

Subsector de alimentos

22

I. SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

Esta dependencia tiene sus antecedentes, en las antiguas secretarías de agricultura y ganadería y de recursos hidráulicos.

Antecedentes

Entre los principales hechos históricos que dieron origen a la secretaría de agricultura y ganadería, están la creación de una dirección general de industria en 1842 con funciones de fomento agropecuario y de colonización; en 1853 se crea el ministerio de fomento, colonización e irrigación. En 1851 adquiere la denominación de secretaría de fomento. Durante 1917 se cambia de denominación por secretaría de agricultura y fomento; se adicionaron nuevas atribuciones como las de dotación de tierras y fraccionamiento de latifundios. En procesos subsecuentes se recuperan funciones en materia forestal y de caza, transfiriendo a otra dependencia la de reparto de tierras. El nombre de secretaría de agricultura y ganadería se le da en 1947, hasta la expedición de la LOAPE.

Respecto a la secretaría de recursos hidráulicos, su antecedente básico es la comisión nacional de irrigación, creada en 1926 con atribuciones para promover y construir obras de irrigación a nivel nacional, dependiendo de la secretaría de agricultura y fomento. En 1946, por decreto del congreso de la Unión, se crea la secretaría de recursos hidráulicos atendiendo las funciones de la desaparecida comisión. Acuerdos y decretos presidenciales posteriores, fueron disponiendo la incorporación de otras áreas relacionadas con su función específica hasta la abrogación de la ley de secretarías y departamentos de estado en 1976 por la LOAPE.

La SARH constituyó un ensayo audaz en el proceso de reforma administrativa del gobierno federal, porque intentó eliminar la administración dispersa de los insumos agrícolas básicos, al conjuntar en una sola dependencia las dos antiguas secretarías mencionadas: la de agricultura y ganadería y la de recursos hidráulicos.

Esta dependencia nació con la aprobación del congreso de la Unión y la ley orgánica de la administración pública federal, en diciembre de 1976.

A partir de entonces la SARH ha jugado un papel sustancial en la política agropecuaria del gobierno federal, sobre todo en la programación de la producción de granos básicos para alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

Durante la gestión del presidente Ernesto Zedillo la secretaría de pesca se transformó en la de “medio ambiente, recursos naturales y pesca”. Desapareció la secretaría de agricultura y recursos hidráulicos, la cual cambió su nombre por el de “agricultura, ganadería y desarrollo rural” (Carrillo Castro, 2001).

¿A QUIÉN LE INTERESA LA PESCA?

(Al inicio de la administración del Presidente Fox) se realizó asimismo una importante reasignación de funciones entre diversas dependencias ya existentes, algunas de las cuales tuvieron por ello que cambiar de denominación. Así, la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) cedió algunas de sus atribuciones referentes a la pesca a la nueva Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (la cual en vez de SAGADERUPA, como podría habersele denominado sintéticamente, será conocida oficialmente como SAGARPA). Por cierto cabe destacar que no es frecuente que en el texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública se establezcan atribuciones que, en un futuro, habrán de corresponder a una “entidad pública” cuyas características administrativas no quedan claramente especificadas en el texto legal, como ocurre con el recientemente modificado Art. 35 de dicha Ley Orgánica. La referida “entidad pública”, deberá encargarse en el futuro “del fomento de la actividad pesquera” y deberá además “proponer” a la propia SAGARPA “las normas oficiales mexicanas que correspondan al sector pesquero” al igual que “las normas correspondientes a la formación y organización de la flota pesquera”.

Todo parece indicar que, como se señala en el artículo séptimo transitorio de dichas reformas, el Ejecutivo tiene pensado crear una nueva entidad paraestatal para ocuparse de ciertas funciones operativas en torno de la pesca, que habrá de quedar adscrita sectorialmente a la nueva SAGARPA. Sin embargo, se puede crear alguna confusión al respecto, puesto que el legislador atribuyó también, dentro de la misma Ley Orgánica a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (ahora SEMARNAT) la función de “formular y conducir la política nacional en materia de...la actividad pesquera”, Art. 32 BIS. Fracción II.

Por cierto que esta función ha tenido un verdadero “vía crucis” administrativo a lo largo de los años en nuestro país, pues ha pasado de la original Secretaría de Fomento a la de Agricultura y Fomento en 1917; de ahí al Departamento Forestal, de Caza y Pesca en 1935; luego regresó por un tiempo al Departamento de Marina; de donde pasó nuevamente a la de Industria y Comercio; y de ahí “emigró” al nuevo Departamento de Pesca, el cual posteriormente fue transformado en la Secretaría del mismo nombre, que luego sirvió de base para la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP); y con las más recientes reformas quedará ubicada de nuevo en la SAGARPA, pero parece que sólo por un tiempo, hasta que, como curiosamente lo establece la propia Ley Orgánica, se cree una nueva “entidad pública”, que habrá de tener a su cargo esta sufrida y errante función administrativa.

(La Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca fue creada por acuerdo del ejecutivo el 5 de junio de 2001).

(Carrillo Castro, 2001)

Después de las modificaciones promovidas por el presidente electo Vicente Fox a la LOAPF, en noviembre del 2000, la antigua secretaría de agricultura, ganadería y desarrollo rural (SAGAR), incrementó sus funciones incorporando el subsector pesquero en su ámbito de responsabilidades. Cambió su denominación por la de secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación (SAGARPA). De hecho la única modificación efectuada al artículo correspondiente de la LOAPF, el 35, fue la adición de una nueva fracción que se explica por si misma y que a la letra dice:

Situación actual

“Artículo 35. A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XXI. Fomentar la actividad pesquera a través de una entidad pública que tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

- a) Realizar directamente y autorizar conforme a la ley, lo referente a acuacultura; así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas;
- b) Promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de los productos pesqueros en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes;
- c) Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuacultura que requiere el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;
- d) Proponer a la secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación la expedición de normas oficiales mexicanas que correspondan al sector pesquero;
- e) Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca, proponiendo al efecto, a la secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, las normas oficiales mexicanas que correspondan;
- f) Promover la creación de las zonas portuarias, así como su conservación y mantenimiento;
- g) Promover, en coordinación con la secretaría de economía, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y la distribución de dichos productos y de materia prima a la industria nacional”.

MISIÓN DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, es responsable de dirigir, conducir e instrumentar política de desarrollo agropecuario y de desarrollo rural integral, orientadas a incrementar la producción, la productividad, el empleo y el ingreso de los productores agropecuarios; proteger las especies animales y vegetales contra la acción perjudicial de plagas y enfermedades, regular el ingreso, egreso y movilización de productos, subproductos e insumos agropecuarios y pesqueros mediante el establecimiento de campañas cuarentenarias y específicas; operar puntos de vigilancia e inspección del territorio nacional y de sus litorales, así como definir, concertar y aplicar normas oficiales mexicanas y de calidad.

Asimismo, hacer investigación, generar tecnología y apoyar su transferencia, de manera tal, que impulse el incremento en la producción y la productividad agropecuaria, en apoyo a productores y organizaciones campesinas, a fin de contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias y la conservación del medio ambiente; formar recursos humanos de nivel medio superior, superior y de postgrado para contribuir al desarrollo agropecuario y pesquero; y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en el medio rural, mediante la enseñanza, investigación, divulgación y la aplicación de los conocimientos dirigidos al desarrollo agropecuario y pesquero sustentable.

De acuerdo a lo establecido en la LOAPF, las principales atribuciones de esta dependencia –ni con mucho las únicas- son las siguientes:

Principales atribuciones

1. Conducir la política de desarrollo rural.
2. Promover el empleo y la productividad en el medio rural;
3. Promover inversión de recursos públicos y privados en proyectos de infraestructura y agronegocios;
4. Apoyar las actividades de los centros de educación agrícola y pesquero, medios y superiores;
5. Organizar y fomentar las tareas de investigación en cada uno de los subsectores, incluyendo la silvicultura;
6. Dirigir los programas de asistencia técnica a los productores rurales y pesqueros (extensión agrícola);
7. Atender a la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques;
8. Promover las plantaciones forestales con propósitos de conservación del medio ambiente o con propósitos comerciales;
9. Fomentar la actividad pesquera en sus diferentes aspectos;
10. Programar y proponer la ejecución de pequeñas obras de irrigación.

Las principales normas que regulan la actividad agropecuaria y pesquera, en adición a las disposiciones constitucionales y a la LOAPF, se pueden clasificar en leyes orgánicas y leyes substantivas, del modo siguiente:

Marco jurídico**Leyes substantivas**

- Ley de fomento agropecuario;
- Ley sobre producción, certificación y comercio de semillas;
- Ley federal de sanidad animal;
- Ley federal de sanidad vegetal;
- Ley agraria.

Leyes orgánicas

- Ley sobre cámaras agrícolas;
- Ley de asociaciones ganaderas;
- Ley de distritos de desarrollo rural.

“APRUEBAN DIPUTADOS LEY DE DESARROLLO RURAL”

Por unanimidad, la Cámara de Diputados aprobó hoy la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que establece la creación de un sistema de estructuras e instrumentos de planeación para fortalecer el federalismo e incrementar la eficiencia y la eficacia de las acciones del desarrollo rural, sin generar nuevas cargas burocráticas.

Para lograr dicha eficacia, se crea el Programa Especial Concurrente, en el que se integrarán y concertarán las propuestas sobre los muy diversos aspectos para alcanzar un desarrollo auténticamente integral, por medio de la creación de la Comisión Intersecretarial; el Consejo Mexicano para el Desarrollo Sustentable; los distritos de Desarrollo Rural y los municipios.

“La disposición de establecer sistemas busca el mejoramiento y eficacia de la administración pública, así como evitar la dispersión de esfuerzos y recursos destinados al campo, estableciendo mecanismos de coordinación que no implican la creación de nuevas instituciones”, puntualiza.

Con la aprobación de esta ley, se da respuesta al veto que estableció el Presidente Vicente Fox a la iniciativa que había aprobado en diciembre del año pasado el Congreso de la Unión, bajo el argumento de que presentaba una serie de deficiencias e imprecisiones.

Esta ley, se establece, plantea la instrumentación de una auténtica política de Estado que, al trascender los cambios propios de una sociedad dinámica, proporcionará mayores grados de certidumbre general, con los consecuentes beneficios en el mejoramiento de la vida rural.

“Destaca como un aspecto fundamental para estos propósitos, el establecimiento de las previsiones multianuales de presupuesto que, sin omitir la indispensable intervención de la Cámara en la autorización anual del Presupuesto de Egresos de la Federación ni la Ley de Gasto Público, oriente de manera efectiva la planeación presupuestal y la continuidad de la aplicación de los programas previstos para la ejecución del Programa Especial Concurrente”, puntualiza.

Luego de su aprobación con 412 votos a favor, ninguno en contra y sin abstenciones, la ley fue turnada al Senado para su evaluación y aprobación.

Un aspecto que destacaron los diferentes partidos durante la presentación de la ley ante el Pleno de la Cámara baja, es que ésta recoge el trabajo intenso de elaboración, consulta, análisis, discusión, revisión y consenso que sobre la misma realizaron diputados federales, senadores de la República, diputados locales, productores del campo, el sector privado, académicos y diversas organizaciones no gubernamentales, así como el Ejecutivo federal.

El diputado priista Jaime Rodríguez López, a nombre de la Comisión de Agricultura y Ganadería, destacó que esta ley cubrirá los vacíos legales que dejó la reforma realizada hace 10 años al artículo 27 constitucional.

Así, dijo al fundamentar ante el pleno el dictamen, esta ley da certidumbre a la tenencia de la tierra, la producción, competitividad y bienestar de la sociedad rural, pues el propósito de ésta es que los más de 25 millones de mexicanos que trabajan y habitan en el medio rural cuenten con una política de Estado que aliente la producción y productividad, mejore las condiciones para la competitividad de sus productos y eleve su bienestar.

“La ley”, puntualizó el perredista Silvano Aureoles, “contiene un conjunto de disposiciones con efectos específicos para el mejoramiento de la producción agropecuaria y del capital natural en que se basa y aporta un nuevo diseño institucional para ejecutar el programa especial concurrente que incluye las materias de un desarrollo rural integral”.

REFORMA 24-X-01

- Un secretario
- Tres subsecretarías: de agricultura, de desarrollo rural y de fomento a los agronegocios;
- Una oficialía mayor;
- Seis coordinaciones;
- Trece direcciones generales.

Estructura orgánica

Principales programas

El análisis de los programas de esta dependencia requiere de un enfoque matricial en tres dimensiones: dimensión subsectorial, dimensión funcional y dimensión por producto. En esta sección únicamente cabe una enumeración ilustrativa de algunos, los más importantes. Las tres dimensiones aludidas son:

Programas sectoriales:

- agricultura;
- ganadería;
- desarrollo rural;
- silvicultura;
- pesca;
- acuacultura.

Programas funcionales:

- Demanda;
- Producción;
- Rentabilidad y competitividad;
- Insumos básicos;
- Mecanización;
- Capacitación y asistencia técnica;
- Comercialización y desarrollo de mercados;
- Precios nacionales e internacionales;
- Capitalización;
- Organización;
- Apoyo a zonas marginadas;
- Información agropecuaria y pesquera.

Programas por producto:

- Granos alimenticios básicos: maíz, trigo, arroz, frijol, etc.
- Granos forrajeros;

- Hortalizas;
- Oleaginosas;
- Frutas y verduras, incluyendo plátano;
- Azúcar;
- Carne y cárnicos;
- Leche y lácteos;
- Praderas;
- Café;
- Otros.

Programas especiales: procampo y alianza para el campo

A algunos podría causar sorpresa el hecho de que el nuevo plan nacional de desarrollo 2001-2006, no contiene en sus ciento cuarenta cuartillas un sólo apartado específico sobre el sector agropecuario y de pesca, aunque existen numerosas referencias indirectas.

En 1994 el gobierno federal instituyó un sistema de apoyo al campo, Procampo, cuya meta era y es el fomento, en determinadas superficies agrícolas, de actividades que tengan mayor rentabilidad y otorguen a los productores mayor certidumbre en sus resultados económicos, en la medida que hacen frente a nuevas condiciones de competencia y competitividad. Otro propósito de este sistema llamado: Programa de apoyos directos al campo o simplemente procampo, es facilitar a los productores su adaptación a las nuevas políticas agropecuarias.

El programa de apoyos directos al campo tiene como función sustantiva transferir recursos –dinero- en apoyo a la economía de los productores rurales que reúnan ciertos requisitos y cumplan con las condiciones que establece el decreto que lo creó. En esencia el programa consiste en otorgar apoyos en dinero contante y sonante, por hectárea de superficie elegible, para ser destinado a la adquisición de insumos o financiamiento de trabajos para la siembra de cualquier cultivo lícito, o bien, en explotación pecuaria o forestal o que se encuentre bajo proyecto ecológico autorizado. Es requisito indispensable para ser beneficiario del programa estar inscrito en el directorio correspondiente (IAPEM 1998).

La actual administración federal ha continuado con el programa, por considerar que es un apoyo indispensable a los productores rurales que pasan por una severa crisis económica.

El sector que encabeza esta dependencia se halla inmerso, desde tiempo atrás, en muchos y complejos problemas económicos, técnicos y sociales. Estos a su vez tienen un reflejo en la estructura y operación administrativa de aquella. Por razones presupuestarias cambiaron las políticas del crédito público al campo tanto en las tasas, como en las garantías previas, como en los criterios de rentabilidad, recuperabilidad, aseguramiento y condiciones mercantiles y del mercado; ello trajo como consecuencia una reducción drástica en los montos globales del crédito agropecuario. Igualmente, por razones presupuestarias (algunos sostienen que ideológicas), se modificaron las políticas de subsidio a los insumos, en particular fertilizantes y maquinaria agrícola, eliminándose unos y otros. Como resultado de la negociación de tratados y acuerdos comerciales internacionales y para combatir la inflación interna cambiaron, también, los criterios protecciónistas (que aplicaban aranceles elevados y otras barreras no arancelarias), que impedían la libre importación y venta de

productos agrícolas de procedencia extranjera. Se modificó sustancialmente la política de precios de garantía y el compromiso del sector público de adquirir la producción a los precios fijados. El resultado neto de estas medidas ha sido la caída en la producción agropecuaria, que se ha substituido por crecientes importaciones. La falta de apoyo a la agricultura de subsistencia y marginal, que no resiste los precios más bajos de los productos importados, ha pauperizado a los habitantes rurales expulsando a muchos de ellos a las zonas urbanas o al extranjero en busca de trabajo.

Desde un punto de vista orgánico y programático el subsector de alimentos parecería haberse simplificado. Ahora son muchos menos los instrumentos de política que se operan y muy pocas -si algunas- las entidades que actúan en el sector. A cambio los problemas sociales con repercusiones sobre la dependencia se han multiplicado: inconformidades, exigencias, protestas, manifestaciones de los campesinos y agricultores, son fenómenos cotidianos que deben atenderse perentoriamente. En caso extremos, como el azúcar, se han debido tomar decisiones -la expropiación de veintisiete ingenios- que van a contracorriente con la nueva filosofía económica de las administraciones federales en los últimos sexenios.

Los campesinos y agricultores han pagado el costo de la liberalización y apertura económicas -y lo siguen pagando-. Más debe reconocerse que muchos millones de consumidores han salido beneficiados con una oferta amplia, estable y a precios bajos de productos alimenticios de toda clase, importados o de producción nacional competitiva. Un grupo relativamente pequeño de productores agrícolas altamente eficientes disfruta de las ventajas de la exportación en gran escala. Tampoco hay que olvidar que la eliminación de los enormes subsidios gubernamentales a la producción y comercialización agropecuaria y pesquera, ha contribuido a sanear las finanzas públicas y, por tanto, a controlar la inflación y la estabilidad general de los precios.

I. Organismos Descentralizados

Entidades sectorizadas

Colegio de Postgraduados

Compañía Nacional de Subsistencias Populares (en proceso de desincorporación)

Productora Nacional de Biológicos Veterinarios

Productora Nacional de Semillas

II. Empresas de participación estatal mayoritaria

Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)

Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, A.C.

III. Fondos y Fideicomisos

Fideicomiso de Riesgo Compartido

FUENTE: DOF-13-VIII-01