualización del proceso, ha sido un esfuerzo por fortalecer y redistribuir la funciones intergubernamentales, dando mayor atención en forma oportuna y eficaz a las necesidades de la población, llevándose a donde las necesidades básicas lo demandan.

1. ~~3~~ 5. Los Avances de Acciones 1995-1996 y Perspectivas de Federalización en el Ámbito de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

A partir de los intentos por conjugar las tendencias de reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno se han sentado Las bases del procesos de descentralización de la Ssecretaría de Agricultura, Gganadería y dDesarrollo Rrural (SAGAR), ~~se sentaron~~ mediante la suscripción de los Convenios de Coordinación Agropecuaria con las Entidades Federativas y la integración de 32 Consejos Estatales Agropecuarios o equivalentes, que constituyen los órganos rectores del desarrollo agropecuario en cada Estado y los que, a partir de 1996, participan los agentes productivos públicos y privados.

- Mediante un proceso de concertación, se constituyeron en los estados y en el Distrito Federal, 32 fideicomisos de distribución de fondos a través de los cuales se administran los recursos federales, estatales y privados que se aportan para los programas de Alianza para el Campo. Del monto total invertido en 1996 el Gobierno Federal participó con el 33%, los gobiernos Estatales con el 19% y los productores con el 48% restante.
- Durante 1996 se establecieron 32 fundaciones estatales en todas las entidades federativas para la transferencia de tecnología, así como de la Comisión Nacional de Sanidad (CNS).
- Los programas de Alianza para el Campo, que en 1996 operaron directamente los estados, constituyen una experiencia exitosa. En general, la demanda de los productos para participar en cada uno de los programas fue superior a lo previsto.

- Se transfirieron la coordinación operativa de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR's) a 19 Gobiernos Estatales, y se mantiene una coordinación conjunta con otros nueve²².

1.



~~En concertación con las entidades federativas, el Sindicato Nacional de dicha Secretaria y la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, establecerán durante 1997 los términos para la transferencia de 21 Mil Trabajadores, equivalente a 69% de la fuerza laboral de la SAGAR. Asimismo, con objeto de fortalecer la gestión de los estados, se propondrá la transferencia, a título gratuito, de los bienes muebles e inmuebles asociados a las funciones y responsabilidades transferidas²³.~~

6. Disposiciones Legales y Acuerdos del Nuevo Federalismo en el Ámbito, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural para 1995 - 2000

El esquema adoptado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en el Decreto publicado el 6 de agosto de 1997 "Programa para un Nuevo Federalismo" habla de las funciones que se federalizaran ~~federalizaran, dice:~~

- ➔ 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.

²²Diario Oficial de la Federación; "Secretaría de Gobernación", *Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, México, 6 de Agosto de 1997., pag., 27-28.

²³Ibidem, pag., 13.

- ➔ Transferir la ejecución de proyectos de obra de infraestructura y de comercialización agropecuaria y agroindustrial.
- ➔ Descentralizar las funciones relativas a la organización de los productores para facilitar su acceso al crédito, así como para la prestación de los servicios de asistencia técnica y comercialización de sus insumos y productos; y para la integración de los usuarios de obras de irrigación y drenaje, y de infraestructura rural.
- ➔ Descentralizar las funciones relativas al abastecimiento de insumos y de asistencia técnica, así como las de extensión agropecuaria y las relativas a las agroindustrias.
- ➔ Transferir la planeación, ejecución y control de las acciones derivadas del programa Alianza para el Campo²³.

_____ Lo anterior corresponde al proceso de federalización de las funciones de la SAGAR a nivel central, en seguida se abordará lo relativo al Estado de Coahuila.

2. El Sector Agropecuario en el Estado de Coahuila

El Estado de Coahuila de Zaragoza, ocupa la parte central de la franja de entidades que hacen frontera en el norte del país con los Estado Unidos de América. Es la tercera de las entidades del territorio nacional por su superficie con una extensión de 151 578. 37 kilómetros cuadrados, o sea 7.8% del total nacional. Se localiza entre los 24° 32' 13' y los 29° 52' 47' de latitud norte; y entre los 99° 50' 30' y los 103° 57' 03' de longitud oeste.

Los límites del Estado encierran áreas que corresponden a tres provincias fisiográficas de México. La provincia de sierras y llanuras del norte, la sierra madre oriental y las grandes llanuras de Norteamérica. Desde 1940 hasta la fecha, ha sido estable en su división municipal. La división política la conforman 38 municipios. Coahuila es una entidad con terrenos fundamentalmente áridos y semiáridos.

2.1. Antecedentes de la Federalización de la SAGAR en el Estado

Mediante un convenio de coordinación suscrito el 18 de marzo de 1996, entre el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), y el gobierno estatal a través de la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA), da inicio el proceso de federalización de la SAGAR, en torno, a la instrumentación y disposiciones llevadas a efecto en los programas derivados de Alianza para el Campo, representando así, un instrumento de normatividad y regulación en el desarrollo del proceso; teniendo por objeto establecer las bases para determinar la distribución de las funciones, recursos, atribuciones y facultades.

Es importante señalar que en la región lagunera se encuentra otra delegación que dentro del marco del nuevo federalismo, tendrá que entrar al proceso de federalización al estado de Coahuila.

A través del convenio de coordinación el Consejo Estatal Agropecuario (CEA), es la instancia encargada de establecer la elaboración y formulación de lineamientos y estrategias. Además, participa y promueve la concertación de organizaciones de productores públicos y privados, con el gobierno estatal; estableciendo las directrices y mecanismos de coordinación.

Otra herramienta importante que se ha utilizado es, sin duda, el fideicomiso de distribución de fondos del Gobierno del Estado, que ha consistido en el financiamiento de cultivos, estableciendo acciones de carácter económico, atendiendo con base a la complementariedad, la colaboración, y la asociación en participación.

2.2. Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA)

Se confieren las funciones de fomento agropecuario referidas en el artículo 28° de la administración pública estatal del Estado de Coahuila, a la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA). Que es a partir de donde enfocaremos nuestra propuesta de federalización de las funciones de la SAGAR al Estado. En el cuadro 1, se muestran sus principales funciones.

La Secretaría de fomento agropecuario. Propone al ejecutivo del Estado, entre otros, las políticas y programas en relación al fomento de la actividad agropecuaria, al desarrollo rural, de conformidad con los planes nacionales. Promueve los acuerdos con el ejecutivo del Estado. Contempla convenios de coordinación que al efecto se suscriben con el gobernador del Estado. Fomenta el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la producción de alimentos y materias primas.

2.2.1. Antecedentes de la (SFA)

La Secretaría nace a raíz de la problemática del sector agropecuario en el Estado de Coahuila, por lo que el Gobierno del Estado implementa una acción para abatir este problema. Las circunstancias exigían iniciar una estructura que contribuyera a resolver los malestares que se estaban originando.

En el período de gobierno de 1975-1981, se crea la Dirección de Productividad Rural, dentro de sus principales funciones era la de obra de infraestructura, perforación de pozos, fomento a la producción agrícola y ganadera, etc.

Posteriormente en el período de gobierno estatal de 1981-1987, se le agregan entre otras funciones la de servicios. Sin embargo, a finales de 1987 es elevada a rango de Secretaría de Desarrollo Rural. Dentro de su principal estructura de funciones son los relacionados a: agricultura y ganadería, que dentro de la dirección de agricultura incluía a recursos forestales.

Actualmente la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA), es el órgano encargado de promover y regular el desarrollo agrícola, ganadero, forestal, pesquero, hidráulica y agroindustrial; así como de colaborar en la atención y solución de los problemas agrarios del Estado. Aprobado, en el decreto numero: 414 de la ley orgánica de la administración pública del Estado. Publicada en el periódico oficial No. 100, de fecha 14 de diciembre de 1993.

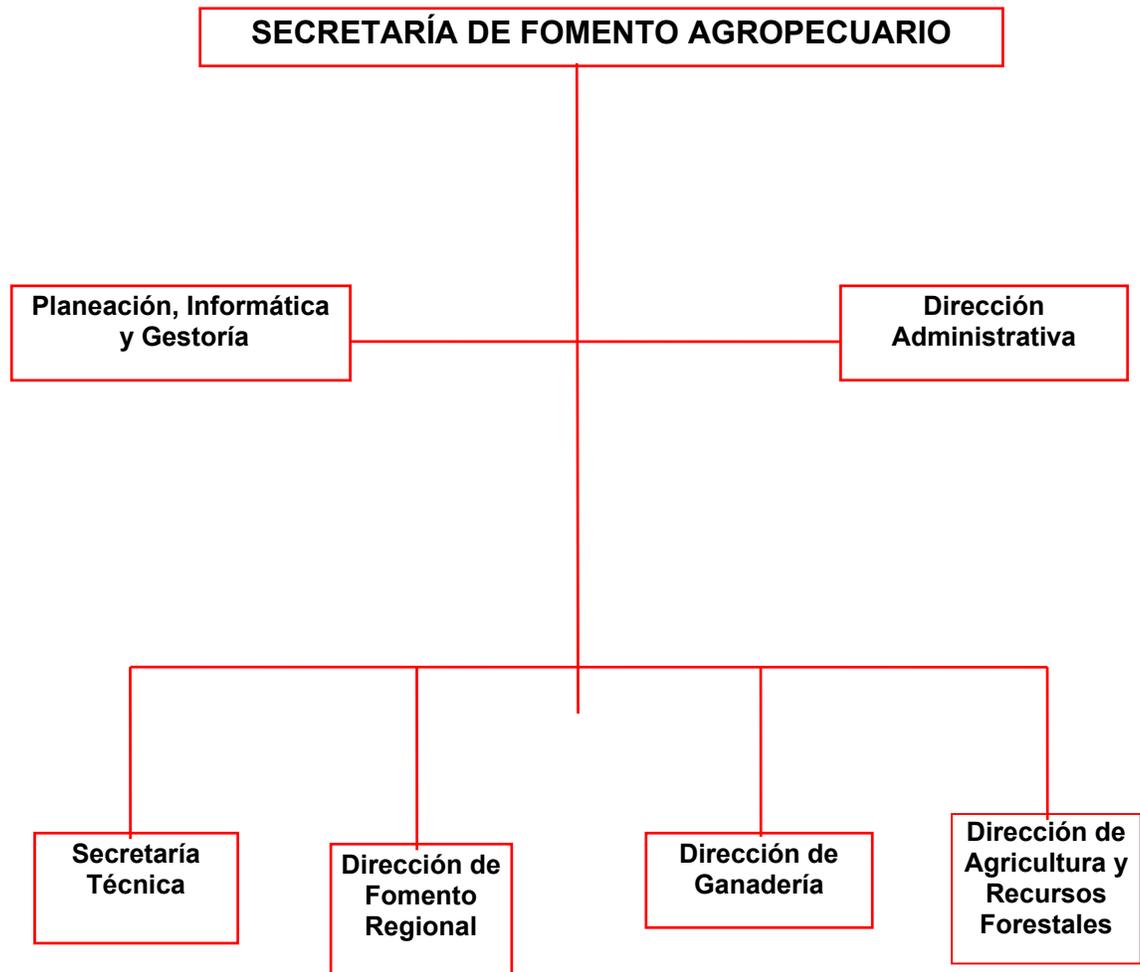
Cuadro 1 . Principales funciones de la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA)

<p>* Atiende, planea, regula y ejecuta los programas y acciones emprendidos en el sector.</p>
<p>⇒ Dentro de sus principales funciones realiza:</p>

2.2.2. Estructura de la SFA

Actualmente la SFA tiene una forma de organización en el cual distribuye las funciones designadas, que se rige de acuerdo al artículo 28° de la administración pública estatal.

Fig. 4. Estructura de la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA)



2.3. Consejo Estatal Agropecuario (CEA)

Es la instancia encargada de establecer la elaboración y formulación de lineamientos y estrategias para el sector. Presenta una estructura en donde se manifiesta la participación de diferentes ámbitos, que se muestra en el cuadro 2.

El Consejo estatal agropecuario. Es un forma de asociación entre los productores para constituir explotaciones en escalas que hagan eficiente la inversión pública y privada y que permiten la integración de cadenas de producción, distribución y comercialización. Bajo este esquema de asociación en participación, se han establecido fideicomisos que han permitido el financiamiento del sector agropecuario. Además, el consejo tiene la autoridad de revisar, y autorizar los programas operativos.

La Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA) y el Consejo Estatal Agropecuario (CEA), han jugado un papel importante en el proceso de federalización de las funciones de la SAGAR al Estado, ya que a partir del 18 de marzo de 1996, su participación es relevante. Sin embargo, en la práctica surgen problemas que afectan en el desarrollo del proceso.

Cuadro 2. Naturaleza del Consejo Estatal Agropecuario (CEA)

CONSEJO ESTATAL AGROPECUARIO (CEA)	
Naturaleza	<i>Establece los objetivos, metas lineamientos y estrategias. Da seguimiento y evaluación a los planes y programas.</i>
Quienes la integran	

2.4. Problemática que Enfrenta el Estado de Coahuila en el Proceso de Federalización de las Funciones de la SAGAR

De acuerdo a los representantes involucrados de las dependencias tanto del gobierno federal como estatal, así como, a los productores del campo, mencionan que existen una serie de problemas y factores que impiden las metas trazadas en la federalización del Sector Agropecuario. A continuación presentamos algunos de ellos, que nos permiten determinar los principales elementos, a considerar.

De la Federación

1. Concentración de recursos.
2. Centralismo político.
3. La eficiencia y optimización de los recursos se ven deteriorados por el burocratismo.
4. Los programas que se establecen por la federación responden a períodos sexenales, propiciando que no se de, el seguimiento adecuado.
5. Inequidad en la distribución de los recursos fiscales.
6. Existen traslape de funciones por ambos ordenes de gobierno.

Del Estado de Coahuila

1. Falta de decisión y presencia en la rectoría del Estado al sector agropecuaria.
2. Los programas operativos son formulados y ejecutados homogéneamente para todo el país utilizando los criterios para estados heterogéneos.
3. Las estructuras socio-administrativas de la federación crean líneas paralelas para todos los estados.
4. El Estado de Coahuila está supeditado a la toma de decisiones por el centralismo político existente, hacia un modelo de política agropecuaria homogénea.
5. No hay autonomía estatal para elaborar políticas Agropecuarias.
6. Existe una relación de subordinación del Estado hacia la federación.
7. Recursos insuficientes.
8. Los recursos vienen etiquetados y sancionados por la normatividad federal.
9. Distribución inequitativa de las participaciones federales.
10. Falta de comunicación entre la federación y Estado para el diseño de políticas del medio rural, acorde a las circunstancias y realidades.

11. Falta de coordinación interinstitucional entre responsabilidades federales y estatales.
12. Duplicidad de funciones en los dos ámbitos de gobierno federal y estatal.
13. Escaso aprovechamiento productivo del potencial físico y humano, por la duplicidad.
14. La dinámica centralizada que se ejerce en el sector agropecuario, no permite que se desarrollen nuevas formas de organización.
15. Los productores se confunden y desconciertan por las decisiones centrales, en la aplicación de la política agropecuaria.

2.5. Problemas de la Federalización Regional Agropecuaria en el Estado de Coahuila

Una vez enunciados los elementos que interfieren en la federalización del sector en el Estado de Coahuila, abordaremos los problemas regionales que se pueden presentar. Sabemos que la estructura política de las instituciones públicas y administrativas en nuestro país sigue aún con un esquema centralizado, que considera el desarrollo regional como la solución para el desarrollo económico y social en todo el territorio nacional. Sin embargo en este esquema las decisiones siguen siendo de la federación. La región no es un ámbito de gobierno, por el contrario, es una agrupación de entidades; generalmente en una relación de dominación-dependencia determinada por aspectos económicos. Por lo anterior la descentralización basada en regiones puede presentar una serie de problemas:

- ➔ Conflicto en la toma de decisiones.
- ➔ Desintegración socioeconómica de la población a su territorio.
- ➔ Desintegración de las regiones a la Nación.
- ➔ Incapacidad de operación y falta de iniciativa de las unidades descentralizadas.

Como en el esquema de Boisier una región fuerte tiende a dominar, en todos los aspectos, a la región débil, produciendo con el paso del tiempo una concentración en el centro de la región dominante²⁴.

Lo anterior, además de llevar a los problemas concentración y diseconomías de escalas puede ocasionar diferencias políticas entre los gobernantes de la entidad que conforman las regiones. Sin duda el desarrollo regional es indispensable y adecuado para el crecimiento de sectores industriales y comerciales, donde la actividad estatal es principalmente de regulación federal, pero es de difícil aplicación tratándose de descentralización, cuando lo que transfieren son facultades de decisión.

Nuestra organización política no se basa en regiones, las entidades federativas no lo son, ni los municipios; la región no constituye una unidad administrativa en la que exista un encargado con facultades de mando. Es un error tratar de alcanzar el fortalecimiento nacional agropecuario, si al desarrollo regional no se le permite que las regiones crezcan.

A continuación estableceremos las funciones que actualmente desempeña tanto la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) y la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA), describiendo cada una de ellas y fijando la nueva relación en torno al marco del nuevo federalismo. Este diseño demostrativo, nos será útil para determinar mas adelante las alternativas de federalización de las funciones de la SAGAR, al Estado de Coahuila. Estableciendo un análisis comparativo de la SFA y la SAGAR.

2.6. Análisis Comparativo de las Funciones de la SAGAR y la SFA

De acuerdo con el decreto del 28 de diciembre de 1994, que reforma, adiciona y eroga diversas disposiciones de la ley orgánica de la administración pública

²⁴Boiser , Sergio; *Ensayos Sobre Descentralización y Desarrollo Regional*, Cuadernos del ILPES No. 32 Santiago., 1992, pag., 62.

federal, corresponde a la SAGAR llevar a cabo las funciones que se señalan específicamente en el artículo 35° de dicha ley; así mismo, se mencionan en el reglamento interior publicado en abril de 1996; y en el artículo 28° de la ley orgánica de la administración pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, se mencionan las funciones que corresponden a la SFA.

Cuadro 3. Análisis comparativo del nivel de competencia de Funciones de la SAGAR y SFA

FUNCIÓN SAGAR	Nivel de Competencia*		FUNCIÓN SFA
I. Formular, conducir y evaluar la <u>política general</u> de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes.	F		I. Formular, <u>ejecutar</u> y evaluar los <u>programas estatales</u> de desarrollo agrícola, ganadero, forestal pesquero, hidráulico y agroindustrial del Estado.
III. Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados, al gasto social en el sector rural; <u>coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar a empresas que asocien a grupos de productores rurales</u> , a través de las acciones de planeación, concertación, programación, coordinación de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; <u>así como de asistencia técnica</u> y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de dependencias y entidades de la admón. pública federal, y de los gobiernos estatales y municipales,	F	➔	III. Promover y concertar con los productores, empresarios y consumidores, la ejecución de acciones y programas y la aplicación de recursos federales y estatales. IV. Promover y fortalecer la participación de los productores, para la realización de programas y acciones tendientes al desarrollo del sector. V. Promover , <u>asesorar y apoyar</u> a las organizaciones de productores agrícolas, ganaderos, forestales y pesqueros, para tener acceso a créditos, seguros, estímulos sobre la producción, innovaciones tecnológicas, canales de comercialización y sistemas de administración en general.
	F	➔	
	F	➔	

y con la participación de los sectores social y privado.			
II. Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales.	F	➡	E
II. Diseñar las políticas y realizar los programas de fomento rural integral, con el fin de mejorar el empleo, la producción y productividad en el campo.			
IV. Fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad vegetal y animal.	F		
IV. Atender, coordinar, supervisar y evaluar campañas de sanidad.	F	➡	E
	F	➡	E
			XV. Coordinar con las autoridades federales y municipales, campañas permanentes para prevenir y combatir plagas, siniestros, enfermedades que ataquen la flora y fauna del Estado. XVI. Vigilar se cumpla con las normas y objetivos en la operación de casetas de revisión agrícola y pecuaria, y en su caso, auxiliar en la operación de las mismas.
V. Procesar y difundir información estadística y geográfica referente a la oferta y la demanda de productos relacionados con el sector rural.	F	➡	E
VI. Apoyar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP), las actividades de los centros de educación agrícola superior y media superior; y establecer y dirigir escuelas técnicas de - agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura en los lugares que proceda.	F		
VII. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose con	F	➡	E
			XVII. Fomentar y apoyar los programas de investigación y enseñanza en materia agropecuaria, forestal y pesquera, divulgar los resultados y proporcionar asesoría en esos campos.

instituciones de educación superior de las localidades, en coordinación con SEMARNAP .	F	➡	E	XIV. En el área de su competencia, vigilar, conservar y fomentar desarrollo de la flora y fauna en el Estado, en los términos de las disposiciones aplicables.
VIII. Formular, dirigir y supervisar programas y actividades relacionadas con la asistencia técnica y la capacitación de productores rurales.	F	➡	E	
IX. Promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la SECOFI .	F	➡	E	<p>©V. Promover , asesorar y apoyar a las organizaciones de productores agrícolas, ganaderos, forestales y pesqueros, <u>para tener innovaciones tecnológicas, canales de comercialización y sistemas de administración en general.</u></p> <p>XII. Elaborar planes y programas de infraestructura agropecuaria, forestal y pesquera, así como promover su ejecución ante las instancias competentes.</p>
X. Promover <u>la integración de asociaciones rurales.</u>	F	➡	E	<p>VII. Dentro de su competencia, promover, fomentar y fortalecer la organización formal de ejidatarios, comuneros y grupos sociales en las áreas rurales, para motivar la participación ciudadana en programas encaminados a mejorar las condiciones y nivel de vida.</p> <p>©V. Promover , asesorar y apoyar a las organizaciones de productores agrícolas, ganaderos, forestales y pesqueros.</p>
	F	➡	E	
XI. Elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural.	F	➡	E	

XII. Participar junto con la SEMARNAP , en la conservación de suelos agrícolas, pastizales y bosques y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes.	F	➡	E	
XIII. Fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares del sector rural, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades.	F	➡	E	
XIV. Coordinar las acciones que el ejecutivo federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo rural en las diversas regiones del país.	F	➡	E	VIII. Proponer al gobernador del Estado la celebración de convenios de desarrollo agropecuario, forestal y pesquero, con las autoridades federales, estatales, municipales, y con organismos nacionales e internacionales.
XV. Proponer el establecimiento de políticas en materia de <u>asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios.</u>	F			
XVI. Organizar, mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla.	F	➡	E	IX. Realizar los estudios, análisis económicos financieros, sobre los procesos de producción, comercialización y consumo que fundamenten los programas, proyectos y concertaciones que se establezcan con los sectores involucrados.
XVII. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y pecuarios, así como de otras actividades que se desarrollen principalmente en el medio rural.	F	➡	E	VI. Promover la realización y participación en exposiciones agrícolas y ganaderas en el Estado y en otras entidades.
XVIII. Participar con la SHCP en la determinación de criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, así como evaluar sus resultados.	F			
XIX. Programar y proponer, con				XIII. Promover el

la participación que corresponde a la SEMARNAP , la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar , bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al gobierno federal por si o en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o los particulares.	F	➡	E	<u>aprovechamiento óptimo de los recursos hidráulicos de la entidad.</u>
XX. Participar, junto con la SEMARNAP , en la promoción de plantaciones forestales, de acuerdo con los programas formulados, y que compete realizar al gobierno federal por si o en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o los particulares.	F	➡	E	
			E	X. Establecer y operar los mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y acciones en general, que lleven acabo en el ámbito de su competencia.
			E	XI. Establecer y operar centros de fomento agropecuario en las diversas regiones del Estado.
			E	XVII. Promover la operación de los servicios de información de pronóstico de las condiciones climatológicas y meteorológicas en el estado ²⁵ .
XXI. Las demás que expresamente le atribuyen las leyes y reglamentos ²⁶ .	F		E	XIX. Los demás que emanen de las leyes reglamentos aplicables, así como los que se asigne el titular del ejecutivo del estado.

© Ambas dependencias (V).

²⁵Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, 14 de Diciembre de 1993., pag., 19 y 20.

²⁶"Diario Oficial de la Federación"; Reglamento interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. México, abril de 1996., pag., 36 y 37.

F = Federal; F➔E = Federal y Estatal ; E = Estatal

Al hacer el análisis comparativo de las funciones de la SAGAR y de la SFA de Coahuila se demuestra claramente que existe un alto grado de duplicidad y contradicciones de funciones, ya que a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, a través de su delegación en el estado, realizan gran parte de las funciones que también por ley, corresponden a la Secretaría de Fomento Agropecuario, especialmente las de tipo operativo orientadas a proporcionar apoyos directos y condiciones propicias para la producción agropecuaria.

CAPÍTULO V ALTERNATIVAS PARA LA FEDERALIZACION DE LAS FUNCIONES DE LA SAGAR AL ESTADO DE COAHUILA

La reflexión teórica que antecede este capítulo, nos lleva a analizar los problemas y obstáculos a los que se enfrenta el proceso de federalización de las funciones de la SAGAR al estado de Coahuila.

Las alternativas se inspiran en el deseo de sentar las bases para lograr una solución, asumiendo el reto que ha trazado el gobierno federal y el compromiso del Estado con el sector rural; que exige que en el momento actual, se desarrolle una forma mas justa, ordenada y

programada, que evite duplicidades y permita la optimización de los recursos públicos dentro de un esquema de eficiencia.

El éxito del proceso de federalización es posible siempre y cuando se permita hacer compatibles las prioridades locales, que enmarcan los grandes propósitos del país. Esta compatibilidad se cristaliza cuando se encuentren elementos que den claridad sobre lo que se quiere hacer, y estableciendo los instrumentos que garanticen la concreción del proceso.

1. Objetivo de las Alternativas

El objetivo central es contar con estrategias alternativas, para la federalización de las funciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), al estado de Coahuila. A partir de las condiciones actuales que prevalecen en el sector, y en la perspectiva del análisis comparativo de las funciones federalizadas; desconcentrando y descentralizando atribuciones, responsabilidades, facultades y recursos.

2. Justificación de las Alternativas

Considerando las condiciones actuales y necesidades que prevalecen en el sector agropecuario del estado de Coahuila, así como de las expectativas que se presentan en el Plan de Desarrollo Nacional dentro del marco del nuevo federalismo, resulta necesario delimitar las responsabilidades de la relación Federación - Estado; partiendo del sostén que facilite la planificación de las decisiones de estrategias y prioridades.

Al cumplir las acciones federalizadas, el Gobierno del estado de Coahuila promovería un proyecto propio para cada región; aprovechando los recursos y potencialidades, coadyuvando a un mayor acercamiento en

las decisiones en la política agropecuaria estatal. Así mismo, procedería a realizar una estimación de la capacidad técnico-operativa de las áreas productoras en función de las metas, de acuerdo a la naturaleza, ubicación, necesidades y demás características.

3. Elementos de la Política de Federalización del Gobierno Federal

Para fundamentar las alternativas desde el punto de vista de competencia federal, transcribimos las palabras del presidente Ernesto Zedillo que el 3 de febrero de 1995 pronuncia al respecto:

“Transferiremos recursos, facultades y atribuciones a los estados, a las regiones y a los municipios. Llevaremos la capacidad institucional a donde se viven los problemas, se generan las demandas y se conocen las soluciones”.

“Instruyo al Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural para que de inmediato dialogue con los gobernadores de los estados, para que convenga con ellos la propuesta básica de descentralización de la Secretaría”. “Estoy seguro de que las organizaciones de productores del campo serán un eslabón para llevar a cabo este gran proyecto.

En el mismo sentido el secretario de la SAGAR, el 8 de febrero de 1995 pronuncia las siguientes palabras.

“...para que sea el Gobierno del Estado quien asuma esta coordinación, quien se plantee las fórmulas específicas, quien conoce los problemas específicos junto con los dirigentes, y que vayamos construyendo desde este mismo año, los sistemas que nos van a permitir a un esquema mucho mejor de funcionamiento”.

4. Marco Normativo de la Propuesta

- ✓ **En nuestra constitución , en sus artículos 41° y 124°, se precisa que el Estado federal mexicano existe una división de competencias, siendo la competencia de origen perteneciente a los estados quienes delegan una serie de facultades en la federación la que tiene atribuciones limitadas.**
- ✓ **Se parte del compromiso que establece el programa para el nuevo federalismo aprobado el 6 de agosto de 1997, que para nuestro caso de estudio compete en la descentralización y desincorporación de las funciones operativas de la SAGAR al estado de Coahuila.**
- ✓ **A través del acuerdo celebrado el 18 de marzo de 1996, entre el gobierno federal y estatal, el Gobierno del estado de Coahuila asume la responsabilidad en este nuevo orden que se da en el sector agropecuario, tomando la rectoría institucional.**
- ✓ **El redimensionamiento de la SAGAR, involucra un cambio cualitativo y cuantitativo en la misión y organización en la rectoría institucional del sector agropecuario en el Estado.**

5. Principios Básicos de las Alternativas

De lo anterior es necesario, que para consolidar la descentralización de funciones, facultades, atribuciones y responsabilidades de la SAGAR susceptibles de ser ejercidas, de manera más eficaz y eficiente por parte del Gobierno del Estado, debe darse en un contexto de relaciones intergubernamentales caracterizado por principios de cooperación y

coordinación. Los aspectos de políticas de descentralización surgen de las consecuencias de la eficiencia y la equidad.

Al organizar la división de responsabilidades sobre estas funciones, el gobierno debe buscar el equilibrio entre dos dimensiones de la eficacia: en la producción de servicios e infraestructura, y en la asignación de los recursos. En la práctica el equilibrio depende de muchos factores, siendo el mas importante la capacidad institucional a nivel estatal.

Es entonces que la formulación de esta nueva relación entre el Estado y la federación se tenga que referir, en que las políticas de federalización agropecuaria, tengan gran correspondencia con otras políticas aplicadas a otros sectores como lo han sido los casos de educación y salud; que se han derivado de la transición del Estado federal benefactor al Estado federal evaluador, y que esto representa una alternativa a la reglamentación burocrática, ofreciendo al Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA), una mayor autonomía en la definición, organización y desempeño de sus actividades.

6. Consideraciones para Definir la Federalización de Funciones de la SAGAR en el Estado de Coahuila

☞ Establecer los mecanismos que conlleven al consenso, cooperación y buen funcionamiento, para lograr los objetivos del marco del nuevo federalismo.

☞ Mediante las políticas agropecuarias y programas relativos al fomento, el gobierno estatal requerirá asumir la responsabilidad, de la priorización de las acciones, implementando los apoyos y

servicios al campo; considerando costo-beneficio. Definiendo el papel del Estado en la federalización del sector.

✍ **Es indispensable revisar minuciosamente el subcomite sectorial que se encarga de analizar y aprobar los programas, proyectos y obras de infraestructura que se destinan anualmente al medio rural, que se encuentra en el Comité de Planeación Democrática del Estado de Coahuila (COPLADEC). La Secretaría de Fomento Agropecuario ha venido actuando fundamentalmente en el ámbito de programas de infraestructura rural; reconversión productiva en algunas regiones, con criterios de competitividad como ha sido el caso de la reactivación del cultivo del algodón en la región laguna, así como el fomento ganadero y programas de contingencia.**

✍ **Ciertamente le corresponde la premisa de la normatividad y la política sectorial general, que establece el Plan Nacional de Desarrollo (PND), a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.**

✍ **Consideramos que las funciones operativas corresponden evidentemente a la Secretaría de Fomento Agropecuario, contando con los recursos financieros, humanos y materiales.**

✍ **Indudablemente que se detectarían aquellas funciones en puedan incurrir en duplicidad con otras instituciones.**

✍ **En algunos casos se tendrían que tomar las medidas pertinentes para trabajar en forma coordinada, en aquellas ocasiones donde se destaquen convergencias en funciones, puramente operativas.**

 **Definir los factores estructurales que fundamentalmente participan en el desarrollo del proceso de federalización.**

7. Cambios en la Estructura de Organización y Normativa

De lo anterior, se estima que se requiere establecer una nueva estructura de organización, donde el Estado tenga la capacidad de asumir la federalización que le corresponde, para establecer de manera uniforme las políticas públicas en el sector. Aún cuando necesariamente el proceso de federalización tiene implicaciones en diversos campos, tales como los que distinguimos a continuación.

- a) *Campo político.* **El logro de una concientización y voluntad política, para entender que el proceso de federalización del sector, se tiene que impulsar dentro del proceso global de las reformas del Estado. Exige la participación de todos los actores en la vida política nacional y en particular los relacionados al sector. Es pertinente establecer los acuerdos entre las diferentes instancias que inciden en el caso, ya sea del ámbito federal o estatal, para que mediante la concordia mutua se fijen las bases para la creación y realización de las acciones. En este ámbito se tienen que exponer las bases de compromiso al adoptar la federalización de funciones.**

- b) *Campo legislativo federal.* **Una vez fijadas las bases políticas, deberán concretarse, estableciendo y definiendo las líneas de redistribución de competencias de acuerdo al marco del nuevo federalismo. Por lo que el marco constitucional y legislativo federal, deberán contener las reformas.**

- c) *Campo de legislación estatal.* Las reformas constitucionales necesariamente tendrían que ir acompañadas de una serie de modificaciones en las leyes correspondientes a la legislación estatal y la agropecuaria en particular; teniendo que efectuarse un conjunto de análisis jurídicos.

- d) *Campo administrativo.* A partir de los cambios establecidos y modificaciones en las leyes, se establecerá una eficaz asignación en la nueva distribución de competencias y responsabilidades; se evitará la duplicidad de funciones y se disminuirá los niveles burocráticos. Dando mayor coherencia a las acciones, lo que requerirá de un órgano que administre.

Sin embargo el proceso en este orden se ha estancado y requiere la operación práctica más que de un sentido estricto de lo técnico. Consecuentemente, los planteamientos que se exponen anteriormente, dan cabida a realizar una estrategia fundamental para fortalecer el proceso de federalización, donde el Estado logre captar y se responsabilice en hacerse cargo de dictaminar y estructurar los programas de desarrollo rural. En este sentido es el campo administrativo en lo que se hace mayor énfasis en este estudio.

8. Elementos Generales de las Alternativas

El marco general de la clasificación de elementos que integran las alternativas son:

- A. Transferencia de los distritos de desarrollo rural (DDR's) y centros de apoyo al desarrollo rural (CADER's)
- B. Programas operativos
- C. Recursos humanos

D. Recursos financieros

E. Recursos materiales

8.1. Descripción e Implicaciones de los Elementos que Integran las Alternativas

A. Distritos de desarrollo rural (DDR's) y centros de apoyo al desarrollo rural (CADER's)

En la estructura de organización de la Delegación SAGAR en el estado de Coahuila y Región Lagunera, se encuentran incluidos los diferentes DDR's y CADER's. Actualmente los Distritos de Desarrollo Rural (DDR's) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER's), cuentan con una estructura, apegada a lo que establece la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, emitida el 28 de enero de 1988, sin embargo; a la fecha, a pesar de que ha habido modificaciones, adecuaciones y cambios en la estructura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la Ley de Distritos no se ha modificado.

Los DDR's son unidades técnico-administrativas que permiten la acción concertada y directa de todas las dependencias del ejecutivo federal, así como de las entidades de la administración pública paraestatal y estatal, relacionadas con el sector rural, en áreas que integran unidades territoriales con características ecológicas y socioeconómicas homogéneas, constituyendo las células básicas para atender, articular, y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural, otorgando autonomía a las instancias correspondientes para apoyar la viabilidad operativa y a la integración de los procesos productivos en beneficio social, mediante la coordinación de acciones en materia de planeación y ejecución de los programas.

La Ley de Distritos de Desarrollo Rural; menciona que está compuesto por órganos describiendo su integración y composición: un comite directivo; un comite técnico; subcomites por especialidad; y los centros de apoyo al desarrollo rural.

Los CADER's son la integración de un grupo de coordinación operativa, con participación de las instituciones del sector que inciden en su área de influencia, trabajando en grupo en reunión permanente y en el lugar de la acción, ejecución, atención y respuesta a los programas concertados y a las demandas de los productores.

Sin embargo en la práctica se observa una realidad distinta, que nos hace pensar, que no se están acatando como se debiera, el cumplimiento en las acciones establecidas en la ley; aunque nuestro objeto de estudio no es criticar como se ha venido dando el apego institucional en base a lo establecido por la ley, sino, apoyarnos en ella para establecer los procedimientos necesarios, logrando el funcionamiento y desarrollo de la federalización de las funciones de la SAGAR al Estado.

La delegación de la SAGAR en el estado de Coahuila cuenta con 4 DDR's y 15 CADER's, mientras que en la región lagunera se encuentra la delegación regional laguna, con un DDR's y 3 CADER's. Es importante señalar que el total de los DDR's y CADER's por federalizar, serían 5 distritos y 18 centros de apoyo.

Los DDR's y CADER's, cumplen con la operación y ejecución de todas las funciones operativas de la SAGAR; estableceremos ahora las implicaciones a los que se enfrentarían, dentro de las funciones a federalizar al estado de Coahuila, al adoptar cualquiera de las alternativas.

- ☰ **Los Distritos de Desarrollo Rural que se estructuran por Centros de Apoyo al Desarrollo Rural, en principio forman parte de la transferencia del proceso de federalización, ya que cuentan para su implementación en el desarrollo agropecuario y agroindustrial, con una estructura funcional y operativa delimitada por estos.**

- ☰ **El Gobierno del Estado no puede recibir a los Distritos de Desarrollo Rural en total plenitud, con todas sus funciones, ya que se encuentran un serie de limitantes de carácter laboral, y jurídico que se señalan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que enmarca la Ley de la Administración Pública, un ejemplo de ello lo podemos encontrar en la Ley de Distritos de Desarrollo rural emitida el 28 de enero de 1988 en donde se determina con toda claridad, cuales funciones corresponden a la federación en materia agropecuaria y cuales son las funciones indelegables al Estado.**

- ☰ **Sin embargo el Gobierno del Estado puede proponer los ajustes jurídicos necesarios a la Ley de Distritos de Desarrollo Rural como por ejemplo: en aquellos artículos donde se establecen las funciones operativas reservadas a la SAGAR, ya que en el marco del nuevo federalismo le corresponderá exclusivamente la normatividad de la política agropecuaria nacional. Por otra parte se podría considerar la creación de una Ley de distritos para el Estado, derogándose la emitida el día 28 de enero de 1988; en suma, es necesario tomar en cuenta que tienen que existir una serie de modificaciones de la ley, que vayan acordes a la realidad.**

- ☰ **De aquí se parte que es necesario estudiar un proceso de adecuación en la ubicación y la delimitación de los DDR's y CADER's acorde a**

las circunstancias que requiere el gobierno estatal, a fin de fortalecer la autonomía, la capacidad, y ampliar su esfera de decisión y manejo de los asuntos de su incumbencia, en el sector.

- ☰ **Al ser transferido los activos y la operación de los 5 DDR's y 18 CADER's al Gobierno del Estado, se conjuntarían los esfuerzos del Consejo Estatal Agropecuario, coordinándose en la programación, calendarización, y ejecución de los lineamientos establecidos.**
- ☰ **Aquí, hay que diferenciar que los DDR's y CADER's impulsarían las iniciativas que se elaboren en los programas y acciones a emprender.**
- ☰ **Se podría analizar un esquema en los centros de apoyo para llevarlos a los municipios, para fortalecer la política municipal agropecuaria.**
- ☰ **De esta manera, le correspondería al Gobierno del Estado, la elaboración y la expedición del manual de organización, para que en función de lo establecido, se llevara a efecto las acciones correspondientes. Apegándose a los artículos 15° al 24°, de la Ley de Distritos de Desarrollo Rural.**
- ☰ **Habría de realizar un intenso trabajo el Gobierno del Estado, para establecer la coordinación de las instituciones públicas, tanto de la administración pública federal como estatal, en dirección del desarrollo rural, económico y social, teniendo como base la iniciativa de programas, presupuesto, proyectos y obras de infraestructura, para que sean orientadas al medio rural.**

B. Programas operativos

Dentro de los programas podemos diferenciar tres tipos:

- a) Los primeros de dirección y orientación general, donde se establecen las políticas generales del sector agropecuario.**
- b) El segundo aquellos que dada su amplitud dependen de acciones que se originan en diferentes secretarías o instituciones, y por consiguiente nace la necesidad de coordinarlos.**
- c) El tercer son los operativos, y cumplen con aquellas funciones necesarias para el desarrollo y crecimiento del sector. En esta clasificación se encuentran los establecidos en el convenio celebrado el 18 de marzo de 1996, entre el gobierno federal y estatal; en este último, plantearemos nuestra propuesta.**

La descentralización de los programas de la SAGAR, “Alianza para el Campo” establecidos en el convenio celebrado el 18 de marzo de 1996, cumple el propósito de establecer las condiciones necesarias para que el Gobierno del Estado asuma responsabilidad y desarrolle su capacidad de operar y desarrollar los programas en dirección a solucionar la problemática existente.

Además se tiene que buscar el fortalecimiento del papel de aquellos instrumentos como lo son el fideicomiso de distribución de fondos, el Consejo Estatal Agropecuario y la fundación Produce. Es en este sentido, que la asignación de los programas operativos al Estado, sea sin duda, uno de los retos mas importantes para atender las prioridades que demanda el desarrollo rural, al mismo tiempo constituyan los espacios efectivos y eficaces para la toma de decisiones en materia de planes y programas.

De lo anterior se fijan bases, para que en el origen de las políticas públicas agropecuarias se deban de tomar en cuenta la toma de decisión y ejecución, determinando las acciones y el uso de los instrumentos específicos, así como los efectos de la aplicación de las políticas, en el Estado.

Indudablemente que aquellos programas operativos que se derivan de Alianza para el Campo, convenidos entre el gobierno federal y estatal desde el día 18 de marzo de 1996, tendrían que transferirse a cargo del gobierno estatal, como ya han venido ejecutándose, por conducto de la Secretaría de Fomento Agropecuario.

De esta forma la SAGAR y la SFA, deben conjuntamente contribuir a coordinar las posibles soluciones, estableciendo todas las adecuaciones a los cambios que se consideren necesarios, ya sean de carácter legislativo, técnico y administrativo; reflejándose en acciones concretas.

Los programas que hasta el momento se ejecutan son:

- 1. Procampo**
- 2. Produce capitaliza**
- 3. Fertirrigación**
- 4. Mecanización**
- 5. Establecimiento de praderas**
- 6. Equipamiento rural**
- 7. Fomento a la producción lechera**
- 8. Ganado mejor**
- 9. Sanidad animal**
- 10. Sanidad vegetal**
- 11. Mejoramiento genético**
- 12. Capacitación**

- 13. Transferencia de tecnología**
- 14. Kilo por kilo de semilla**
- 15. Sistema de información agropecuaria**
- 16. Apoyo a la comercialización**
- 17. Adquisición de maquinaria pesada**

A continuación estableceremos las implicaciones a que se enfrentarían los programas operativos.

- ☞ El Gobierno del Estado, a partir del convenio celebrado el 18 de marzo de 1996 con el gobierno federal, se responsabiliza de la operación de los programas que ahí se establecen, sin embargo, al federalizarse las funciones operativas el Gobierno del Estado tendría que diseñar aquellos programas que realmente se ajusten a la problemática del sector.**
- ☞ Los programas especiales y emergentes, estarán a cargo del Gobierno del Estado transfiriéndosele un porcentaje de los recursos asignados por el gobierno federal (sin considerar Alianza para el Campo). Para que se lleven a efecto realmente en las zonas más desprotegidas en caso de contingencia y necesidades de la entidad.**
- ☞ Es necesario establecer los niveles de competencia entre el federal, estatal u otras dependencias, de cada uno de los programas operativos y actividades que se federalicen.**
- ☞ Se debe buscar el camino para que el Gobierno del Estado, dadas sus condiciones y características, asuma la responsabilidad de diseñar y proponer a la federación los programas operativos, de acuerdo a sus características específicas de las actividades**

productivas para contribuir al elevar las condiciones de la vida del medio rural.

- Es recomendable establecer los tiempos de federalización y el papel del Estado en la operación de los programas como Alianza para el Campo.

C. Recursos humanos

El personal correspondiente a la SAGAR, que se encuentran en el proceso de federalización al Gobierno del Estado, podemos ubicarlos dentro de los DDR's y sus respectivos CADER's. Tanto en la delegación Coahuila como en la Laguna.

Exige hacer una minuciosa revisión a la normatividad de los derechos laborales a nivel nacional y dejar en manos a las instituciones de su incumbencia, la decisión sobre los distintos mecanismos y procedimientos, incluyendo la posibilidad de un manejo flexible, que es lo que propondremos en las diferentes alternativas.

A continuación los clasificaremos por categoría de empleo, tanto de la Secretaría de Fomento Agropecuario como de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

El total del personal de la SFA es el siguiente:

Secretaría de Fomento Agropecuario	Confianza	Base	Eventuales	Total
	108	81	13	192

Fuente: Secretaría de Fomento Agropecuario. Diciembre de 1997.

Mientras que en la SAGAR corresponden:

ÁREA	Personal mandos medios	Personal puestos enlace	Personal Tab. Gral. confianza	Personal Tab. Gral. base	Total
DDR's 01-- cd-Acuña	1	7	11	65	84
DDR's 02-- Sabinas	1	6	10	28	45
DDR's 03-- Monclova	1	8	10	44	63
DDR's 04-- Saltillo	1	9	2	95	107
DDR's 001— Región Lagunera	1	Nd	Nd	Nd	Nd
TOTALES	4	25	33	229	298

Fuente: Delegación SAGAR Coahuila. Unidad de Admón. de Personal. Diciembre de 1997.

Nota: (Nd) No se proporcionó información acerca del DDR's de la región lagunera.

Las implicaciones generales referentes a este elemento, para ambas alternativas son:

-  **Posición del Gobierno del Estado respecto al personal federalizado que labora en los Distritos de Desarrollo Rural y Centros de Apoyo.**

-  **Ambas relaciones laborales son diferentes sustancialmente, tanto en ámbito de competencia como en número de trabajadores (situación sindical), así como en sueldos, salarios y prestaciones. Por lo que se debe buscar mecanismos para que el Gobierno del Estado, en un momento dado asuma la responsabilidad de patrón sustituto de las plazas federales.**

-  **Con el sindicato nacional de la SAGAR (SNTSAGyDR), se buscarían los planteamientos necesarios para la resolución de los condiciones laborales, no afectando el proceso de federalización.**

-  **Es evidente que existen limitaciones a la solución laboral en la federalización, por lo que se necesitaría identificar esos “cuellos de botella” para instrumentar estrategias de den paso firme al proceso.**

-  **Si no se resuelve el problema laboral implica un verdadero problema para el Gobierno del Estado, generándose un costo elevado no previsto. Por consiguiente, es necesario tomar medidas drásticas, a fin de no retener el proceso de federalización.**

En cada una de las alternativas señalaremos las acciones específicas.

D. Recursos financieros

Este elemento corresponde a los recursos susceptibles de transferirse al Gobierno del estado de Coahuila, para la ejecución de las funciones federalizadas, sin perjuicio del desempeño eficiente que hasta el momento tiene a su responsabilidad el gobierno estatal.

Las implicaciones generales a que se enfrentarían las diferentes alternativas de la propuesta son:

-  **El monto de los recursos financieros a transferir en el proceso de federalización tendrán que corresponder a las nuevas funciones, atribuciones, facultades y responsabilidades que integran los**

elementos de las alternativas, a fin de administrar y operar dichos recursos, en relación a la alternativa que se estudie.

-  **En este rubro se tendrá que revisar permanentemente y evaluar, pues se tendrá la idea, de la proveniencia de las fuentes de ingreso y de gasto. Se debe de enfatizar y distinguir las fuentes de ingreso: a). Subsidios federales, b). Subsidios estatales, c). Generación de recursos financieros, d). Apoyos extraordinarios y e). Otras fuentes. Promoviendo la canalización de recursos en forma creciente.**

-  **Los criterios de distribución en el financiamiento deben estar basados en tres principios: la igualdad, la equidad y justicia. Los principios se encuentran explícitos en cada criterio y su importancia ha sido valorada de diferente forma. No es posible señalar cual criterio es el que mejores resultados ofrece, pero si se puede afirmar que un criterio es útil en la medida que permite flexibilidad en la actualización de factores y montos de distribución, dependiendo de las circunstancias y necesidades del Estado.**

-  **Es necesario instrumentar un nuevo orden de coordinación de financiamiento entre el gobierno federal y estatal, que reúna las condiciones favorables para cristalizar el proceso de federalización de las funciones SAGAR en el estado de Coahuila.**

E. Recursos materiales

Este elemento se considera a los activos y recursos correspondientes a las funciones federalizadas (bienes muebles e inmuebles, propios, mobiliario y equipo, de computo, de comunicación, vehículos, infraestructura, etc.).

Dentro de las implicaciones generales en el proceso de federalización en este elemento se propone:

- 📄 Establecer dos fases, una que se esta dando por conducto del convenio de coordinación emitido el 18 de marzo de 1996 que consiste, en la actuación del Estado como administrador y de uso, pero tendrá que asumir la transferencia, regularizándolo y tomarlo como propiedad.
- 📄 Además establecer las políticas de licitación para adquisición de bienes y servicios.
- 📄 Levantar un inventario de los recursos disponibles con el objeto de tener un panorama integral para estimar el cumplimiento de su misión reservados para habilitar y equipar.
- 📄 Formular y ejecutar el programa anual de compras y mantenimiento de materiales conforme a las necesidades y disponibilidad de recursos existentes.

Servicios generales

- 📄 El Gobierno del Estado tendrá que definir las políticas y criterios de administración de los recursos patrimoniales, de bienes e inmuebles y la prestación de servicios.
- 📄 A través del SECODAM se promoverá los trámites necesarios para su desincorporación del dominio público de la federación.

 **En apego a la Ley General de Bienes Nacionales se transferirá al Gobierno del Estado la propiedad de activos, tanto de la delegación Coahuila como de la delegación región lagunera.**

Al aprovechar la organización federalista para una plena concurrencia de los diferentes ámbitos de competencia que inciden en el sector agropecuario, creemos que el paso más complicado en el proceso, se manifiesta en la transferencia de los recursos humanos y financieros, por las implicaciones jurídicas existentes.

Para evitar problemas de ésta índole fijamos las condiciones para propiciar una participación más dinámica y comprometida en los actores involucrados. Así mismo, pretendemos lograr articular una relación mas estrecha entre la federación y el Estado, que reúna las características esenciales para avanzar.

A continuación enunciaremos las alternativas propuestas, estableciendo el esquema operativo de organización, así como, las características específicas que implicarían en materia laboral y financiera.

9. Alternativas para la Federalización de las Funciones, Responsabilidades, Atribuciones y Recursos de la SAGAR al Gobierno del Estado

Las alternativas de solución que se plantean para el proceso de federalización son cuatro:

- A)** Transferencia de Activos a la Secretaría de Fomento Agropecuario
- B)** Creación de un Organismo Público Descentralizado dependiente del Gobierno del Estado
- C)** Creación de un Organismo Público Desconcentrado subordinado a la Secretaría de Fomento Agropecuario
- D)** Extinción de los Distritos de Desarrollo Rural, como Instancia Federal, Asumiendo la Secretaría de Fomento Agropecuario las Funciones Federalizadas

9.1. Descripción e Implicaciones Específicas en Materia de Recursos Humanos y Financieros de las Alternativas

- A)** Transferencia de Activos a la Secretaría de Fomento Agropecuario

En la primera alternativa contempla la transferencia de las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos de la SAGAR al Gobierno del estado de Coahuila; incorporando estas funciones a una dependencia del gobierno estatal, que en este caso es la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA). Esto implica una reestructuración de la (SFA), y la reedificación de la rectoría del Estado en materia agropecuaria.

Algunas características que tendrá esta alternativa son:

-  **Consistiría en transferir los activos de los distritos de desarrollo rural y centros de apoyo, así como, de los recursos financieros, materiales al Gobierno del estado de Coahuila.**
-  **La normatividad, planeación y control permanecerán centralizados al Gobierno del Estado. Reconociéndose la incorporación de los DDR's y CADER's a la SFA.**
-  **Es conveniente activar el mecanismo de coordinación entre la SFA y el Consejo Estatal Agropecuario, como se ha venido desarrollando. Sin embargo se tendrá que eficientar, a fin de fortalecer los proyectos de las distintas áreas de operación. Articulando las necesidades particulares de cada región. Ante el Consejo Estatal Agropecuario se presentarán para su autorización los programas de trabajo correspondientes a emprender el año siguiente.**
-  **La Secretaría de Fomento Agropecuario tendrá que asumir la responsabilidad, de los DDR's y CADER's, en cuestión de operación y acciones relacionados con el sector.**

-  **La Secretaría de Fomento Agropecuario, fusionará direcciones generales y unidades relacionadas a la política de desarrollo rural de los DDR's y CADER's. Permitiendo simplificar, agilizar y desconcentrar los diferentes tramites administrativos.**

-  **Se descentralizarán de la SAGAR las funciones de carácter operativo, transfiriéndose a la estructura de la SFA, a fin de lograr un desarrollo mas funcional y con procedimientos mas eficientes y eficaces, para el desarrollo rural del Estado.**

Las medidas necesarias en materia de recursos humanos implicarán las siguientes acciones.

En el ámbito federal

- ➔ El gobierno federal tendrá que liquidar al personal que labora en los diferentes Distritos de Desarrollo Rural y Centros de Apoyo, ya que estos dejarán de ser dependencias federales al realizarse la federalización.**

- ➔ Como una medida de soporte, se instrumentarán programas de retiro voluntario, y liquidación por antigüedad, realizándose en dos etapas, con margen de un año; a efecto, de que este aspecto no represente una carga en el desarrollo evolutivo del proceso.**

En relación al Gobierno del Estado

- ➔ El Gobierno del Estado se reservará el derecho de contratación del personal de las plazas laborales liquidadas, a fin de contratar aquellos que considere necesarios.**

- ➔ **El Gobierno del Estado en coordinación con el federal podrán crear una bolsa de trabajo con el personal que se haya liquidado de la SAGAR, para proveer posibles adecuaciones de los involucrados.**

En materia de recursos financieros en ésta alternativa implica en el gobierno federal lo siguiente:

- ➔ **En lo que corresponde a los recursos que se transfieran mediante la Ley de Coordinación Fiscal al Gobierno del estado de Coahuila, por efecto de la federalización de las funciones en el ámbito agricultura, ganadería y desarrollo rural, el gobierno estatal negociaría con el gobierno federal, los incrementos para la participación fiscal del Estado, partiendo de la base de que dichos incrementos en las participaciones presupuestales, no serán menores al gasto en que incurrirá el gobierno federal en el cumplimiento de esas funciones.**
- ➔ **La federación proporcionará los recursos presupuestales, del gasto corriente y operativo de los DDR's y CADER's, mediante una negociación de un programa que garantice la ejecución de las políticas nacionales para ser administrados por el Gobierno del Estado.**
- ➔ **De acuerdo a la Ley de Coordinación fiscal se tendrá que efectuar una evaluación de los recursos transferidos.**

En el ámbito estatal:

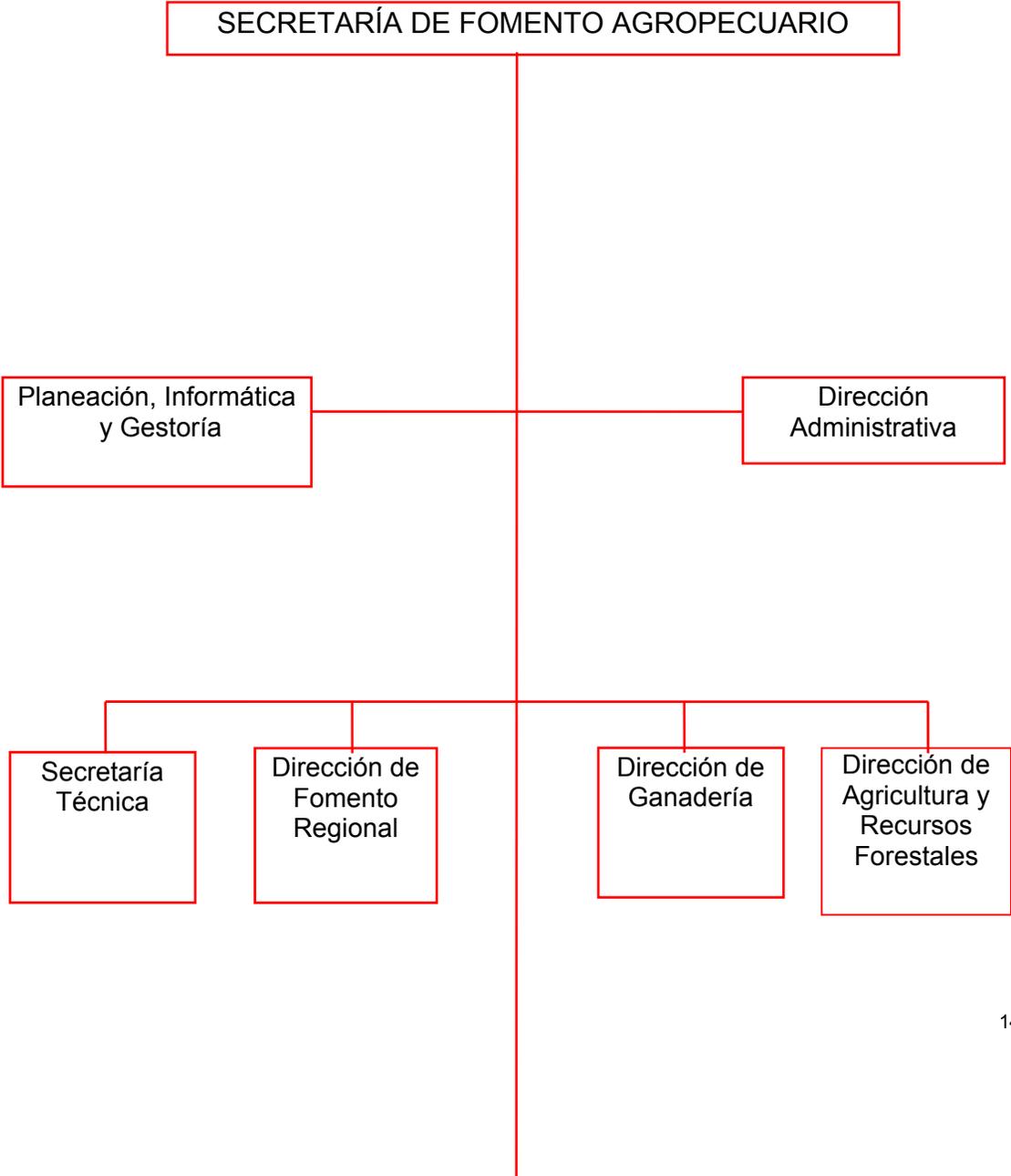
- ➔ **El Gobierno del Estado fungirá como administrador de los recursos aportados de la federación, a través de la Secretaría de Finanzas,**

para llevar a cabo la realización de los programas operativos en el Estado. Realizando la planeación, control y calendarización.

- ➔ Como ya se ha venido ejecutando a partir del convenio celebrado el día 18 de marzo de 1996, el Estado será el administrador de los recursos asignados a aquellos programas nacionales.
- ➔ Evaluará el desempeño de todos aquellos instrumentos que ha tenido a su alcance el Estado, como lo ha sido el Consejo Estatal Agropecuario y el Fideicomiso de Distribución de Fondos.
- ➔ El Gobierno del Estado otorgará los gastos de administración y operación de los DDR's y CADER's, de acuerdo al marco del nuevo federalismo.
- ➔ Asumirá la responsabilidad de corresponder a los recursos sobre la aportación a la dependencia oficial que realice los servicios de las plazas laborales, que se generen por parte de la entidad.

A continuación expondremos como podría quedar constituida la estructura de la Secretaría de Fomento Agropecuario, al asumir la transferencia de activos y funciones operativas de los DDR's y CADER's.

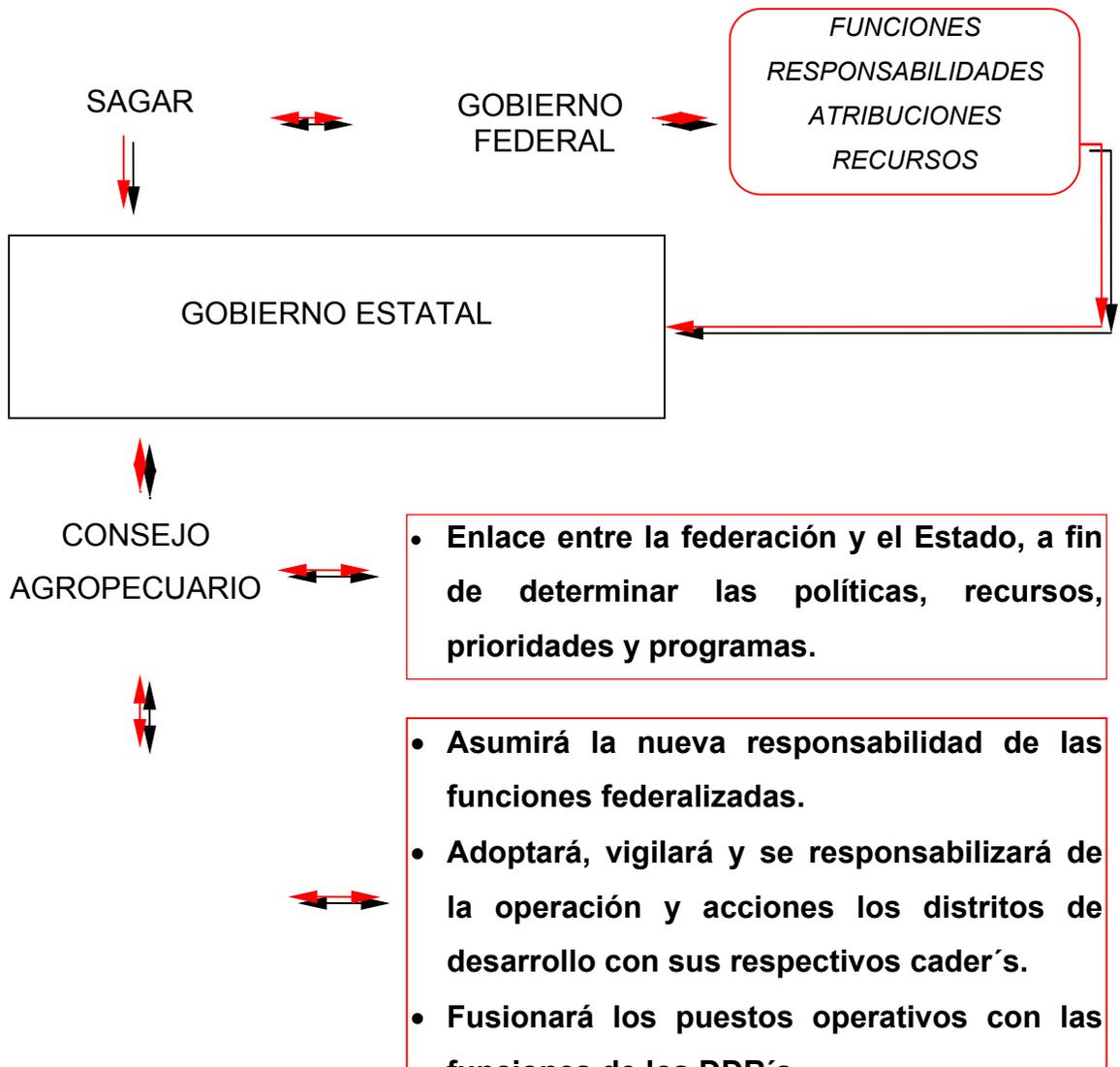
Nueva estructura de la Secretaría de Fomento Agropecuario que implica la primera alternativa



Coordinación de Distritos de Desarrollo Rural y
Centros de Apoyo al Desarrollo Rural

Presentamos un esquema, que muestra la relación que se guardaría en el marco del nuevo federalismo, descentralizándose las funciones del esquema operativo de la SAGAR al estado de Coahuila.

Esquema operativo que implica la primera alternativa



SECRETARÍA DE
FOMENTO
AGROPECUARIO

- B) Creación de un Organismo Público Descentralizado, Dependiente del Gobierno del Estado de Coahuila

Propone la transferencia de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR's) y Centros de Apoyo (CADER's), con sus recursos humanos, financieros y materiales a un Organismo Público Descentralizado. Para esto se plantea que las facultades y atribuciones federalizadas, sean coordinadas por la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA). Este organismo contaría con personalidad jurídica, patrimonio y gobierno propio.

En el momento en que se federalicen los recursos humanos, financieros y materiales al Estado, el organismo público descentralizado actuará como medio de soporte estratégico que permita la regulación y coordinación de recursos y acciones en un ambiente de certidumbre.

Algunas características que tendrá este organismo son:

-  **El Organismo Público Descentralizado Agropecuario, consistiría en una instancia establecida mediante una Ley o decreto del Congreso del Estado, o por decreto del Ejecutivo Estatal, dentro del marco legal de la administración pública estatal. Reconociéndose a esta instancia personalidad jurídica, patrimonio propio, gobierno, además; atribuciones y disposiciones legales inherentes a su función.**

-  **Es conveniente activar un mecanismo de coordinación entre el Organismo Público Agropecuario y el Consejo Estatal Agropecuario, a fin de fortalecer los proyectos de las distintas áreas de operación, así como su articulación con las necesidades particulares de cada región. Ante ésta instancia se presentarán para su autorización los programas de trabajo correspondientes a emprender el año siguiente.**

-  **Se tendrá que asumir la responsabilidad, de los DDR's y CADER's, en cuestión de operación y acciones relacionados con el sector.**

-  **El Organismo Público Descentralizado fungirá como una instancia coordinada por la Secretaría de Fomento Agropecuario, donde las direcciones generales y unidades relacionadas a la política de desarrollo rural de la SAGAR, permitirían simplificar, agilizar y desconcentrar los diferentes tramites administrativos.**

-  **Se descentralizarán de la SAGAR las funciones de carácter operativo, estableciéndose con éste organismo, una estructura más funcional y con procedimientos mas eficientes y eficaces, para el desarrollo rural del Estado.**

En relación a los recursos humanos esta alternativa relativa al Organismo Público Descentralizado se propone:

- ➔ Al definir el sustento laboral con la finalidad de no perjudicar a los trabajadores a federalizar, en su transferencia al organismo descentralizado, se considerarían las siguientes leyes: Federal del Trabajo, Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Condiciones Generales de Trabajo, Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Para proceder a realizar ajustes necesarios a las leyes y reglamentos de la administración pública estatal.**

- ➔ Que el OP Descentralizado Estatal se constituya en patrón sustituto de las relaciones laborales con los trabajadores, respetando sus derechos y prestaciones, así como, de las condiciones generales de trabajo; por lo que se necesitará transferir las plazas de los**

trabajadores que se federalizan directamente a este organismo del Estado.

- ➔ De establecerse esta forma el Estado asumirá todo el pasivo de las plazas laborales, por lo que será necesario establecer un mecanismo, en donde la federación, canalizara los recursos necesarios para cubrir todos los factores de ésta descentralización.**
- ➔ Por su parte la SAGAR quedará obligada como responsable solidario en lo que se refiere al respeto a los derechos de los trabajadores federales, contenidas en lo que se refiere el artículo 41° de la Ley Federal del Trabajo, en relación con el artículo 11° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional.**

En materia de recursos financieros, ésta alternativa implica lo siguiente:

- ➔ Si bien las plazas laborales federales existentes, cuentan para llevar a cabo con su funcionamiento de actividades, con un presupuesto corriente, indudablemente que al transferir los DDR’s y CADER’s al OP Descentralizado, tiene que ir acompañado del monto del presupuesto de los sueldos, prestaciones e incrementos del personal federalizado iguales, a los que se acuerden con el sindicato de la SAGAR.**
- ➔ El gobierno federal tendrá que cubrir las diferencias que surgieran de la homologación, cuando existan incrementos en los tabuladores federales con respecto a los transferidos.**

- ➔ De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, se tendrá que efectuar una evaluación de los recursos federalizados.
- ➔ Se propone que la federación proporcione los recursos presupuestales, del gasto corriente y operativo de los DDR's y CADER's, mediante una negociación de un programa que garantice la ejecución de las políticas nacionales para ser administrados por el Gobierno del Estado, por conducto del organismo descentralizado.
- ➔ El Gobierno del Estado asumirá la responsabilidad de corresponder a los recursos sobre la aportación al ISSSTE, respecto a las plazas laborales federalizadas.

Será competencia financiera del organismo público descentralizado:

- ➔ Ser una instancia en la administración de los recursos fiscales, a través de ella, se analizará la planeación, control y calendarización de los recursos, coordinándose para este propósito con la Secretaría de Finanzas del Estado, y la SFA.
- ➔ Otorgar los gastos de operación y administración a los DDR's y sus respectivos CADER's que forman parte del proceso de federalización.
- ➔ Vigilancia en la forma en que se orientaran y destinaran los recursos hacia los diversos programas y funciones.
- ➔ Establecer mecanismos que aseguren la eficiente distribución de los recursos transferidos en la operación, tanto de los servicios personales, como a los servicios generales.

- ➔ **Evaluar el desempeño, de todos aquellos instrumentos que ha tenido a su alcance el Estado, como lo ha sido el Consejo Estatal Agropecuario y el Fideicomiso de Distribución de Fondos del Estado; para coordinarse con el OP Descentralizado.**

- ➔ **En lo que corresponde a los recursos que se transfieran mediante la Ley de Coordinación Fiscal al OP Descentralizado, por efecto de la federalización de las funciones en el ámbito agricultura, ganadería y desarrollo rural; el Gobierno del Estado tendrá que negociar con el gobierno federal, a fin de determinar los incrementos de la aportación federal para el organismo descentralizado.**

A continuación se describe la clasificación de funciones que le correspondería al organismo público descentralizado en las suposiciones del papel del Estado en la estructura de organización. Cumplirá la tarea de sostén y soporte de aquellas funciones que se federalicen. Es evidente que la participación del gobierno estatal se debe de incrementar, ya que se enfrenta a una mayor complejidad en la descentralización de las funciones de la SAGAR de carácter operativo.

Naturaleza del OP Descentralizado:

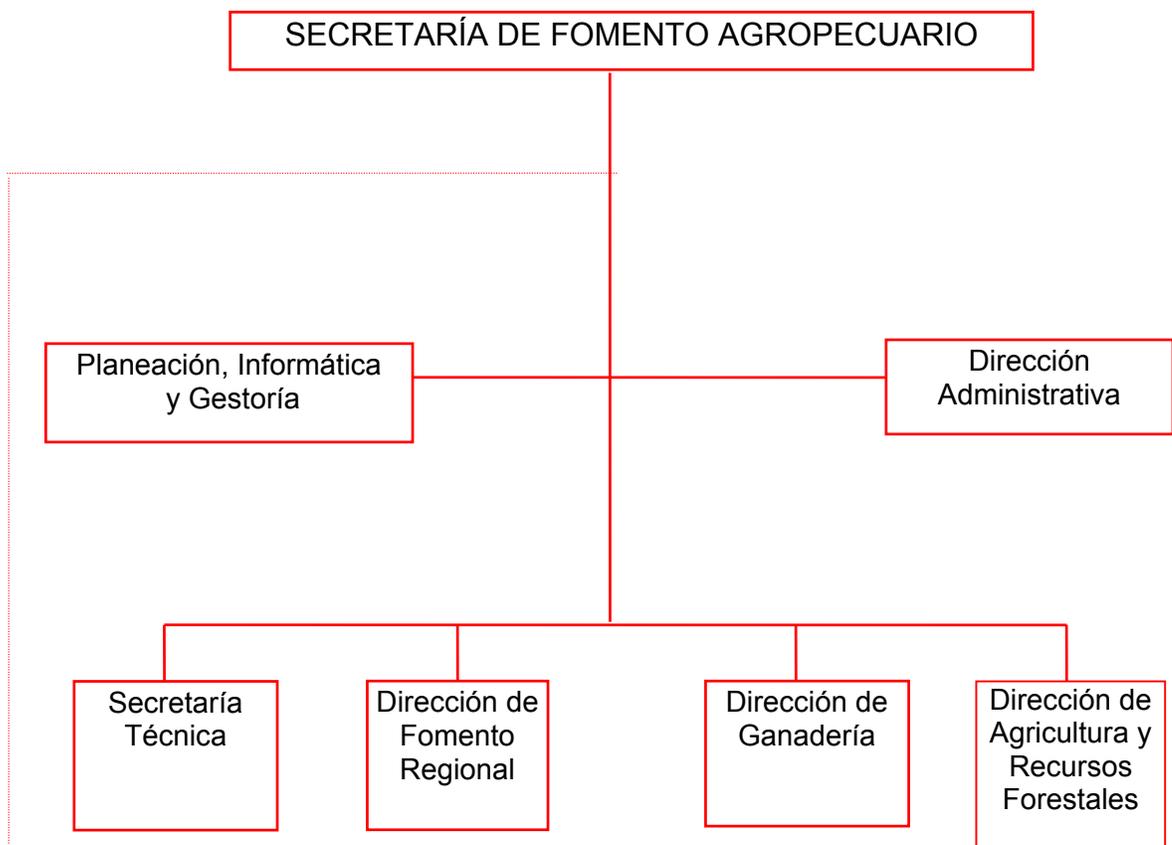
Integrar las funciones federalizadas de la SAGAR e impulsar y ejecutar por conducto de los DDR's y CADER's las iniciativas en los planes y programas tanto federales como estatales.

Quienes lo integrarían:

- * ***Distritos de desarrollo rural***

- * **Centros de apoyo al desarrollo rural**
- * **Organización económica**

Estructuración del sector agropecuario en el Estado en relación a la segunda alternativa

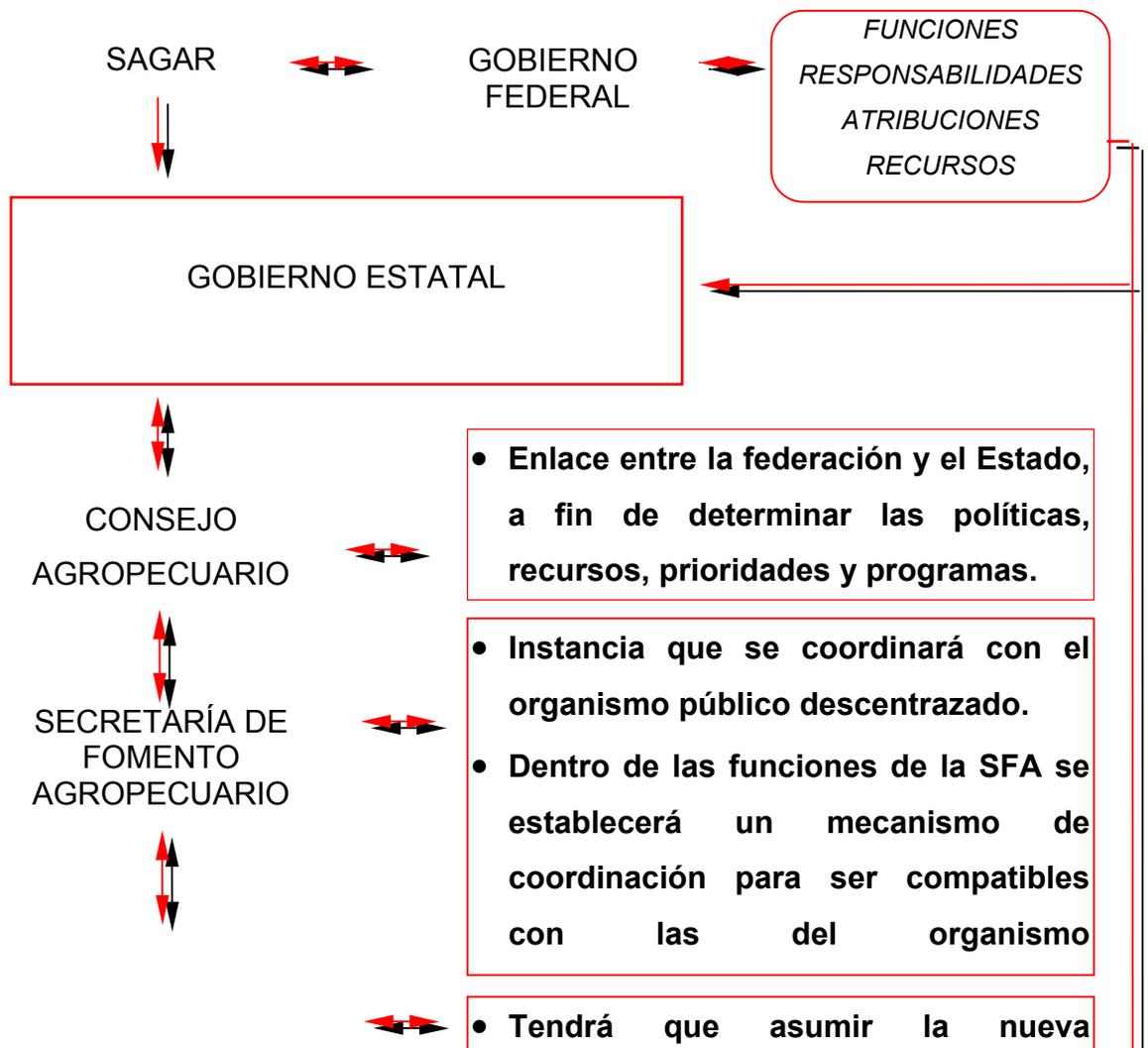


Organismo
Público
Descentralizado

Coordinación

A continuación se muestra la relación que guardaría en el marco del nuevo federalismo, al descentralizarse las funciones del esquema operativo de la SAGAR al Estado de Coahuila.

Esquema operativo de la segunda alternativa



ORGANISMO
PÚBLICO
DESCENTRALIZADO

- C) Creación de un Organismo Público Desconcentrado Subordinado a la Secretaría de Fomento Agropecuario

La tercer alternativa propone la transferencia de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR´s) y Centros de Apoyo (CADER´s), con sus recursos humanos, financieros y materiales al Gobierno del Estado, creando este organismo desconcentrado; manteniendo así, las funciones federalizadas en la dependencia centralizada estatal.

Para justificar ésta alternativa, es necesario señalar que se requiere una Instancia que actúe como integrador del proceso de federalización de la SAGAR al estado de Coahuila, y que además, sea compartida y equilibrada, de forma responsable y respetuosa, trabajando en forma dependiente de la Secretaría de Fomento Agropecuario.

En respuesta a la necesidad de asumir la responsabilidad del proceso, es conveniente que se realice en un marco jurídico que de seguridad y confianza a las funciones federalizadas, en este sentido proponemos la creación de un Organismo Desconcentrado, del Gobierno del estado de Coahuila de tal forma que no diera cauce a ningún desequilibrio e incertidumbre al respecto.

Siguiendo esta línea, a continuación enunciaremos algunas características que tendrá que tener este organismo:

-  **El Organismo Desconcentrado, consistirá en una instancia establecida mediante un decreto por iniciativa del ejecutivo estatal, dentro del marco legal de la administración pública estatal.**
-  **Por definición este organismo desconcentrado carecerá de personalidad jurídica propia; y no contará con investidura de autonomía orgánica; la normatividad, planeación y control permanecerán centralizados al gobierno estatal; sin embargo, las decisiones aplicativas de tales normas y la prestación de servicios serán competencia de este OP Desconcentrado.**
-  **Se establecerá un mecanismo de coordinación entre el Consejo Estatal Agropecuario, a fin de fortalecer los proyectos de las distintas áreas de operación, así como su articulación con las necesidades particulares de cada región.**
-  **El organismo desconcentrado asumirá la responsabilidad, de los DDR's y CADER's, en cuestión de operación y acciones relacionados con el sector.**
-  **Presentará al Consejo Estatal Agropecuario las formas, para que este señale, autorice y apruebe, los programas de trabajo correspondientes a emprender en el año siguiente.**
-  **El organismo desconcentrado fungirá como una instancia subordinada a la Secretaría de Fomento Agropecuario, donde las**

direcciones generales y unidades relacionadas a la política de desarrollo rural, estarán supeditadas al Gobierno del Estado. Simplificando, agilizando, y desconcentrando los diferentes tramites administrativos.

-  **El organismo desconcentrado por conducto de la SFA, tendrá que coordinarse con el Consejo Estatal Agropecuario y el Fideicomiso de Distribución de Fondos del Estado.**

De lo anterior se descentralizarán de la SAGAR las funciones de carácter operativo, estableciéndose una estructura mas funcional y con procedimientos mas eficientes y eficaces, para el desarrollo rural del Estado. Simplificando, agilizando y desconcentrando los tramites que pertenecían a la dependencia central.

Respecto a las relaciones laborales en esta alternativa implica lo siguiente:

- ➔ La federación realizará los trámites necesarios para determinar la liquidación de los derechos de los trabajadores, en un determinado tiempo.**
- ➔ El Gobierno del Estado se constituirá en patrón sustituto de los trabajadores correspondientes a los DDR's y CADER's.**
- ➔ Se establecerán los límites en relación con el tiempo, etapas, alcances e indicadores de cumplimiento, para formalizar la permanencia del trabajador bajo los principios de respeto a sus derechos y obligaciones estipuladas en condiciones generales de trabajo.**

- ➔ **La integración y transferencia de los derechos laborales de los trabajadores, es decir, de las plantillas que actualmente labora en los DDR's y CADER's se realizará gradual y paulatinamente; esto implica que el organismo desconcentrado, realice una estrategia en apego a la normatividad constitucional de la administración pública estatal.**

- ➔ **Por su parte la SAGAR quedará obligada como responsable solidario en lo que se refiere al respeto de los derechos de los trabajadores transferidos, contenidos en lo que se refiere el artículo 41° de la Ley Federal del Trabajo, en relación con el artículo 11° de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaría al apartado B del artículo 123° constitucional.**

En relación a la transferencia de los recursos financieros, esta propuesta implica lo siguiente:

Ámbito federal

- ➔ **Si bien las plazas laborales federales existentes, cuentan, para llevar a cabo con su funcionamiento de actividades, con un presupuesto corriente, indudablemente que al transferir los DDR's y CADER's al Organismo Desconcentrado, tiene que ir acompañado del monto del presupuesto de los sueldos, prestaciones e incrementos del personal federalizado. Además tienen que ir acompañados implícitamente, con el financiamiento que corresponde a gastos de operación y administración.**

- ➔ El gobierno federal tendrá que cubrir las diferencias que surgieran de la homologación, cuando existan incrementos en los tabuladores federales con respecto a los transferidos.
- ➔ De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, se tendrá que efectuar una evaluación de los recursos federalizados, vigilando correctamente la aplicación del presupuesto del organismo desconcentrado, realizando ejercicios periódicos y constantes de evaluación.
- ➔ Se propone que la federación proporcione los recursos presupuestales correspondientes al organismo desconcentrado, del gasto corriente y operativo de los DDR's y CADER's, mediante una negociación de un programa que garantice la ejecución de las políticas nacionales para ser administrados por el Gobierno del Estado.
- ➔ El gobierno federal asumirá la responsabilidad de corresponder a los recursos sobre el cual ejercería el control respecto a la aportación al ISSSTE, respecto a las plazas laborales federalizadas, transferidas al organismo público desconcentrado.
- ➔ De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal se tendrá que efectuar una evaluación de los recursos federalizados.

En relación al gobierno del Estado.

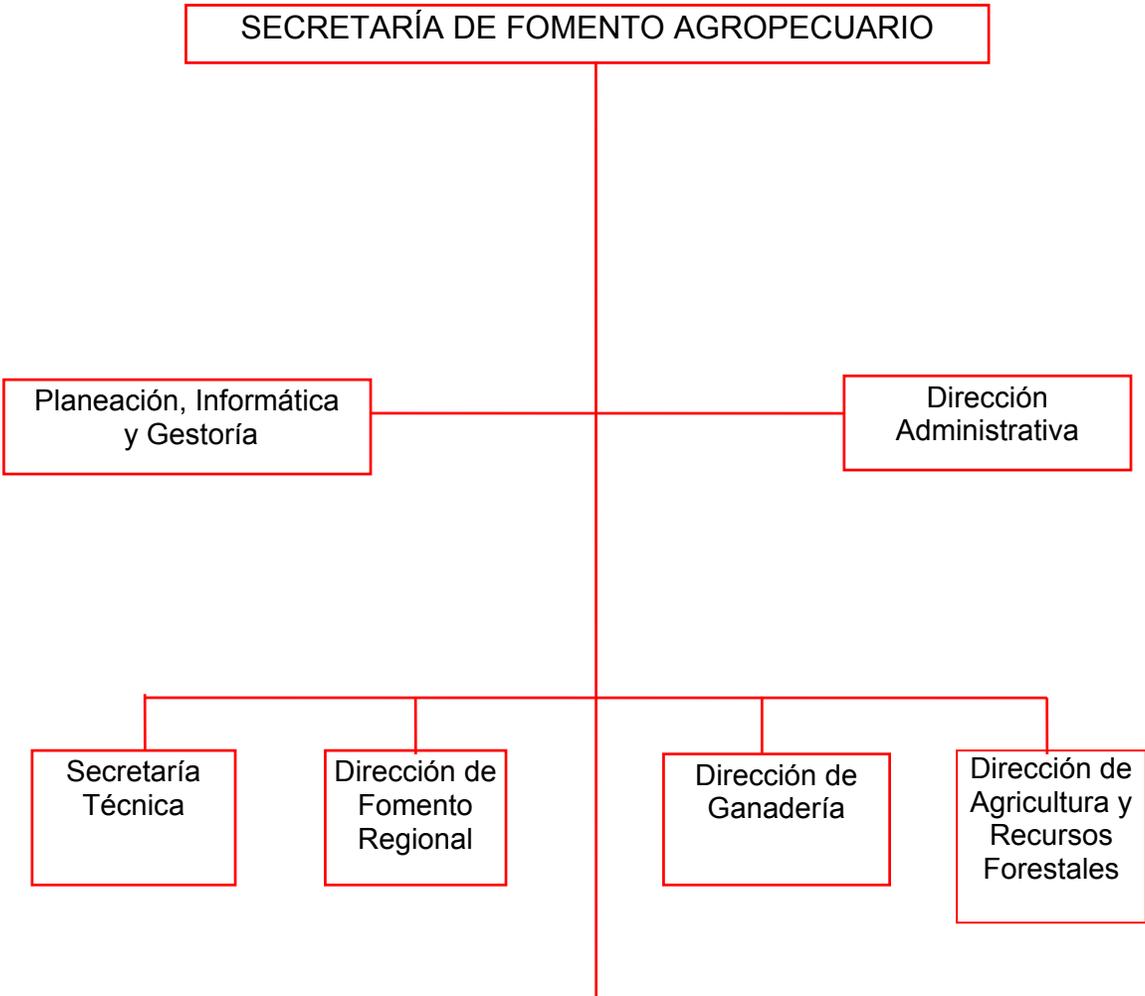
- ➔ Representará la Secretaría de Finanzas del Estado un papel importante en la administración de los recursos fiscales, ya que a

través de ella, se analizará la planeación, control y calendarización de los recursos correspondientes al Organismo Desconcentrado.

- ➔ Al constituirse el estado de Coahuila como patrón sustituto de los trabajadores federalizados, tendrá que asumir el pasivo de las plazas laborales, estableciendo un mecanismo donde la federación, canalice los recursos necesarios para cubrir este proceso.
- ➔ Cubrirá el otorgamiento de los gastos de administración y operación de los DDR's y CADER's federalizados.
- ➔ Se vigilará con mucho cuidado, la forma en que se orienten y destinen los recursos hacia los diversos programas y funciones a ejecutar por el organismo desconcentrado.
- ➔ Dentro del organismo desconcentrado se elaborarían nuevas políticas como: de evaluación institucional, y mecanismos que aseguren la eficiente distribución de los recursos transferidos en la operación, tanto de los servicios personales, como a los servicios generales.
- ➔ Evaluar el desempeño de todos aquellos instrumentos que ha tenido a su alcance el Estado, como lo ha sido el Consejo Estatal Agropecuario y el Fideicomiso de Distribución de Fondos.

A continuación expondremos como podría quedar constituido la estructura de organización de la Secretaría de Fomento Agropecuario.

Nueva estructura de la SFA que implica la tercera alternativa



Organismo
Público
Desconcentrado

Mostraremos la relación que se guardaría en el marco del nuevo federalismo, donde se descentralizan las funciones del esquema operativo de la SAGAR al Estado de Coahuila.

Esquema operativo de la tercera alternativa



SECRETARÍA
DE FOMENTO
AGROPECUARIO

ORGANISMO
PÚBLICO
DESCONCENTRADO

- D) Extinción de los DDR's como Instancia Federal, Asumiendo la Secretaría de Fomento Agropecuario las Funciones Federalizadas

Esta alternativa encuentra una similitud con la primera, sin embargo, considera la desaparición de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR's) y Centros de Apoyo (CADER's), con sus recursos humanos, asumiendo la Secretaría de Fomento Agropecuario las funciones, atribuciones, responsabilidades, facultades y recursos federalizados. Integrando estas funciones a su estructura y organización, fusionando las actividades operativas a su organización.

Para justificar ésta alternativa, es necesario señalar que el Gobierno del Estado tiene que realizar su política agropecuaria con autoridad, responsabilidad y autonomía, en respuesta a la diversidad y a la creciente heterogeneidad de actores e intereses del campo. Asumiendo el proceso de federalización sin factores que puedan causar incertidumbre, simplificando, agilizando los trámites. Creemos que es necesario establecer algunas características en el marco jurídico, que diferencia de la primera alternativa.

Marco jurídico.

-  **En respuesta a la necesidad de asumir la responsabilidad del proceso, es conveniente que se realice en un marco jurídico que de seguridad y confianza a las funciones federalizadas. Por lo que proponemos la derogación de la Ley de Distritos de Desarrollo Rural (DDR's), emitida el 28 de enero de 1988.**

-  **Proponemos que el estado de Coahuila emita un decreto o ley en relación a la nueva figura de los DDR's, ya sea por iniciativa del ejecutivo o congreso del Estado, estableciendo su naturaleza, funciones y fines.**

- ✎ **La nueva figura de los DDR's podría quedar establecida dentro de las funciones de la SFA, es decir, centralizada a las funciones operativas correspondiente a esta instancia.**

Respecto a las relaciones laborales en esta alternativa implica lo siguiente:

- ➔ **Al desaparecer los DDR's y CADER's como instancia federal de la SAGAR, requerirá liquidación del personal que labora. Realizando la federación los trámites necesarios para la liquidación de los trabajadores, en un determinado tiempo.**
- ➔ **El Gobierno del Estado se reservaría el derecho de contratación de personal, para cubrir las funciones federalizadas.**
- ➔ **Se establecerán los límites en relación con el tiempo, etapas, alcances e indicadores de cumplimiento, para formalizar la permanencia del trabajador bajo los principios de respeto a sus derechos y obligaciones estipuladas en condiciones generales de trabajo.**
- ➔ **Libertad para ejercer las plazas laborales de los DDR's.**

En relación a la transferencia de los recursos financieros, consideramos que en el ámbito federal:

- ➔ **Si bien las plazas laborales federales existentes, cuentan, para llevar a cabo con su funcionamiento de actividades, con un presupuesto corriente, indudablemente que al ser liquidadas se tendrá que realizar**

un convenio con el Gobierno del Estado, a fin de transferir el monto del presupuesto de los sueldos, prestaciones e incrementos del personal, para realizar las funciones, atribuciones y responsabilidades federalizadas.

- ➔ Este convenio deberá incluir el financiamiento que corresponde a gastos de operación y administración.
- ➔ Así mismo, deberá recibir el Estado los recursos presupuestales correspondientes al gasto corriente y operativo de los DDR's y CADER's, y de aquellos programas que reestructure y establezca el gobierno estatal, con el fin de que la operación sea sistemática, continua y permanente. Mediante una negociación que garantice la ejecución de las políticas nacionales para ser administrados por la entidad.
- ➔ De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, se tendrá que efectuar una evaluación de los recursos federalizados.

En relación a los recursos financieros en el ámbito del Estado consideramos:

- ➔ El Gobierno del Estado fungirá como administrador de los recursos aportados de la federación.
- ➔ La Secretaría de Finanzas del Estado representará un papel importante en la administración de los recursos fiscales, ya que a través de ella, se realizará la planeación, control y calendarización de los recursos correspondientes a las funciones federalizadas, y asignadas a la SFA.

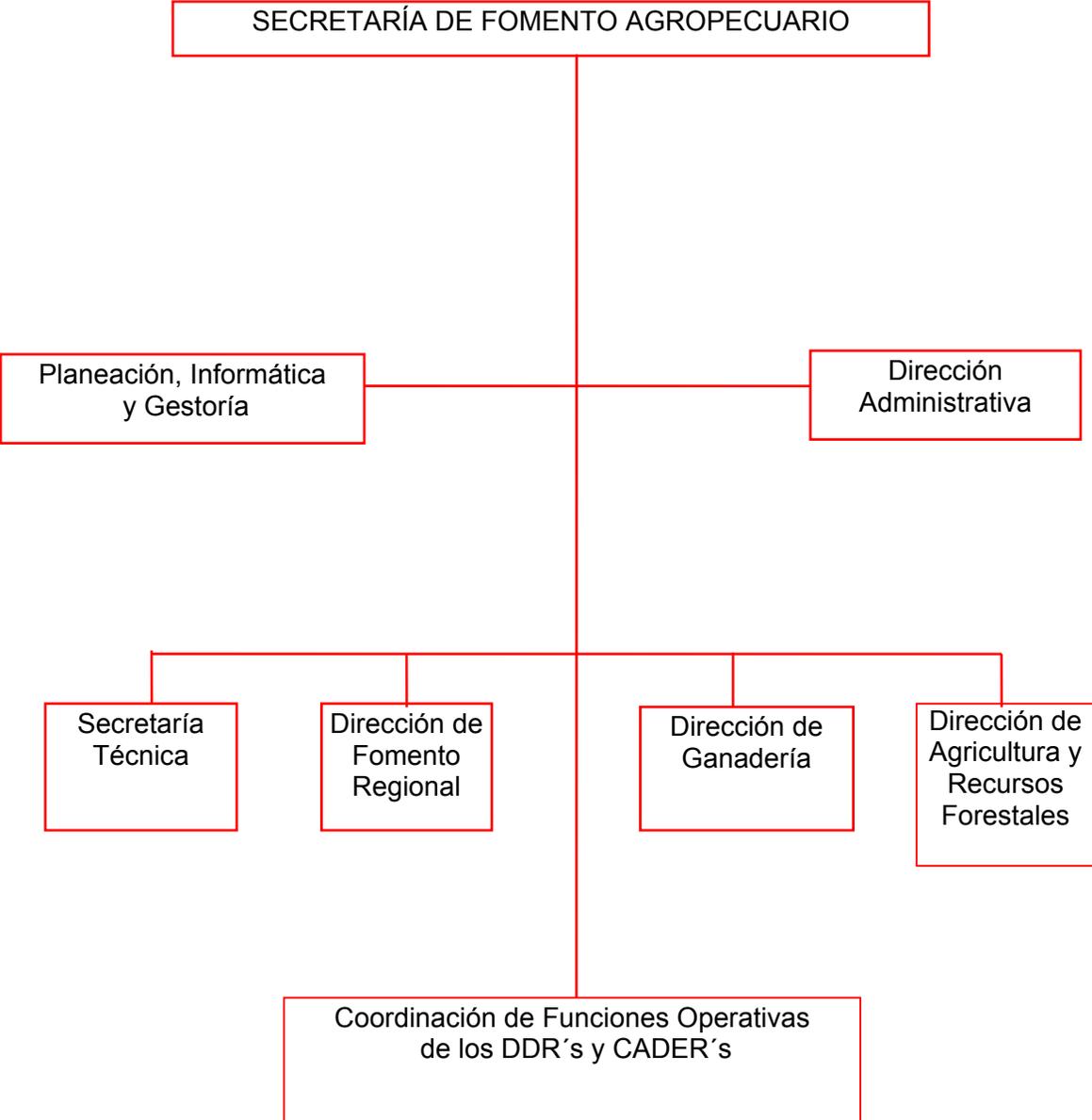
- ➔ **Se vigilará la forma en que se orientaran y destinaran los recursos hacia los diversos programas y funciones a ejecutar.**

- ➔ **Se elaborarían nuevas políticas como: de evaluación institucional, de mecanismos que aseguren la eficiente distribución de los recursos transferidos en la operación, tanto de los servicios personales, como a los servicios generales.**

- ➔ **Asumirá la responsabilidad de corresponder a los recursos sobre la aportación a la dependencia oficial que realice los servicios de las plazas laborales, que se generen por parte de la entidad.**

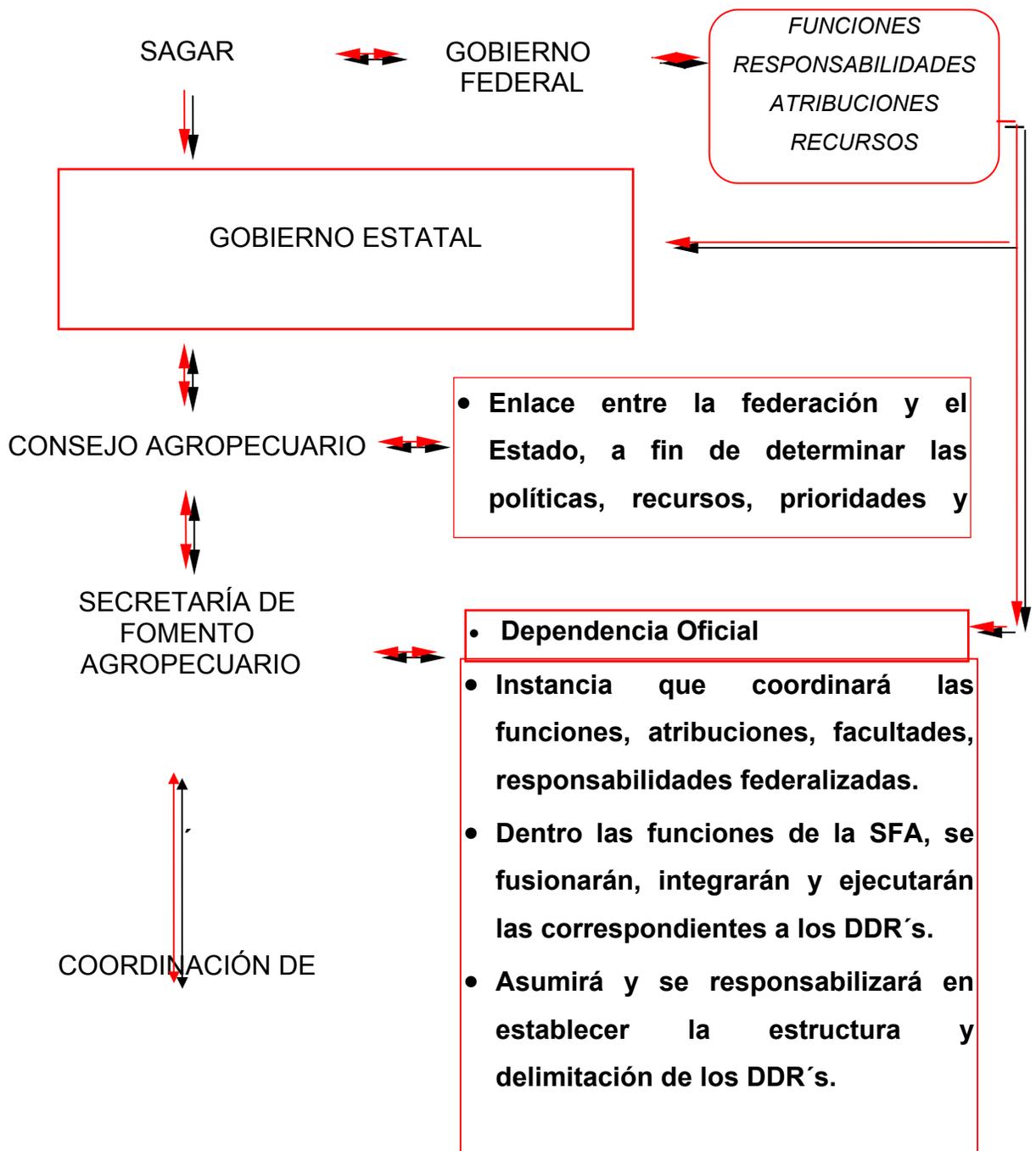
A continuación expondremos como podría quedar constituida la estructura de la Secretaría de Fomento Agropecuario, al asumir las funciones operativas de los DDR's y CADER's.

Nueva estructura de la SFA que implica la cuarta alternativa



A continuación se muestra la relación que se guardaría en el marco del nuevo federalismo, donde se descentralizan las funciones del esquema operativo de la SAGAR al estado de Coahuila.

Esquema operativo de la cuarta alternativa



FUNCIONES OPERATIVAS
DE LA SFA

Es así como contemplamos cuatro alternativas para la federalización de las funciones de la SAGAR al estado de Coahuila, que den paso firme al proceso, desarrollándose bajo un esquema de coordinación, organización y apoyo institucional que de seguridad y confianza, basado en el equilibrio de funcionalidad política y operativa. En este mismo sentido, implica que el Gobierno del estado de Coahuila tenga una mayor autoridad, pero también mayor responsabilidad, participación y voluntad política.

10. Ventajas y Desventajas Específicas de las Alternativas en la Federalización de las Funciones de la SAGAR al Estado de Coahuila

Consideramos que las funciones en materia de distritos de desarrollo rural (DDR's) y centros de apoyo al desarrollo rural (CADER's), programas operativos, recursos materiales y financieros, transferidos al Gobierno del Estado, se reflejaría en términos generales en una ventaja para ambos ámbitos de gobierno teniendo las siguientes consideraciones:

A) Político

- **Se generará una mayor autonomía en el Estado, armonizándose las responsabilidades de los ámbitos de gobierno.**
- **El Gobierno del Estado asumirá la autoridad de la política agropecuaria, estableciendo las decisiones que se ejercieran en el seno de los problemas, por lo que conduciría el desarrollo del sector en pro de la entidad.**
- **Al definir la transparencia, eficiencia y oportunidad de las políticas agropecuarias locales, se lograría una verdadera independencia y coordinación política del Estado. Se fortalecerá la confianza de los**

productores de cada región de la entidad, haciéndolos partícipes de los programas.

- **El desarrollo rural emanará de la propia sociedad, tomando las decisiones con la participación de las organizaciones rurales.**
- **Se fortalecerá el federalismo mexicano.**

B) Social

- **Alentará la integración y participación de la sociedad rural, incorporando aquellos más desprotegidos; impulsando las acciones y programas para el desarrollo rural.**
- **Se agilizará los servicios administrativos, de los planteamientos y necesidades de la población rural, evitando pérdida de tiempo y dinero.**
- **Responderá a garantizar los servicios técnicos a donde mas se necesitan, diversificando las líneas de acción de acuerdo a las necesidades y circunstancias.**

C) Económico

- **Fortalecerá la redistribución de los recursos hacia la entidad, provenientes de las inversiones públicas y privadas, tanto externas como internas.**
- **Se impulsará una dinámica económica, ejecutando y estableciendo, las estrategias de desarrollo sectorial, involucrando a los agentes que participan en la producción.**

- **Permitirá obtener una mayor eficiencia y optimización de los recursos disponibles en el sector.**
- **El Gobierno del Estado generará una mejor instrumentación en la programación del presupuesto, logrando establecer acciones específicas a cada región.**

11. Nuevas Disposiciones Generales que Asumirá la SFA en Base a las Funciones Federalizadas

La distinción de nuevas comisiones, radica en que deberán enfocar sus esfuerzos en la concentración de las siguientes funciones:

- **Llevar a cabo la planeación del desarrollo del sector, estableciendo los objetivos, prioridades y políticas.**
- **Definir y coordinar los planes y estrategias que corresponden al Estado, compatibilizándolo en lo que corresponda a las políticas nacionales.**
- **Ejecutar, coordinar y supervisar campañas, guías y certificados fitozoosanitarios, permisos, autorizaciones y sanciones.**
- **Coordinar todas aquellas instancias que inciden directa o indirectamente en el sector agropecuario.**
- **Realizar estudios de mercado, canales de comercialización y apoyos a la misma.**
- **Establecer, coordinar y supervisar el programa de apoyo directo a los productores.**
- **Ejecutar, coordinar, fomentar y supervisar los proyectos de infraestructura y rescate de recursos hidráulicos.**
- **Establecer, coordinar, supervisar y efficientar los recursos humanos, materiales y financieros, que se hayan federalizado.**
- **Brindar servicios generales.**

- **Coordinar y supervisar a los DDR's y CADER's.**

La cadena de mando que especifica la estructura de la Secretaría de Fomento Agropecuario, precisa singularmente las relaciones existentes entre las comisiones, facilitando el flujo de trabajo de las funciones federalizadas.

Además, los subordinados pueden entrar sin mayor problema en acción para la realización de dichas funciones, lográndose la coordinación.

Conforme a los procedimientos citados anteriormente, el Estado tendrá que organizarse de una forma tal, que la Secretaría de Fomento Agropecuario cubra las funciones a federalizar; por lo que contará con 3 áreas principales, la operativa, la consultiva y la funcional.

12. Funciones Operativas de los DDR's al ser Transferidos al Gobierno del Estado

Dentro de los elementos que integran las alternativas al abordar el primero, nos referimos a los Distritos de Desarrollo Rural con sus respectivos Centros de Apoyo, que en primera instancia pasarían a formar parte del Gobierno del estado de Coahuila.

Los DDR's y CADER's, actualmente se encuentran en la estructura de organización de las delegaciones de la SAGAR correspondiente al estado de Coahuila y región lagunera. Proponemos trasladarlos a la estructura de la SFA, a quienes se les delegara la operación y ejecución de funciones relacionadas al fomento agropecuario.

Considerando lo anterior, se les asignará autoridad formal y responsabilidad, para que lleve a cabo determinadas actividades.

En base a esto proponemos establecer 10 funciones encargadas de llevar a cabo las funciones federalizadas, ésta organización surge a raíz de la perspectiva de ejercer la operatividad, ejecución y funcionamiento de las tareas asignadas. Se propone la inclusión de comisiones en la categoría de línea ya que la responsabilidad de las tareas específicas, se deben de asignar al nivel mas bajo de la organización, porque aquí existe suficiente habilidad para ejercerlas con competencia, bajo un régimen donde se delegue la suficiente autoridad para que las realicen. Estas nuevas comisiones, radica en que deberán enfocar sus esfuerzos en la concentración de las siguientes funciones:

- **Planear y proponer esquemas de desarrollo rural de la región.**
- **Negociar con COPLADEC por conducto institucional apoyo a la región.**
- **Apoyar al productor en procesos de organización económica.**
- **Coordinar, Asesorar y vigilar en aspectos de sanidad agropecuaria.**
- **Proporcionar permisos y sanciones.**
- **Recopilar información de la región en aspectos agropecuarios y forestales.**
- **Administrar tramites de productores en relación a permisos y otros procesos administrativos.**
- **Llevar a cabo los programas de apoyo directo a los productores.**
- **Coordinar y supervisar los recursos humanos, materiales y financieros.**
- **Servicios generales.**
- **Información de estadística agropecuaria.**

De esta manera la SFA cumplirá con la función de coordinación de los DDR's y CADER's.

13. Estructura de la Secretaría de Fomento Agropecuario con las funciones federalizadas

En el capítulo anterior mencionamos la estructura que actualmente cuenta la Secretaría de Fomento Agropecuario. Consideramos que dentro de las alternativas anteriormente expuestas, en general, la SFA atenderá las funciones que por sus características sean indelegables e intransferibles; así como dar seguimiento a los acuerdos y convenios entre la federación y el Estado; vigilando el cumplimiento de los objetivos nacionales. Sin embargo hacemos hincapié que su estructura de organización variará de acuerdo a cada una de las alternativas expuestas.

Su organización, se encuentra ubicada de tal forma que integra los objetivos, actividades y metas en unidades, a fin de conseguir lo establecido en el artículo 28° de la Ley de la Administración Pública del estado de Coahuila.

CONCLUSIONES

- ☞ **Si es posible que se realice el proceso de federalización de las funciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), al Gobierno del estado de Coahuila. Creándose las condiciones favorables, que permitan combatir de manera frontal aquellos factores (políticos, laborales, presupuestales, etc.), que influyan de manera directa, a obstaculizar el proceso.**
- ☞ **Mediante las cuatro alternativas viables desde el punto de vista legal y de organización, se logrará que en un futuro la Secretaría de Fomento Agropecuario sea el pivote central para establecer las políticas agropecuarias acordes a las necesidades. Haciendo valer una nueva estructura independientemente de cualquier alternativa que adopte, para atender la problemática del campo, y estableciendo las posibles soluciones.**

Beneficios y consecuencias

- ☞ **De esta forma, advertimos que con cualquiera de las alternativas que adopte el Gobierno del Estado, se fortalecerán los mecanismos de planeación, evaluación, fiscalización y contraloría, teniendo una mejor oportunidad de atender con mayor y eficiente orientación, los recursos hacia aquellas actividades que sean prioritarias y que**

busquen acelerar el cambio estructural del sector, estableciendo una economía de mercado que coadyuve al incremento de los niveles de productividad y competitividad, teniendo claridad en los subsidios a los productores; estableciendo objetivos, acciones y programas más reales, en los que podemos citar algunos casos como, la conservación de los recursos naturales; vigilancia fitozoosanitaria; desarrollo de nuevos y mejores paquetes tecnológicos, entre otras.

- Consideramos que el proceso de federalización, debe garantizar que las funciones operativas transferidas al Gobierno del estado de Coahuila, asegure la permanencia y continuidad del desarrollo en el sector.**

RECOMENDACIONES

- Se debe de trabajar bajo las condiciones legales, institucionales y de comportamiento ético, para determinar las líneas de acción, esto implica que la descentralización se realice mediante un esquema de concertación, cooperación, respaldo y coordinación; y que dada su naturaleza, tiene que establecerse un consenso entre sindicatos, gobernadores, secretarías de Estado y federación.**
- Para lograr los objetivos y metas asociados a mejorar el bienestar de la población rural e incrementar los niveles de producción y productividad. El Gobierno del Estado deberá profundizarse en las reformas legislativas de los instrumentos de la política agropecuaria local; revisando y examinando las funciones y actividades actuales; para realizar los ajustes y modificaciones adecuados a la realidad actual.**
- Como una respuesta a la necesidad de asumir el marco del nuevo federalismo, y dada la relación cada vez mas estrecha entre la federación y el Estado, es natural que el Gobierno del Estado no este**

muy dispuesto, a hacerse cargo en el financiamiento, operación y desarrollo. Sin embargo existe una tendencia creciente a que asuma la postura de mayor injerencia en esta área.

SS **La federalización de las SAGAR, implica que el gobierno del Estado de Coahuila tenga una mayor autoridad, pero también mayor responsabilidad, participación, y voluntad política, ya que le corresponde a asumir una nueva relación con la federación.**

SS **Creemos que es conveniente deba ir acompañado desde el punto de vista racional por una política de concientización, vinculada a los espacios que se encuentran en el proceso, para que de ésta manera se quiten viejos esquemas centralistas que difícilmente dan marcha al proceso.**

BLIBLIOGRAFIA

Arroyo Moreno, Jesús Angel; *El Federalismo y sus Redefiniciones*, México, julio 1996.

Boiser, Sergio; *Ensayos Sobre Descentralización y Desarrollo Regional*. Cuadernos del ILPES No. 32 Santiago, 1992.

Canudas, Luis F; "La Irreformidad de las Decisiones Fundamentales de la Constitución", Revista Escuela Nacional de Jurisprudencia, UNAM 1943.

Ceceña Gámez, José Luis; *Reflexiones sobre el Capitalismo de Estado*, en: *Problemas del Desarrollo*, num.5, Instituto de Investigaciones Económicas, México, UNAM 1970

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la Cueva, Mario;. *La idea del Estado*, Fondo de Cultura Económica, 1994.

De la Cueva, Mario; *Prólogo a Plan de Ayutla*, Editorial Porrúa, México, 1954.

Davila, Raúl; "Notas sobre Federalismo y Descentralización para una Propuesta Política que Impulse el Desarrollo Regional" *Foro Nacional sobre Federalismo*, Gaceta Num. 52, México, octubre de 1995.

Diario oficial de la Federación; "Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural" *Reglamento interior*, abril de 1996.

Diario Oficial de la Federación; "Secretaría de Gobernación", *Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, México, 6 de Agosto de 1997.

Díez de Urdavinia, F. Xavier; Citado por Faya Viesca, Jacinto; *Impulso al Federalismo Mexicano*, México, 1996.

Espinosa Valle, Víctor Alejandro; *Algo Central: El Nuevo Federalismo*, Colegio de la Frontera Norte. <http://www.nexos.com.mx/nexos/nov227/politi/po17.html>

Esteva, Gustavo; “La Agricultura en México de 1950 a 1975”, *El Fracaso de una Falsa Analogía, Comercio Exterior*, Vol. 25, BANCOMEXT, Num. 12, México, 1975.

Faya Viesca, Jacinto; *Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa S.A. México D.F.

Foro Nacional Sobre Federalismo, “Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Num. 52” *Instituto Nacional de Administración Pública A.C.* México, octubre de 1995.

Guerrero, Omar; *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Editorial Fontamara, México, 1981.

Herbeert A. Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, *Public Administration* (N.Y.) 1950.

<http://www.presidencia.gob.mx/pub/publics/nvofed/anxsagar.html>

Iqnni, Octavio; *Sociología del Imperialismo*, SEP-SETENTAS, No. 125. México, 1974.

Kaplan, Marcos; *Estado y Sociedad*, Coordinación de Humanidades UNAM, México, 1983.

Kelsen, Hans; *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1979

Leal, Juan Felipe; *Estado, Burocracia y Sindicatos*, Editorial el Caballito México, 1976.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza. Publicada en el periódico oficial No. 100, de fecha 14 de Diciembre de 1993.

Libro de Historia, SEP. Sexto Grado, 1996.

Marx, Carl; *El Capital, Tomo III*, Fondo de Cultura Mexicana, México, 1946.

Méndez M. J., Silvestre; *Problemas Económicos de México*, 3ra. Edición, Editorial McGraw Hill, México, 1994.

Moctezuma Barragán, Estaban; “Discurso de Clausura del Foro Hacia un Auténtico Federalismo” *Foro Nacional sobre Federalismo*, gaceta Num. 52, México, octubre de 1995.

Nuño Sepulveda, José Ángel; *Apuntes Sobre la Distribución Actual de las Competencias Fiscales*, Rev. Hacienda Municipal.

Pichardo Pagaza, Ignacio; *Introducción a la Administración Pública de México*. I Bases y Estructuras INAP-CONACYT, México, 1984.

Porrúa Pérez, Francisco; *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa S. A. México, 1954.

Ramos Arizpe, Miguel; *Memoria de Cádiz*, México, 1812.

Revista *Perspectivas de la Descentralización y el federalismo en México*, Instituto de Administración Pública del estado de México, I parte, No. 28, México, octubre-diciembre 1995.

Reyes Heróles, Jesús; *El Liberalismo Mexicano y Orígenes*, Tomo I. Los orígenes; fondo de cultura económica, México, 1974.

Serra Rojas, Andrés; *Derecho Administrativo*, Tomo I, editorial Porrúa S.A. México D.F. 1985.

Wildavsky, Aaron; Citado por Edmon Orban en, *El Proceso de Descentralización en el Estado Federal Industrial*, Perspectiva Teórica y Metodológica.

Zedillo, Ernesto;. "Discurso de inauguración del Foro Nacional hacia un autentico Federalismo "México febrero de 1995

Zorrilla, Santiago y Silvestre Méndez Morales; *Diccionario de Economía*, México, segunda Edición, Limusa-Noriega, 1994.