

Federalismo en el sector agropecuario

Ramón Galindo Noriega *

Durante muchos años se ha centralizado en nuestro país, prácticamente todo, desde los aspectos culturales y políticos, y por supuesto el poder público y la impartición de justicia.

El aspecto negativo de la centralización, es que deja fuera de las tareas para el desarrollo al grueso de la población.

Ignora a la inmensa mayoría de los mexicanos, no sólo en cuanto a su inclusión en la toma de decisiones. Más grave aún, a pesar de ser actores principales en la tarea de promoción del crecimiento económico los excluye de ésta dejando de lado las necesidades específicas conforme a su ubicación en el territorio nacional.

Durante años se ha pensado, equivocadamente creo yo, que la creación de riqueza y la inventiva para mejorar las condiciones de la convivencia provendrán de arriba, por ejemplo del Ejecutivo Federal, el o los partidos políticos, los grandes empresarios, los sindicatos, PEMEX, el Congreso, etc., pero la realidad es que la riqueza solamente surgirá de la productividad de las mujeres y hombres de cada localidad mexicana.

Como antecedentes tenemos que el esquema federalista se refrendó en la Constitución de 1824 y en la de 1857, donde se dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en la Federación, establecía, según los principios de la Constitución General.

El pacto federal se materializó en el artículo 40 con la Constitución del 17, en el cual la gran novedad no fue la dimensión política sino social, es decir, la inclusión de los derechos sociales como educacionales, regulación de la propiedad y redistribución de la riqueza.

En tiempos recientes, el federalismo se da en un contexto de acciones que han ido desde el alejamiento del Estado en la actividad económica, descentralización de la educación, reformulación de la reforma agraria, sobre el artículo 27 constitucional.

Con lo anterior, en apariencia, no necesariamente en los hechos se ha trastocado la atención básica del federalismo centralizante. El intercambio de aceptación política de los Estados, a cambio de recursos por parte de la Federación.

Como concepto sustantivo, el federalismo es un instrumento redistributivo y compensatorio con los objetivos de fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar el desarrollo más equilibrado y justo.

Sin embargo, el federalismo en la praxis, deja fuera al gobierno municipal, además de que está necesariamente desarrollado sobre la base de métodos fuertemente legalistas, formalistas. Es muy rígido, lo que genera dificultades en el momento de poder discutir el

* Actualmente Presidente de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la Cámara de Diputados, y representante legislativo ante la Convención Nacional Hacendaría.

reparto del presupuesto federal, todo eso tiene que estar debidamente establecido en la Constitución.

Ha sido definido como una serie jerárquica de relaciones entre el gobierno nacional y los Estados, siguiendo un modelo que podríamos llamar estratificado. Esto es, normalmente se entiende al gobierno nacional como si se tratara del jefe; y los subordinados serían los gobiernos estatales para poner, finalmente a los gobiernos locales o municipales, es decir, hay una estratificación supuesto de autoridades, de potestades, de fuerza política.

En este orden, el federalismo en materia agropecuaria se ha encontrado varias limitantes entre las que destacan el hecho de que todo tiene que ser definido, previamente, por el propio gobierno central para poder llegar a los Estados y, finalmente, a los municipios.

No puede haber un pacto sin la participación de las unidades que van a establecerlo. Y, en México, los perfiles del pacto han sido generalmente diseñados y cuidados desde el gobierno central.

No es casualidad que los convenios de coordinación sean sólo de desarrollo o de desarrollo social y hayan sido prácticamente homogéneos para todas las entidades de la República por los matices de la negociación política que se establecen entre cada uno de los gobernadores de los Estados y las distintas Secretarías del Estado Federal. Para ello, un paso histórico en el federalismo del sector agropecuario han sido los Estados de Michoacán, Jalisco y Nuevo León, los cuales firmaron con la SAGARPA convenios para la descentralización de programas, recursos y atribuciones tendientes a impulsar el desarrollo rural, con la premisa de que son las entidades federativas y los municipios los que mejor conocen las necesidades y demandas de sus productores y habitantes.

De acuerdo con los convenios suscritos, el proceso de federalización que pone a la vanguardia a Michoacán, Nuevo León y Jalisco se llevará a cabo en dos etapas: la primera los gobiernos estatales asumen la conducción y dirección operativa de los Distritos de Desarrollo Rural y Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural que la SAGARPA tiene establecidos como primeras instancias para la ejecución de los programas federales de apoyo y la atención de los productores en las entidades.

La segunda, se iniciará a partir del mes de agosto y concluirá en diciembre de este año con la definición de una estructura tipo que se establecerá para la atención de los programas de apoyo rural en los Estados, cuyo costo será cubierto por un plazo determinado con los recursos que al efecto aportará la Federación.

La firma de este convenio, permitirá adecuar con eficacia a las necesidades de cada uno de los estados, focalizando sus prioridades, fortaleciendo sus capacidades de gestión y de atención, disminuyendo las inequidades y de esta forma crear una relación mucho más estrecha y cercana con el Gobierno Federal.

Por lo tanto, sólo pueden participar en esos convenios como participantes propios de la entidad federativa que suscribe dichos convenios, lo cual se traduce en la necesidad de las autoridades locales de poder tener mayores facultades de gestión toda vez que son ellos quienes conocen mejor las carencias de la población y quienes actúan directamente con la ciudadanía

En este sentido, los crecientes reclamos contra el centralismo han pugnado por la autonomía municipal, entendida ésta como el reconocimiento pleno de los derechos de los municipios y sus comunidades para autogobernarse, en la inteligencia de que no se trata de una idea separatista, ni de desconocimiento de los poderes federales y estatales, pero sí como la demanda de transferencia de recursos y competencias, y una verdadera descentralización del poder político, para dar vida a una composición plural y representativa de la diversidad del país en todos sus órdenes.

Entre los obstáculos que han impedido que los gobiernos locales tengan una participación más activa en el funcionamiento del federalismo mexicano, se encuentran el soslayamiento de la diversidad municipal mexicana.

Lo grave del caso, es que los gobiernos locales no constituyen un orden jurídico propio sino que son la base del orden jurídico estatal, tal y como se ha establecido en el artículo 115 de nuestra Constitución, lo que en la práctica se traducen en que irónicamente no pueden participar como entes propios en la coordinación que se ha establecido como el eje de la descentralización política y administrativa del país.

Centrando el tema al campo mexicano, puedo afirmar que necesitamos de verdadero federalismo agropecuario, para imprimir los cambios cualitativos que necesita la sociedad rural y que ello nos permita vislumbrar un panorama distinto.

El problema esencial del campo mexicano es, hoy en día, el problema de la rentabilidad. Esto quiere decir que, en relación a la condiciones de mercado, la agricultura no está rindiendo lo suficiente, a pesar de los esfuerzos que cotidianamente hacen los productores para reducir sus costos, para aumentar su productividad.

El diagnóstico sobre el sector rural, señala que 54 millones de mexicanos padecen pobreza patrimonial y 24 millones enfrentan dificultades para acceder a la alimentación, la mayoría proveniente del campo. Como prueba del proceso de concentración de la riqueza, el 10 por ciento de los productores acapara en 34 por ciento del ingreso rural; mientras el diez por ciento de los más pobres captan apenas el 2 por ciento. En este mismo sentido, de los 75 mil millones de dólares de inversión extranjera directa captada por el país durante el periodo 1994-2001, sólo el 0.3 por ciento fue aplicado en actividades agropecuarias.¹

Tres de cada cuatro de los productores rurales tienen predios de menos de 5 hectáreas, y únicamente el 18% de la población rural es propietario de tierras; el resto oferta su fuerza de trabajo, depende de alguien a labora sin percibir ingreso.

Adicionalmente, podemos señalar algunos aspectos que consideramos importantes y que han sido determinantes para propiciar la situación de crisis y baja productividad del Sector Agropecuario.

La topografía y las condiciones climáticas de México limitan la tierra disponible para el cultivo a unos 23 millones de hectáreas, es decir, al 11,7% de la superficie total del país. A esto hay

¹ Programa de trabajo de la comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LIX Legislatura.

que añadir las grandes desigualdades regionales en cuanto a las técnicas de producción y a los rendimientos obtenidos.

Dos quintas partes de la población económicamente activa laboran en actividades agropecuarias, siendo uno de los principales medios de vida para la población mexicana; sin embargo, la productividad es reducida en términos generales, hecho que se refleja en su escasa contribución al producto nacional (9%).

La agricultura mexicana es sumamente diversa, comprende productos tanto de regiones tropicales como de zonas templadas y frías y depende en su mayor parte de la intensidad y la regularidad de las lluvias. No obstante, destacan seis productos como principales:

1. Maíz
2. Frijol
3. Trigo
4. caña de azúcar
5. café
6. sorgo.

Los dos primeros, por ser la base de la alimentación popular, lo que se traduce en el hecho de que aproximadamente las tres cuartas partes de la tierra sembrada se dedica a su cultivo; el trigo y la caña de azúcar son también alimentos de consumo generalizado; el café, por el contrario, destaca por ser el principal producto agrícola de exportación; y el sorgo, por el gran desarrollo de la avicultura y de la porcicultura de los años recientes.

A continuación, presentamos los siguientes cuadros comparativos en los que se explica la situación que guarda la producción agrícola mexicana.

PRODUCCIÓN DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS							
En miles de toneladas.							
Producto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Arroz	347	394	298	380	367	394	412
Frijol	1.379	718	1.242	1.231	1.271	1.349	1.360
Maíz	14.252	16.929	17.965	18.489	18.353	18.026	19.664
Trigo	4.061	3.621	3.583	4.005	3.468	3.375	3.681
Ajonjolí	37	23	22	25	21	47	14
Cártamo	88	41	64	70	113	182	163
Soja	725	593	501	520	190	56	206
Semilla de algodón	307	50	40	102	...	...	...
Sorgo	4.308	5.353	2.576	3.169	4.170	6.809	4.961
Cebada	580	550	547	572	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Estos aumentos en las diferentes producciones de deben, entre otras causas, a un mayor rendimiento de las tierras destinadas al cultivo. En el caso del arroz, el 97,3% de la superficie sembrada fue cosechada, representando 9,6 toneladas por hectárea, mientras que en 1994 no se alcanzaban cinco toneladas por hectárea; le siguen, por su rendimiento, el trigo (7,4 t/ha) y el sorgo (7,1 t/ha).

SUPERFICIE DESTINADA A LOS PRINCIPALES CULTIVOS CAMPAÑA 1996/97			
Cifras preliminares (julio 1997).			
Cultivo	Superficie sembrada (miles de hectáreas)	Superficie cosechada (miles de hectáreas)(1)	Rendimiento (tonelada por hectárea)
Arroz	90,9	88,5	9,6
Frijol	1.906,9	1.879,4	1,8
Maíz	8.064,8	7.901,3	6,3
Trigo	840,8	795,8	7,4
Ajonjolí	24,4	24,1	1,1
Cártamo (2)	117,1	93,1	1,8
Soja	123,5	123,4	3,6
Sorgo	1.614,5	1.494,9	7,1

Incluye las cifras preliminares para el ciclo primavera-verano 1997/98.
(2) Cifras referidas sólo al ciclo otoño-invierno 1996/97.
Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Del total de la superficie cosechada, solamente el 27,8% se dedica a cultivos de regadío de los principales productos relacionados; de entre estos, el cultivo de trigo es el que dispone de una mayor superficie irrigada.

Por otra parte, se ha incrementado el consumo de los productos agrícolas, principalmente en el año 1996, tal como se observa en el siguiente cuadro:

CONSUMO APARENTE DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS						
En miles de toneladas.						
Productos	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Arroz limpio	310	573	328	410	310	586
Frijol	1.410	696	1.242	1.325	1.240	1.470
Maíz	15.659	18.224	18.126	20.914	20.934	23.801
Trigo	4.602	4.697	5.324	4.178	3.060	5.253
Ajonjolí	...	...	4	...	19	42
Cártamo	88	41	64	64	113	182
Soja	2.213	2.669	2.672	2.970	2.419	3.086

Fuentes:
para los años 1991-1992: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno(1994)*;
- Centro de Estadística Agropecuaria, *Anuario Estadístico de la Producción Agrícola de los Estados Unidos Mexicanos*;
- INEGI, *Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos*.

Asimismo, estamos sujetos a los precios internacionales, ajustados por la modesta protección que se otorga a través de los instrumentos tradicionales de la política comercial.

Hace unos años, cuando teníamos precios de garantía, cuando teníamos la economía

cerrada, era relativamente fácil, o aparentemente fácil, corregir esa falta de rentabilidad, simplemente motivando el alza en los precios.

Estas alzas, pues, tenían diversas consecuencias. Si bien atendían en el muy corto plazo sus demandas, tenían como consecuencia el elevar los precios de los consumidores, o hacer más cuantiosos los subsidios. Y todo ello con un efecto en las finanzas públicas que nos llevaba a un nuevo ciclo de crecimiento de precios y en demérito de las condiciones en la rentabilidad en el campo mexicano.

Sobre este escenario, la evaluación oficial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) habla mucho del crecimiento del comercio agroalimentario, de los avances en las exportaciones de frutas y hortalizas, del crecimiento de la agroindustria, entre otros aspectos.

En cuanto hace a nuestro marco jurídico, en el artículo 5° de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable se establecen los parámetros para que el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulse políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país.

No obstante que ese mismo artículo señala como objetivos:

- Promover el bienestar social y económico de los productores;
- Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago;
- Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuario del país;
- Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales; y
- Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.

En este mismo sentido, surge el acuerdo Nacional para el Campo que esta en estrecha concordancia con la Ley de Desarrollo rural, le cual establece las condiciones para que la soberanía y seguridad alimentarias y el desarrollo de la sociedad rural, sean alcanzados mediante una política de Estado, en el cual uno de los requisitos principales es el *considerar al federalismo como el inicio y condición en el diseño de las políticas públicas, que impacten positivamente y eleven los niveles de vida de la Sociedad rural.*

Ahora bien, es menester tener en cuenta que para lograrse todo lo anteriormente descrito se requiere, además, de una infraestructura que pueda influir en la productividad del campo ya que no se puede pretender competir con los grandes mercados internacionales, con una infraestructura hidroagrícola de tercer mundo.

Por eso, una de las prioridades del federalismo agropecuario, es desarrollar nuevos mecanismos para fortalecer la construcción de infraestructura hidroagrícola desde el municipio. Es evidente que en este aspecto se tiene que operar con un criterio distributivo.

Esto quiere decir que los recursos fiscales, habrán de aplicarse preferentemente en aquellas pequeñas obras que beneficien a los productores más pobres, y que en la medida en que se vaya subiendo en la escala, habrá de procurarse mecanismos innovadores, para atraer al sector privado en el financiamiento de esa infraestructura.

Además de infraestructura, necesitamos mejorar la manera de hacer las cosas. Necesitamos una nueva revolución tecnológica en el campo mexicano. Necesitamos, a la brevedad, que los avances que se han venido dando en la biogenética, estén a disposición de los productores del país.

No podemos pretender competir en los grandes mercados internacionales, si estamos utilizando tecnologías que si bien hace 35 años nos pudieron haber enorgullecido mucho, hoy son claramente obsoletas respecto a las condiciones de competencia que prevalecen en esos mercados.

No es lo mismo llevar, privadamente, el costo de adquirir una tecnología que el que hacer colectivo ese costo, interpretarlo como un bien público, y después distribuir sus beneficios, y por eso el federalismo agropecuario debe de reorganizar al Sistema de Investigación Agropecuario en nuestro país.

Se debe buscar también mecanismos que los incentiven a los agroproductores desde el punto de vista económico a modernizarse tecnológicamente. Hay otros aspectos que deben ser atendidos con atingencia, por ejemplo, los aspectos de sanidad en los cuales todavía los criterios que se elaboran desde la Ciudad de México y mecanismos en la supervisión que trata de ser controlados de la misma ciudad muestran su ineficacia, esto por señalar únicamente un aspecto.

Claro está que cada quien entiende el federalismo, según su propia perspectiva, los presidentes municipales con mucha razón el aspecto del federalismo que quisieran ver resuelto, más pronto sería el de los recursos, que más recursos llegaran a ellos y tienen razón.

Este problema lo debemos de ver de manera integral, es importante que recursos que hoy son utilizados por el Gobierno Federal pasen a ser utilizados por los gobiernos estatales y municipales, pero evidentemente al estar dado el corto plazo del tamaño de los recursos también es necesario que discutamos cómo vamos a redistribuir las responsabilidades del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y municipales.

Es necesario dar rumbo al federalismo, terminar con decisiones casuísticas y discrecionales, que los estados y municipios definan su política agropecuaria, manejen los recursos y estructuren los programas de acuerdo a sus prioridades y potencialidades regionales. Se trata, pues, que concibamos un nuevo paradigma, desde el desarrollo de nuestro país se estructure de abajo hacia arriba y donde la descentralización sea la regla, que no sea ya más la excepción.

En todo caso, el gobierno, en sus diferentes instancias, debe facilitar primeramente el esfuerzo privado y social, y por otra establecer procedimiento para que la productividad tributaria se convierta en oportunidades para todos de mejores condiciones de vida. Sin embargo el esfuerzo primario e insustituible es el de las personas, y es el que se debe de

potenciar.

Por tanto, nuestro federalismo debe contar con nuevas reglas, claras y precisas, atendiendo a la descentralización del poder, a la coordinación intergubernamental y a la cooperación subsidiaria.

Estamos convencidos que el sistema actual de convenios para la transferencia de funciones es insuficiente para resolver los grandes problemas que aquejan a la sociedad en este sector. Año con año están sujetos a una serie de negociaciones, en muchos casos contaminadas por la política, y que por lo tanto ponen en riesgo la inversión y la aplicación de políticas públicas en tiempo y forma.

Por ello, en el Congreso de la Unión hemos propuesto reformas a nueve artículos de la Constitución en el que se establecerían parámetros para que los tres ámbitos de gobierno sean competentes para asumir funciones o servicios con base en el principio de costo-eficiencia.

Y es sumamente importante, la modificación al artículo 73 constitucional, en lo relativo a las funciones del Congreso, en el que se da la pauta para que sean los legisladores federales los que cuentan con atribuciones para emitir leyes generales o nacionales, en tema como salud, educación, seguridad pública, agro y prácticamente todo aquello que sea fundamental para el desarrollo sustentable.

Recientemente, tuve conocimiento de que la Secretaría de Agricultura inició un programa piloto con algunos estados para transferir funciones y recursos para su aplicación directa en esas entidades. También que en cada caso hay un trato diferenciado atendiendo a la diversidad y características propias de cada estado.

Esta noticia me llena de optimismo, pero también es necesario dejar claro que sería mucho más contundente y daría certidumbre, que esta transferencia de responsabilidades y recursos quedara asentada en una ley, con lo que se evitaría cada año la firma de convenios algunas veces en circunstancias adversas.

También permitiría la inclusión plena de los municipios en las tareas de desarrollo, como la agrícola, porque la ley definiría claramente sus responsabilidades y derechos.

Los crecientes reclamos contra el centralismo han pugnado por la autonomía municipal, entendida ésta como el reconocimiento pleno de los derechos de los municipios y sus comunidades para autogobernarse.

No se trata de separarse o declararse territorio independiente, sino de lograr, la transferencia de recursos y competencias, así como una verdadera descentralización del poder político, en atención a la diversidad del país en todos sus órdenes.

Urge dar rumbo al federalismo, terminar la discrecionalidad, que los gobiernos locales definan su política agropecuaria, manejen los recursos y estructuren los programas conforme a sus prioridades y potencialidades regionales.

Debemos generar un nuevo paradigma, donde el desarrollo de nuestro país se estructure de

abajo hacia arriba, y no a la inversa. Quién ha visto que la construcción de una casa inicie por el techo y termine por los cimientos.

Es tiempo pues de tomar decisiones fundamentales que cambien ya el panorama de México positivamente.

No hay países fuertes, sin ciudades y localidades fuertes.

BIBLIOGRAFÍA.

- Carrillo, Huerta, Mario Miguel (2001) "El sector agropecuario mexicano", ed Instituto Politécnico Nacional.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículo 5°
Acuerdo Nacional para el Campo
Programa de Trabajo de la Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura.
Estadísticas básicas del sector agropecuario 1980-200, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Palacio Legislativo de San Lázaro, junio 2001.

Reseña Biográfica

Ramón Galindo Noriega

Datos Personales:

Lugar de nacimiento	Juárez, Chih.
Edad	48 años
Estado Civil	Casado
Hijos	Dos, Daniel 13 y Maria 4

Datos Académicos:

Postgrado	Maestría en Planeación y Desarrollo Turístico University of Surrey Inglaterra
Licenciatura	Contaduría Publica Instituto Tecnológico de Juárez
Educación Preparatoria y básica	Diferentes escuelas publicas de Juárez
Idiomas	Ingles y español

Datos Profesionales:

Empresa	Puesto
Cervecería Modelo SA	Encargado de Nominas
Constructora de la Frontera	Encargado del Departamento de Crédito
Distribuidora Moctezuma	Encargado del Departamento de Crédito
Productos Eléctricos	Auxiliar General de Contabilidad

Instituto Tecnológico

Catedrático

Experiencia Pública:

Diputado Estatal en Chihuahua	1989 - 1992
Director de Desarrollo Social de Juárez	1992 – 1995
Alcalde de Juárez	1995 – 1998
Diputado Federal	2003 –

Experiencia Política:

Miembro Activo del PAN desde 1970
Consejero Estatal
Consejero Nacional
Miembro del CDE de Chihuahua
Presidente de la Asociación Mexicana de Municipios AC
Candidato a Gobernador de Chihuahua en 1998
Mariscal de la Campaña Presidencia del año 2000
Coordinador de Campañas del PAN en 1988, 1992 y 2002.

Experiencia Empresarial

Fundador y administrador de empresas como :

Viajes Mundo Azul SA de CV,
Restaurantes Saratoga,
Comercial Batopilas, SA,
Azul Rustico, SA,
Casa de Cambio El Zaguán
Casa Bail Bonds en El Paso, Texas.

Escritos Publicados en :

Diario de Juárez
Periódico Norte
Revista Semanario
Revista La Nación
Revista 4to. Poder

Actualmente Presidente de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la Cámara de Diputados, y representante legislativo ante la Convención Nacional Hacendaria.