



# Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional: un imperativo para la nación

Dip. Víctor Suárez Carrera<sup>1</sup>  
Dr. Alberto Montoya Martín del Campo<sup>2</sup>

Enrique Pérez Suárez

## Introducción

El numeral 229 del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), firmado el 28 de abril de 2003 por el presidente Vicente Fox Quesada, en su condición de titular del Poder Ejecutivo Federal, gobernadores de las entidades federativas y representantes del Poder Legislativo, con organizaciones campesinas, estableció el compromiso de llevar a cabo:

Reformas Jurídicas que permitan contar con una Ley Federal de Planeación Agropecuaria y Soberanía y Seguridad Alimentarias y presentar su iniciativa para su dictaminación y en su caso aprobación en el presente año, que contemple instrumentos de planeación, programación y presupuestación multianual, que otorgue certidumbre y protección a los productores y que tenga como sustento el concepto de soberanía y seguridad alimentarias. En estas reformas se deberá establecer el derecho a la alimentación; reconocer el principio de paridad urbanorural y su expresión en reformas constitucionales, leyes secundarias, políticas públicas, instituciones, programas y acciones. Esta Ley deberá fijar criterios explícitos en el gasto programable con metas específicas en materia agropecuaria, forestal, acuícola, pesquera y rural en al menos los siguientes aspectos: 1) inversiones estructurales productivas y sociales en estados y regiones atrasadas; b) sistema de ingresos-objetivo para los productos considerados como básicos y estratégicos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable diferenciados por región y sin incluir Procampo; y c) proyectos estratégicos.

<sup>1</sup> Presidente del Comité del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía y Seguridad Alimentaria de la H. Cámara de Diputados.

<sup>2</sup> Vicepresidente Ejecutivo del Centro de Estudios Estratégicos Nacionales, A.C. y académico del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

A dos años y medio de la firma del Acuerdo, el Ejecutivo Federal no ha incluido en su agenda parlamentaria ninguna iniciativa de ley para cumplir con este compromiso, aunque de manera unilateral e inconsulta SAGARPA ha elaborado un proyecto de iniciativa, mismo que se encuentra a revisión en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Ante la falta de cumplimiento del Ejecutivo Federal del numeral 229 del ANC y asumiendo su propia responsabilidad, el Poder Legislativo, a través de la Comisión de Agricultura y Ganadería de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, incluyó en su programa de trabajo la elaboración de la citada iniciativa, para lo cual integró una subcomisión especial coordinada por los diputados Jesús Morales Flores (PRI), Javier Castelo Parada (PAN) y Víctor Suárez Carrera (PRD). Dicha subcomisión, a su vez, conformó un Comité Técnico Asesor con la participación de representantes de organizaciones del sector agroalimentario, de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, de universidades y centros de investigación, así como de SAGARPA. A partir del trabajo de la subcomisión y el Comité Técnico Asesor, se espera que el proyecto de iniciativa de Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (LPSSAN) pueda ser sometido al proceso legislativo en el penúltimo periodo ordinario de sesiones (1 de septiembre al 15 de diciembre de 2005) de la actual legislatura del Congreso de la Unión.

### Importancia de la ley para la soberanía nacional

La soberanía nacional agroalimentaria es condición para el desarrollo libre, democrático y con justicia social del país. Toda nación debe asegurar el derecho humano de disponer, tener acceso y garantizar la alimentación a toda la población, y todo gobierno tiene la obligación de resguardar la alimentación como cuestión de seguridad nacional.

En la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México cedió la soberanía alimentaria de manera indebida, pues ello ha puesto al país en condición de vulnerabilidad y dependencia para asegurar la vigencia de un derecho humano fundamental que el Estado debe garantizar a todos los mexicanos.

Canadá no cedió su soberanía en la materia, lo que demuestra que las vías de incorporación al comercio y la inversión global se pueden y deben hacer con respeto absoluto a la libertad de los pueblos para satisfacer sus necesidades con sus propios recursos, y promover el comercio internacional de manera que sea compatible con sus posibilidades, recursos y necesidades.

### Comercio internacional inequitativo y renegociación del TLCAN

A pesar de que Estados Unidos se comprometió en el TLCAN a que sus políticas y apoyos internos no distorsionarían el comercio internacional, de hecho sus políticas de fomento productivo, comerciales, de apoyos internos y para la exportación, no han mantenido las distorsiones y prácticas *dumping*, sino que han sido aumentadas en fecha posterior a la firma del acuerdo.

El presupuesto anual promedio del Departamento de Agricultura de Estados Unidos es del orden de 72 mil millones de dólares (MDD), a los que es necesario añadir 18 mil millones anuales del Farm Security and Investment Act 2002 (*Farm Bill*), así como los presupuestos que autoriza directamente el Congreso norteamericano para compensar situaciones catastróficas, tanto climáticas como comerciales, que representaron apoyos por 30 mil MDD en un periodo de cuatro años. Este monto es del orden de 50 por ciento del presupuesto total del gobierno federal mexicano.

La *Farm Bill* estadounidense es una ley multianual, en la que se esta-

---

*Se espera que el proyecto de iniciativa de Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (LPSSAN) pueda ser sometido al proceso legislativo en el penúltimo periodo ordinario de sesiones de la actual legislatura del Congreso de la Unión*

---



---

*Toda nación debe asegurar el derecho humano de disponer, tener acceso y garantizar la alimentación a toda la población, y todo gobierno tiene la obligación de resguardar la alimentación como cuestión de seguridad nacional*

---

blecen precios de garantía para los productores,<sup>3</sup> subsidios adicionales para programas de granos, oleaginosas y fibras (*commodities*), otras formas de ayuda para la producción y el comercio, así como provisiones sobre programas de nutrición y ayuda alimentaria, de crédito y desarrollo rural, de energía y fomento forestal, de manejo y conservación de recursos naturales, entre las principales. Las leyes multianuales constituyen la dirección esencial y la columna vertebral de las políticas agroalimentarias norteamericanas desde 1933 a la fecha.

de logística; devolución de impuestos y subsidios para exportación que incluyen mecanismos parafiscales operados por organizaciones de productores, e insumos a precios competitivos y subsidiados.

Las leyes y presupuestos multianuales norteamericanos garantizan la rentabilidad anual en un horizonte de certidumbre de mediano y largo plazos. Ello da certeza a las decisiones de inversión y garantiza un aumento sostenido de la producción.

Los productores norteamericanos están desvinculados de la demanda al tener garantizados por ley determinados ingresos para determinados cultivos, *con base en condiciones de producción y subsidios otorgados por el Estado*.

De esta condición se derivan de manera necesaria varias consecuencias: 1) reducción de costos de producción para los productores, no por mayor eficiencia sino por subsidios públicos, 2) producción excedente en Estados Unidos para los mercados mundiales y 3) presión a la baja de precios domésticos e internacionales.

La política norteamericana así como la europea en materia agroalimentaria se fundan en decisiones de Estado y no sólo en consideraciones económicas, con el propósito de garantizar la producción de sus países, colonizar otros mercados con productos subsidiados (*food power*) y dar competitividad a las cadenas industriales con insumos subsidiados.

Como resultado, la producción norteamericana aumenta 2 por ciento anual, en tanto su consumo interno aumenta sólo 0.8 por ciento al año.

En consecuencia, Estados Unidos requiere exportar al mundo *para*



Archivo fotográfico de ANEC

La política integral del Estado norteamericano asegura liquidez de ingreso y rentabilidad a los productores a lo largo de todo el año, a través de múltiples acciones: comercialización que beneficia al productor; créditos a tasas preferenciales; acceso al financiamiento para *todos* los productores y agronegocios en términos ventajosos —y no sólo para algunos, como en México—; programas para compensar pérdida de mercados; aumento de subsidios en cada *Farm Bill*; pagos de emergencia del Congreso por condiciones climatológicas o de mercado; impuestos *antidumping* a petición de los productores; políticas integrales de productividad, asistencia técnica, transferencia de tecnología e investigación científica; sistema mundial

<sup>3</sup> Este ingreso garantizado se logra por la sumatoria de tres factores: 1) un precio de referencia fijo por tonelada; 2) pagos contracíclicos que compensan las bajas en los precios de mercado, en relación con el precio objetivo, y 3) un préstamo para *pignorar* sus cosechas (*loan rate*), que les otorga a los productores un ingreso líquido por el precio de mercado de su cosecha a una tasa preferencial, con lo que los productores pueden vender su producción sin tener que depender de intermediarios ("coyotes"), lo que en conjunto genera como resultado un ingreso objetivo.

*garantizar la rentabilidad de su producción* bajo este sistema de precios distorsionados.

Otro argumento de gran peso para afirmar que los productores mexicanos no participan en mercados libres y competitivos en su relación con otros países, y que por lo tanto existe inequidad en el comercio internacional, lo constituyen las transferencias totales, tanto fiscales como de mercado, que reciben los productores.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las transferencias promedio al productor en el periodo 1998-2000 en Estados Unidos fueron de 20,803 dólares; de 16,028 en la Unión Europea; el promedio para la OCDE fue de 11,334 dólares, en tanto que en México las transferencias fueron de 720 dólares, es decir, solamente 3.5 por ciento de las que recibieron los productores norteamericanos. Estas asimetrías no se han reducido sino que han aumentado en los últimos años.

El comercio internacional derivado de estas condiciones de producción no se puede reconocer como libre comercio, debido a la intervención del Estado norteamericano que impide el funcionamiento de la oferta y la demanda.

En México, un conjunto de factores explica la creciente dependencia alimentaria y aumento del déficit comercial, que llegó en 2004 a 5,500 millones de dólares, cuando en 1994 sólo representaba 74 millones de dólares: la entrada en vigor del TLCAN, ausencia de políticas internas de fomento, una visión equivocada del modelo de desarrollo nacional, como lo demuestran sus resultados, crisis fiscal que condujo a una reducción del gasto público y el desmantela-

miento deliberado e irracional de instituciones de apoyo a la producción, entre otros factores.

Las remesas de los trabajadores indocumentados no deben ser vistas con orgullo sino con preocupación, pues además de producirse bajo condiciones de falta de respeto a las leyes laborales en Estados Unidos, compromiso pactado formalmente en el TLCAN, y de respeto mínimo a los derechos humanos, dichas divisas se destinan al consumo y por lo tanto regresan a Estados Unidos para comprar alimentos básicos y procesados que pudieron haberse producido en el país.

Este conjunto de políticas, decisiones y hechos han puesto al campo mexicano y al país entero en una situación de extrema debilidad, pérdida de rentabilidad y competitividad, descapitalización y pérdida de 1.5 millones de empleos rurales, no obstante el impulso de las agroexportaciones hortofrutícolas que realizan productores de mayor escala; todo lo cual motivó la movilización campesina que derivó en la firma del ANC.<sup>4</sup>

Adicionalmente, a diferencia del Estado norteamericano, que tiene un control estricto de los productos que ingresan a su territorio, el Estado mexicano —y en particular la Administración General de Aduanas— está rebasado y no existe control real de los procesos de importación, pues no hay control ni del monto de las importaciones, ni de la certificación de las calidades que se exigen a nuestros exportadores y que no cumplen siempre los importadores, así como tampoco sobre el origen de los productos, pago de los impuestos correspondientes y el cumplimiento de las reglas del país de origen.

La administración del comercio exte-

<sup>4</sup> A partir del 1 de enero de 2003, se eliminó la protección arancelaria que tenían los siguientes productos: grasas animales 53.5%; papas 51.6%; trozos de pavo 49.4%; pastas de ave 49.4%; pollo 49.4%; malta 33.2%; pavo entero 25.2%; cebada 24.3%; huevo 9.5%. Este hecho profundizó una apertura inequitativa que, adicionalmente a otros factores internos, motivó una amplia movilización campesina a principios de ese año. El déficit de la balanza comercial agroalimentaria ampliada sigue aumentando y llegó a 5,500 MDD (2004), no obstante que en ello ponderan de manera importante las exportaciones de cerveza y tequila.

---

*Cada día muere más de un campesino en la frontera para buscar la sobrevivencia económica en Estados Unidos, lo que niega el respeto de los derechos humanos fundamentales que debe garantizar el Estado mexicano*

---

rior deja mucho que desear desde el punto de vista de operación; pero también del uso legítimo de los derechos que tiene la nación por pertenecer y cumplir con las disciplinas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y que el gobierno mexicano no ejerce.

El gobierno mexicano ha tenido la actitud de beneficiar más a los importadores que a los productores nacionales. En la práctica no se exigen los criterios de calidad a productos importados, como se exigen a los mexicanos.

Lo que en Estados Unidos se considera algo de rutina y obvio, como tener oficinas de análisis e inteligencia comercial, y a lo cual destinan cuantiosísimos recursos técnicos y de especialistas, el gobierno federal considera que son actividades que deben realizar los particulares.

Se afirma que no es obligación del gobierno tener una oficina de inteligencia comercial, ni perseguir de oficio las prácticas desleales de comercio. En México, son los productores quienes deben iniciar y demostrar el daño a la producción, como si el gobierno fuese ignorante de lo que ocurre en el sistema económico y social en su conjunto y no debiera actuar de oficio.

Peor aún, nuestras leyes de comercio exterior y metrología son más restrictivas que los códigos de la OMC en lo relativo a la defensa del mercado interno, lo cual indica una voluntad política y pública de beneficiar a los importadores, sobre los productores nacionales.

Estos hechos, siendo irracionales, requieren de una explicación política, así como su urgente revisión y reorientación, en función de las necesidades de creación de riqueza, generación de empleos y disminución de desigualdades tan urgentes en el país.

Ningún tratado comercial y de inversión debe tener prelación sobre el

derecho a la vida y seguridad de las personas. Existe jurisprudencia en la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha establecido la mayor jerarquía y prelación de los tratados internacionales que protegen los derechos humanos, en particular de la alimentación, sobre cualquier otro tipo de tratado internacional.

Cada día muere más de un campesino en la frontera para buscar la sobrevivencia económica en Estados Unidos, lo que niega el respeto de los derechos humanos fundamentales que debe garantizar el Estado mexicano y manifiesta la inequidad existente en las relaciones comerciales.

La vida humana ha sido reducida a un medio y no a una finalidad. Esta economía política niega el valor de la dignidad y oportunidades reales para todas las personas, pues como se ha mostrado, las "fuerzas del mercado" en realidad no lo son, lo que limita la posibilidad de promover una vida digna para los campesinos mexicanos y somete a la nación a una dependencia alimentaria inaceptable. Este modelo es concentrador y generador de desigualdades, tanto internas como externas.

Por los hechos anteriores, los daños en la sociedad rural, la producción, los productores y la capacidad de producción nacional, que han sido ampliamente documentados, aunque no reconocidos por el gobierno mexicano, es una necesidad histórica y de justicia la renegociación del Capítulo agropecuario del TLCAN, para recuperar un derecho soberano que jamás se debió haber cedido en esas condiciones.

Se afirma que la idea de soberanía es obsoleta y que la globalización impide la existencia de la soberanía de ninguna nación. Sin embargo, los hechos contradicen esta afirmación, pues aunque estas naciones forman parte de la OMC, nadie puede afirmar que Estados Unidos, la Unión Europea, Japón o China dan prioridad al

---

*El gobierno mexicano ha tenido la actitud de beneficiar más a los importadores que a los productores nacionales. En la práctica no se exigen los criterios de calidad a productos importados, como se exigen a los mexicanos*

---

mercado sobre las políticas estatales que de hecho aplican en esta materia.

Soberanía es la libertad de la nación. Es la capacidad de decidir por sí misma, en cuanto Estado-nación, sobre las políticas de producción y consumo, de manera que no dependa de otras naciones o condiciones externas (léase el llamado libre mercado) para cumplir con su obligación de garantizar la producción y acceso de alimentos para su población, ni para adoptar las decisiones que beneficien al conjunto, ni para establecer los medios eficaces y éticos que requiere el logro de sus objetivos nacionales.

En conclusión, una parte de la pinza que mantiene la situación de deterioro al campo mexicano es el TLCAN, lo que justifica, como fue pactado con las organizaciones campesinas, la renegociación del mismo para recuperar la soberanía alimentaria de la nación, ante condiciones evidentemente alejadas del libre comercio.

La otra parte de la pinza la representa las reformas productivas internas, sin las cuales la nación no podrá remontar la actual situación y asegurar la alimentación en el futuro.

Necesidad y justificación de una Ley de Planeación para el fomento económico que permita asegurar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional

Renegociar el TLCAN es una condición necesaria, pero no suficiente para recuperar la soberanía agroalimentaria. Además de renegociar un tratado que no se basa en el comercio libre, sino que es administrado de facto por las políticas de Estados Unidos, lo que es injusto para los productores y la sociedad mexicana, así como otras naciones, es indudable que México sólo puede recuperar su capacidad de producir sus alimentos mediante una política activa, estable y previsible de fomento a la productividad, rentabilidad y competitividad de sus produc-

tores y cadenas productivas, mediante un uso pleno y sustentable de sus muy importantes recursos naturales, de biodiversidad y la capacidad humana de millones de mexicanos.

Por ello, en el Acuerdo Nacional para el Campo se pactó el diseño e implementación de una política estructural de fomento productivo y otra de desarrollo social. México requiere corregir las fallas en los procesos de producción y comercialización, así como la incertidumbre que tienen los productores por la ausencia de leyes que establezcan precios y presupuestos multianuales y una competencia justa ante la apertura comercial.

Es indudable que la primera condición para recuperar la soberanía y seguridad agroalimentarias requiere el aumento de la producción. Desde 1965, México llegó a la frontera agrícola, es decir a las tierras cuyos rendimientos son decrecientes y con reducida o nula rentabilidad, por lo que la única vía posible para aumentar la producción es a través de una mayor productividad, es decir mayor producto por unidad de insumo (tierra, agua, trabajador, inversión, gasto público).

A su vez, una mayor productividad requiere de inversiones en tecnologías, infraestructura productiva regional, microrregional y a nivel de cada unidad de producción. También requiere de formas de organización entre los productores que permitan alcanzar economías de escala y masas críticas para inversiones de gran escala.

Los retos internos de la nación son entonces formidables, pues requieren tanto políticas del Estado mexicano equivalentes a las que aplica el Estado norteamericano en apoyo a su producción y productores, así como de una transformación de las organizaciones y unidades productivas, en el marco de una dinámica económica capaz de movilizar recursos para la inversión y la productividad, bajo condiciones seguras de rentabilidad.



Archivo del CEDRSSA

---

*El criterio básico de las nuevas políticas debe ser considerar la producción nacional como la base de toda estrategia, y otorgar un papel complementario, siempre bajo la decisión soberana, de cuánto y de dónde se deben obtener los productos agroalimentarios que complementen la producción nacional*

---

El criterio básico de las nuevas políticas debe ser considerar la producción nacional como la base de toda estrategia, y otorgar un papel complementario, siempre bajo la decisión soberana, de cuánto y de dónde se deben obtener los productos agroalimentarios, necesarios en su caso, que complementen la producción nacional.

Este y no otro es el criterio que aplican las grandes potencias en sus decisiones en la materia, pues ninguna subordina su seguridad alimentaria a las fuerzas del mercado, no obstante que las empresas globales tienen su sede en estos países.

Aunque se ha venido sosteniendo a lo largo de los años que las políticas y apoyos para los productores mexicanos son competitivos respecto de los que se otorgan a los productores norteamericanos, en realidad existen importantes diferencias y asimetrías: no se tiene una planeación a largo plazo que asegure la producción necesaria para las necesidades nacionales y aprovechar los mercados de exportación; no se formulan los programas desde una perspectiva nacional-regional, que permita la óptima utilización de los recursos tierra, agua, y distancias de acceso a los mercados, para determinar la contribución de cada región y sector a las metas nacionales.

Los precios de venta de las cosechas con frecuencia son desconocidos para los productores al momento de la siembra. En el proceso de comercialización, las entidades públicas fueron substituidas por monopsonios privados nacionales y extranjeros, que disponen de la liquidez y la infraestructura que anteriormente pertenecía al Estado mexicano, misma que se privatizó sin considerar su beneficio para los productores nacionales y desconociendo sus propias capacidades de organización económica.

Como consecuencia, los precios regionales oscilan tanto entre

regiones como a lo largo del proceso de comercialización (bajos en la cosecha, altos en periodos de no-cosecha); sin que los recursos de los programas públicos estén focalizados en el abatimiento de los costos de producción, el aumento de la productividad, la apropiación del valor económico por parte de los productores, en la reorientación geográfica y temporal de los cultivos, en el ordenamiento de los mercados y en la administración de la oferta.

Otra diferencia ancestral es el desfase de los tiempos fiscales en relación con los ciclos agrícolas. Esta deficiencia institucional afecta directamente a la producción y no se han logrado establecer las bases de planeación y ejercicio presupuestal que garanticen la mayor eficiencia económica e impacto del gasto público, lo que perjudica no sólo a los productores, sino a la competitividad de todas las cadenas agroalimentarias.

Los programas no están estructurados para garantizar liquidez a los productores, de acuerdo con sus necesidades de subsistencia y de producción a lo largo del año. Los instrumentos financieros para la salida de la cosecha son notoriamente insuficientes respecto de las necesidades existentes. Los apoyos a la comercialización no garantizan el ingreso objetivo para todos los cultivos considerados básicos y estratégicos para la nación.

#### Elaboración de la Iniciativa de Ley

La Comisión de Agricultura y Ganadería de la H. Cámara de Diputados estableció la subcomisión responsable de la formulación de un proyecto de iniciativa de Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional (LPSSAN), misma que adoptó un método participativo que permitiera la incorporación de los puntos de vista y las propuestas de toda la sociedad.

Esta subcomisión estableció un Consejo Técnico Asesor, en el que participan las siguientes organizaciones: Confederación Nacional Campesina, Congreso Agrario Permanente, El Barzón, Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, Consejo Nacional Agropecuario, Consejo Mexicano de Porcicultores, Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales, Cámara Nacional de la Industria Pesquera, Confederación Nacional de Cooperativas Pesqueras, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Centro de Estudios Estratégicos Nacionales, Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, Instituto Maya, Universidad Autónoma Chapingo, Colegio de Posgraduados, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la H. Cámara de Diputados.

Hasta la fecha se han llevado a cabo 20 reuniones de trabajo, así como reuniones especiales sobre las leyes agrícolas multianuales de Estados Unidos (USDA/EUA), el sistema de información agroalimentario (INEGI); el funcionamiento del Procampo; el potencial de aumento de la producción nacional agroalimentaria (INIFAP, COLPOS, UACH), nutrición y salud (INNSZ) y financiamiento rural (FIRA, FR, AMB).

## Desafíos

Los mayores desafíos internos para el desarrollo de esta iniciativa de Ley son la falta de rumbo y decisiones de Estado a largo plazo de la política agroalimentaria, en el contexto de una apertura que ha venido afectando gravemente las capacidades productivas del país, así como la incertidumbre e inestabilidad en políticas y programas que pueda seguir el próximo gobierno a partir de diciembre de 2006.

Los retos externos que obligan a una respuesta inmediata son la inminente apertura total del sector agropecuario a partir de enero de 2008, así como el aumento previsible de subsidios y apoyos para los productores norteamericanos en la nueva Ley de Seguridad Alimentaria e Inversión 2007-2012 de Estados Unidos.

Asimismo, se debe tomar en cuenta la falta de acuerdos o acuerdos insatisfactorios para las naciones en desarrollo, a los que se ha llegado en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, así como la emergencia de la capacidad agroexportadora de países de Asia y América Latina.

## Fundamentación constitucional

México dispone de bases constitucionales firmes para establecer una Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, con una perspectiva de certidumbre a largo plazo, que recupere las capacidades de rectoría del Estado en la materia.

El Artículo 25 constitucional establece la rectoría del Estado para el desarrollo nacional y el fortalecimiento de la soberanía; así como de las acciones necesarias de planeación, bajo responsabilidad pública para el adecuado desarrollo de las actividades económicas.

Por su propia naturaleza, la soberanía agroalimentaria sólo puede ser resultado de la responsabilidad y participación concurrente del sector público, social y privado.

El Artículo 26 constitucional establece la planeación democrática del desarrollo nacional, actividad que requiere de un nuevo impulso para responder a las necesidades de recuperación de la capacidad de crecimiento económico, que es totalmente improbable si no se establece una nueva base legal e institucional que sume las capacidades nacionales.

---

*Los retos externos que obligan a una respuesta inmediata son la inminente apertura total del sector agropecuario a partir de enero de 2008, así como el aumento previsible de subsidios y apoyos para los productores norteamericanos en la nueva Ley de Seguridad Alimentaria e Inversión 2007-2012 de Estados Unidos*

---



Asimismo, el Artículo 27 constitucional, fracción XX, establece el mandato para el Estado de promover las condiciones para el desarrollo integral, fomentar la actividad agropecuaria para planear y organizar la producción agropecuaria, así como su industrialización y comercialización.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) ya traduce este mandato en una ley específica, que requiere, a su vez, de mandatos precisos en términos de los objetivos programáticos que deben ser alcanzados, así como su relación con los presupuestos multianuales necesarios para su realización.

En el Artículo 28 constitucional, último párrafo, se establece la posibilidad de otorgar subsidios a actividades prioritarias, lo que es indispensable ante una competencia injusta de los productores nacionales frente a los productores de otras naciones.

En relación con el presupuesto, se debe señalar la limitación constitucional existente para aprobar presupuestos multianuales, como sería requerido para dar certidumbre a los productores y una mayor coherencia a las políticas públicas de largo plazo.

No obstante lo anterior, la Constitución permite emitir leyes que contengan disposiciones de impacto presupuestario obligatorio para la federación y que, por tanto, debe ser calculado dicho impacto año con año e incorporado en la Iniciativa presidencial de Decreto de Egresos de la Federación que deberá ser sometida a la soberanía de la Cámara de Diputados (ejemplos: Ley del IMSS y Ley de Capitalización del Procampo).

El Artículo 74 constitucional, que establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, determina en su fracción IV el examen, discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asimismo, es de la mayor importancia —como fundamento jurídico de la LPSSAN— el hecho casi cierto de que en el penúltimo periodo de sesiones de la actual legislatura se aprobará en la Cámara de Diputados una minuta proveniente del Senado de la República, mediante la cual se adiciona el Artículo 4º constitucional y se reforma la fracción XX del Artículo 27 constitucional para garantizar el derecho a la alimentación.

Por su parte, el Artículo 16 de la LDRS establece que las previsiones presupuestales del Programa Especial Concurrente, se incorporarán anualmente al Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En tal virtud, se dificulta el establecimiento de presupuestos multianuales para el fomento productivo de las cadenas agroalimentarias.

Si bien es verdad que la LDRS fue promulgada en fecha relativamente reciente (diciembre 7 de 2001), y que por lo tanto su aplicación está en proceso de desarrollo, es claro que su contenido y alcance es insuficiente para garantizar la adecuada planeación para la soberanía y la seguridad agroalimentaria y nutricional de la nación, en virtud de las siguientes razones:

1. El "Título Segundo. De la Planeación y Coordinación de la Política para el Desarrollo Rural Sustentable", Capítulo I, "De la Planeación del Desarrollo Rural Sustentable" de la LDRS, artículos 12 al 18, establece (1) la rectoría del Estado en la política de desarrollo rural sustentable; (2) mandato de formular una *programación* sectorial de corto, mediano y largo plazo, cuyos lineamientos no se llevan a la práctica; (3) se establece la formulación y aprobación del Programa Especial Concurrente, que deberá tener un carácter integral, pero tiene una presupuestación anual; (4) se establece el Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable, que no tiene funciones de planeación

estratégica nacional a largo plazo, sino sólo es consultivo. En esta ley no se define qué se entiende por 'corto, mediano y largo plazo'. En la práctica no existe planeación, ni metas de mediano y largo plazos.

2. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable no es una ley programática: establece órganos responsables para la elaboración y gestión de programas; criterios desde la fase de formulación y hasta la evaluación de los programas; bases para que las dependencias y entidades se coordinen con los particulares; entre otras cuestiones, pero no define objetivos programáticos específicos. De esta manera, los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria no tienen una definición cuantitativa ni cualitativa, ni se establecen criterios para determinar cuándo y en qué medida se ponen en riesgo.<sup>5</sup>
3. El artículo 17 de la LDRS, que establece el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, le otorga a éste un *carácter limitadoamente consultivo*, en el que *se pueden emitir opiniones y coordinar acciones, pero no tiene funciones de coordinar con la sociedad la planeación estratégica nacional de la producción y la soberanía alimentaria y para asumir una corresponsabilidad en el logro de objetivos nacionales*.
4. En la LDRS, la participación de las entidades federativas en la planeación *nacional* no se realiza de manera orgánica (aunque lo dispone la fracción I del artículo 13), sino que ésta se realiza primero por el Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Intersecretarial, y, posteriormente, se establecen convenios con las entidades fede-

rativas. El artículo 21 de la LDRS no incorpora como miembros de la Comisión Intersecretarial a representantes de las entidades federativas.<sup>6</sup> Las acciones de coordinación y participación de las entidades federativas en la planeación estratégica nacional no tienen una base programática real coordinada con el Poder Ejecutivo Federal.

Las reformas al Artículo 27 constitucional no se tradujeron en una política activa para que los ejidos y organizaciones de productores privados formaran parte de estructuras de planeación, toma de decisiones y acción productiva coordinada, para desarrollar de manera plena su potencial productivo y la preservación productiva de los recursos naturales.

En conclusión, el actual marco jurídico y presupuestal no permite una planeación y presupuestación a largo plazo, en función de los requerimientos de la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional.

### Objeto de la ley

El objeto de esta ley sería establecer los mandatos y responsabilidades públicas para la planeación, programación multianual y presupuestación anual de las políticas de Estado a corto, mediano y largo plazos, que aseguren la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de la nación.

El objeto de la ley requiere establecer un sistema de planeación vinculado con las decisiones presupuestales, que permita adoptar las decisiones requeridas por parte del Ejecutivo Federal, las entidades federativas y las organizaciones de campesinos, productores de las cadenas agroalimentarias y los consumidores, para la utilización

---

*Las reformas al Artículo 27 constitucional no se tradujeron en una política activa para que los ejidos y organizaciones de productores privados formaran parte de estructuras de planeación, toma de decisiones y acción productiva coordinada*

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en el artículo 3 de la LDRS, fracción XXXII, se define: "Soberanía Alimentaria. La libre determinación del país en materia de producción, abasto, y acceso a alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional". En esta definición no se establece qué significa "fundamentalmente".

<sup>6</sup> Ver artículos 21 y 23 a 28 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

óptima de los recursos naturales, el aumento de la producción, productividad y competitividad de las cadenas de valor.

El objetivo que se busca como nación es alcanzar la soberanía agroalimentaria mediante el uso óptimo y sustentable de los recursos naturales y con base en los productores nacionales, que se traduzca en aumento de la producción nacional para satisfacer las necesidades de la población y la exportación de productos de valor agregado.

Los principales objetivos nacionales que promueve la ley son:

1. Garantizar la soberanía y seguridad agroalimentaria de la nación.
2. Garantizar el derecho a la alimentación de la población actual y futura con base en la producción nacional.
3. Dar respuesta eficaz a las políticas de otros países, en particular a las leyes de Seguridad Agropecuaria e Inversión de Estados Unidos y la Política Agrícola Común de la Unión Europea.
4. Eliminar la dependencia agroalimentaria, la desnutrición y el deterioro productivo, social y ecológico del campo mexicano.
5. Fortalecer la capacidad agroalimentaria del país, como cuestión de seguridad nacional, por lo que se debe impulsar su productividad y competitividad.
6. Garantizar que la planeación y presupuestación del desarrollo rural se orienten a la soberanía, seguridad y sustentabilidad agroalimentaria y nutricional de la nación.
7. Disminuir el riesgo y vulnerabilidad nacional y detener el *dumping* de los países desarrollados en los productos agroalimentarios.

El objetivo inmediato es eliminar la creciente dependencia agroalimentaria, aumentar y diversificar los ingresos de los productores, garantizar la rentabilidad de las redes de valor y hacer efectivo el derecho a una alimentación sana para toda la población.

Estos objetivos son sumamente difíciles de alcanzar en las actuales condiciones. Para lograrlo, se requiere una política integral de producción, basada en una planeación de corto, mediano y largo plazos, y en procedimientos sistemáticos de evaluación y actualización, tanto del entorno interno como internacional.

Esta política debe promover el desarrollo de todo el potencial productivo de todas las regiones del país, por lo que la participación de las entidades federativas deberá estar garantizada y buscar su contribución armónica al logro de las metas nacionales.

Asimismo, es indispensable que los campesinos, productores nacionales y consumidores sean parte fundamental de la nueva institucionalidad requerida para el establecimiento de políticas de Estado, en las que se requiere una corresponsabilidad para el logro de los objetivos nacionales.

Por otro lado, es indispensable establecer un sistema de apoyos y subsidios para que los productores tengan certidumbre y estímulo en sus decisiones productivas, les garantice condiciones adecuadas de rentabilidad e induzca un proceso de capitalización, eficiencia y aumento de valor agregado, que reduzca las asimetrías internas y externas.

Lo anterior permitirá que los presupuestos anuales que apruebe la H. Cámara de Diputados, a nivel de cada uno de sus programas específicos, definan con claridad los objetivos y metas estratégicas que se propone la nación, y la con-

---

*El objetivo inmediato es eliminar la creciente dependencia agroalimentaria, aumentar y diversificar los ingresos de los productores, garantizar la rentabilidad de las redes de valor y hacer efectivo el derecho a una alimentación sana para toda la población*

---

tribución que se espera alcanzar por parte de los productores como resultado de las políticas públicas establecidas.

### Sistema de Planeación Agroalimentaria

La ley establece un mandato para la formulación de la planeación correspondiente a la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional de la nación, que deberá ser observado en la elaboración de los programas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo, con mandatos generales en relación con asimetrías internas y externas, producción, productividad, inversión productiva, incorporación de valor agregado, acceso universal a una alimentación sana, abatimiento de la malnutrición, entre otros.

El sistema de planeación agroalimentaria define las responsabilidades particulares de los tres órdenes de gobierno y del Poder Legislativo, en la definición de los objetivos nacionales y las estrategias básicas para lograrlos.

El sistema de planeación constituye una base para que las decisiones de los poderes Ejecutivo y Legislativo sean congruentes y sobre todo que tengan como referente el logro de objetivos nacionales y no sólo un desempeño eficiente al interior de las responsabilidades que la ley establece para cada una de las instituciones.

La planeación es una actividad compleja que requiere del conocimiento experto, mismo que está disponible en las instituciones públicas, de investigación y en las organizaciones de productores, por lo que la ley integra estos esfuerzos existentes y los vincula para que constituyan un sistema coordinado de trabajo.

Las decisiones operativas y la planeación requerida para lograr metas nacionales, se deben fundamentar en las definiciones básicas de la política de Estado, que se constituyen en su referente básico.

El sistema de planeación es un sistema de soporte a la toma de decisiones requeridas por la política de estado. Es decir, su función es aportar a las instituciones públicas una base fundamentada de análisis de la realidad, de las causas de la problemática actual, de las opciones disponibles para lograr los objetivos, de los costos y beneficios de cada opción y la fundamentación de las decisiones que se proponen para que sean adoptadas por los poderes públicos.

Esta ley se propone ir más allá de las formas de participación que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para la participación de la sociedad. Es indispensable que la sociedad rural, los campesinos y los representantes de las cadenas agroindustriales, las redes de servicios para los productores y los consumidores participen de manera significativa en los procesos de análisis, evaluación de la problemática y diseño de decisiones para las políticas públicas, para que éstas correspondan a la realidad y se establezca una real corresponsabilidad en el logro de los objetivos nacionales.

La ley define cómo se traducen los criterios cualitativos de los objetivos nacionales de carácter estratégico, en metas cuantitativas para el desempeño de los sistemas-producto, a través de un sistema de planeación participativo.

La planeación que se establece en la ley define las actividades necesarias y los productos o resultados de los ejercicios de planeación y la manera como se debe dar coherencia a las visiones que se tienen desde las entidades federativas.

Asimismo, define los términos de vigencia de los programas, la periodicidad con la cual se hacen las previsiones de largo plazo, la base de información y monitoreo que deberá ser utilizada para la planeación de largo plazo, así como para el constante seguimiento de la evolución de las variables económicas y sociales.

La LPSSAN propone el establecimiento

de un sistema nacional de planeación para la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, incluyendo la creación de un Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSAN), así como los correspondientes consejos estatales como espacios de articulación, coordinación y concertación en la materia.

#### Sistema de apoyos y subsidios

El sistema de apoyos y subsidios es un instrumento de la política pública que establece las acciones públicas, conducidas por instituciones y financiadas por recursos públicos, para que los campesinos y actores privados realicen sus propias actividades.

En el sistema de apoyos y subsidios se concretan las decisiones públicas, por lo que deben conformar un sistema, es decir un conjunto relacionado de acciones públicas, con coherencia interna y clara coordinación con los objetivos y procedimientos de otras acciones.

En principio se ha considerado que los programas-presupuesto estratégicos son importantes para establecer este sistema de apoyos.

#### Procampo 2008-2012

Se propone extender la vigencia del Procampo para el periodo 2008 a 2012, con una definición por ley del monto por hectárea, equivalente a 100 dólares en términos reales constantes; disposiciones para eliminar la verificación de la producción y dar libertad de cultivo a los productores; procedimiento para el ajuste del presupuesto anual, de acuerdo con los cambios en el tipo de cambio; procedimientos para incluir al padrón alterno y alcanzar el universo de productores con derechos.

Asimismo, disposiciones para utilizar el Procampo como garantía de créditos con la banca de desarrollo y la banca comercial; expedición de certificados y procedimientos de validación y revocación; reglas

para la disminución de intereses por parte de las instituciones financieras, cuando se tienen las garantías de los certificados Procampo; reglas para el aseguramiento de los créditos y tasas que puedan cobrar las instituciones financieras y de seguros; reglas para las carteras de créditos garantizados con Procampo, y reglas para hacer efectivas las garantías en caso de incumplimiento de pago.

#### Programa de ingreso objetivo 2012

La ley debe establecer el carácter obligatorio y no discrecional de los programas de ingreso objetivo; dar certidumbre de los derechos de los productores hasta el año 2012; definición de los productos básicos y estratégicos que cubren los programas de ingreso objetivo; definición de qué apoyos para qué productos y los criterios de actualización en el tiempo; definición de criterios diferenciales por cultivo, región, calidades, a efecto de inducir un reordenamiento del padrón de cultivos y de los mercados.

#### Programa de competitividad de costos

La ley define los apoyos para la protección, restauración y conservación de suelos; la infraestructura productiva a nivel de microrregión; inversión hidroagrícola a nivel parcela; adquisición de semillas locales, regionales y nacionales; adquisición de maquinaria y equipo agroindustrial; conservación y preservación de la biodiversidad y la investigación genómica nacional, a favor de las comunidades y organizaciones de productores; almacenamiento y costos de logística y transporte; comercialización de mayoreo; comercialización de menudeo.

#### Programa de apoyos e incentivos para el financiamiento

La ley establece lineamientos para establecer fondos de garantía; programas de crédito con tasas de interés competitivas a nivel internacional;

---

*El sistema de apoyos y subsidios es un instrumento de la política pública que establece las acciones públicas, conducidas por instituciones y financiadas por recursos públicos, para que los campesinos y actores privados realicen sus propias actividades*

---

vigencia multianual del programa de crédito al año 2012 y certidumbre para los productores en cuanto a su monto y vigencia multianual; procedimiento de actualización anual del programa de crédito; programas de apoyos a los costos de transacción de la banca de desarrollo; programa nacional de formación y consolidación de intermediarios financieros rurales; programas de apoyo a los costos de transacción de los intermediarios financieros de las organizaciones de productores.

### Manejo de riesgos

La ley establece lineamientos para los programas de riesgos derivados de las condiciones climáticas; riesgos derivados de las modificaciones del entorno macroeconómico; riesgos derivados de las modificaciones del entorno internacional.

### Programa de inversiones estratégicas

La ley establece lineamientos para inversiones multianuales de carácter estratégico en relación con la tierra cultivable, agroecología, agua, carreteras de saca, fertilizantes, maquinaria y equipo, investigación científica y tecnológica, red de frío, red de transporte multimodal (marítimo, ferroviario, carretero), red de transporte para los mercados mundiales, red de almacenamiento, sistema de almacenamiento de las reservas técnicas para la seguridad alimentaria.

### De la seguridad alimentaria y nutricional

La ley establece los lineamientos para garantizar el derecho de los habitantes de tener acceso a una canasta básica bajo requerimientos nutricionales, el establecimiento de las reservas técnicas estratégicas para la soberanía y seguridad agroalimentaria, la disponibilidad nacional y regional de los productos básicos y estratégicos, y la operación de las reservas, con responsabilidades públicas y administración social y privada.

### Responsabilidades y sanciones

La ley también establece las responsabilidades de los servidores públicos en materia de planeación, presupuestación, ejercicio del presupuesto, por ineficiencia en la organización y aplicación de la normatividad de los programas, así como en relación con el cumplimiento de los criterios que establece la ley en relación con la soberanía y seguridad agroalimentaria de la nación.

### Conclusión

Es indispensable un gran debate nacional para fortalecer una iniciativa de ley que corresponda a los intereses nacionales en relación con la alimentación y la nutrición. Esta ley se constituye en un instrumento indispensable para modificar las tendencias de la economía política seguidas durante las últimas dos décadas, que han conducido a la nación a una situación irracional e injustificable de dependencia e inseguridad alimentaria y nutricional.

En retrospectiva, la inserción de México en la globalización se pactó de manera deliberada sin establecer un proyecto de fomento productivo que respetara la capacidad del pueblo mexicano de resolver sus necesidades con sus propios recursos. Esta concepción ha demostrado ser ineficaz para promover mayor producción y para elevar la calidad de vida e ingreso de la población rural.

Esta iniciativa tiene una propuesta diferente para el futuro del México rural y de la soberanía de la nación mexicana: única condición que permitirá la plena vigencia de las libertades de todos los mexicanos y las condiciones para construir una sociedad sin desigualdades extremas en el futuro. Por ello ha sido fundamental la mayor participación posible de todos los actores políticos, productivos y sociales en su diseño y al aprobarse, lo será el exigir la inmediata y urgente puesta en operación de sus mandatos.

---

*La inserción de México en la globalización se pactó de manera deliberada sin establecer un proyecto de fomento productivo que respetara la capacidad del pueblo mexicano de resolver sus necesidades con sus propios recursos*

---



Archivo fotográfico de ANEC