

# rumborural

Órgano de divulgación del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

## PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PARA EL AGRO Imperativo Nacional

La importancia del análisis del gasto público agropecuario y rural en Latinoamérica y México, 1985 - 2001

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

Comparativo del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 para el Campo con el Presupuesto de Egresos 2005

■ Año 1 / 02 / Septiembre/Diciembre 2005 ■



**CEDRSSA**

Centro de Estudios  
para el Desarrollo  
Rural Sustentable  
y la Soberanía Alimentaria



**CEDIP**

Centro de Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias

# En nuestra próxima edición de la Revista Quórum Legislativo



Trataremos el tema:  
Historia de la Ley  
Orgánica del Congreso

COMISIONES ORDINARIAS

AGRICULTURA Y GANADERÍA  
ASUNTOS INDÍGENAS  
DESARROLLO RURAL  
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES  
PESCA  
RECURSOS HIDRÁULICOS  
REFORMA AGRARIA

COMISIONES ESPECIALES

DEL CAFÉ  
DE GANADERÍA  
PARA ANALIZAR LOS PROBLEMAS DE LA AGROINDUSTRIA  
MEXICANA DE LA CAÑA DE AZÚCAR  
PARA ANALIZAR LA SITUACIÓN EN LA CUENCA  
LERMA CHAPALA  
PARA EL CAMPO



**CEDRSSA**  
 Centro de Estudios  
 para el Desarrollo  
 Rural Sustentable  
 y la Soberanía Alimentaria

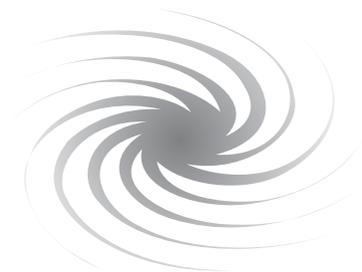



Que el saber sirva al campo...

Encuétralo en la Biblioteca de la H. Cámara de Diputados



# rumborural



Septiembre -Diciembre 2005

## rumbo rural

Año 1, Núm. 2, Septiembre-Diciembre

### LIX Legislatura Mesa Directiva

Dip. Heliodoro Díaz Escárcega  
*Presidente*

Dip. Ma. Marcela González Salas y Petricioli  
Dip. Álvaro Elías Loredó  
Dip. Francisco A. Arroyo Vieyra  
*Vicepresidentes*

Dip. Ma. Sara Rocha Medina  
Dip. Patricia Garduño Morales  
Dip. Marcos Morales Torres  
*Secretarios*

### Comité del CEDRSSA

Dip. Víctor Suárez Carrera  
*Presidente*

Dip. José Guzmán Santos  
*Secretario*

Dip. Alfredo Rodríguez y Pacheco  
*Secretario*

Dip. Jacqueline Gpe. Argüelles Guzmán  
Dip. Juan Bustillos Montalvo  
Dip. Isidro Camarillo Zavala  
Dip. Adrián Chávez Ruíz  
Dip. Hidalgo Contreras Covarrubias  
Dip. Ramón González González  
Dip. Jesús Porfirio González Schmal  
Dip. Valentín González Bautista  
Dip. José Eduviges Nava Altamirano  
Dip. Joel Padilla Peña  
Dip. Luis Antonio Ramírez Pineda  
Dip. Armando Rangel Hernández  
Dip. Arturo Robles Aguilar  
Dip. Gonzalo Ruíz Cerón  
Dip. Pascual Sigala Páez  
Dip. Edmundo Gregorio Valencia  
Monterrubio  
Dip. Esteban Valenzuela García  
Dip. Juan Manuel Vega Rayet  
Dip. Adrián Villagómez García



Editorial ..... 4

Red Académica de Colaboración sobre Estudios Rurales (RACER)  
Dr. César Turrent Fernández ..... 6

### Agenda Legislativa

Éramos muchos y parió la abuela. Hay tantos problemas en el sector cañero, que bien vale la pena no resolverlos a machetazos.  
Dip. José María de la Vega Larraga ..... 12

Entre lo dulce y lo amargo: Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.  
C.P. José Cruz Romero ..... 18

La Ley de Desarrollo Integral y Sustentable de la Cafeticultura.  
Dip. Jorge Baldemar Utrilla Robles ..... 36

Reforma al marco jurídico para la protección y fomento de semillas  
¿Responsabilidad del Estado o de los particulares?  
Ing. Adelita San Vicente Tello ..... 40

La Iniciativa de Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables: federalismo y ordenamiento del sector.  
Comisión de Pesca-Cámara de Diputados ..... 48

Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional: un imperativo para la nación.  
Dip. Víctor Suárez Carrera  
Dr. Alberto Montoya Martín del Campo ..... 54



### Artículo de Fondo

<b>La importancia del análisis del gasto público agropecuario y rural en Latinoamérica y México, 1985-2001.</b> Dr. Mario del Roble Pensado Leglise .....	68
<b>La liberación del maíz y el frijol en el 2008 en el marco del TLCAN.</b> Mtro. Héctor Fanghanel Hernández .....	80
<b>Las tierras indígenas en México: los retos de la regulación.</b> Mtro. Francisco López Bárcenas .....	92
<b>Reseñas</b>	
<b>Punto de Acuerdo de la Comisión Permanente en lo referente a la Revisión del TLCAN por parte del Ejecutivo Federal.</b> .....	106
<b>Reunión parlamentaria sobre el futuro de las relaciones entre Canadá, Estados Unidos y México.</b> .....	108
<b>Seminario "Hacia una política de Estado en materia de negociaciones agrícolas de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio"</b> .....	110
<b>V Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales.</b> .....	112
<b>Revista ALASRU.</b> Guillermo Almeyra .....	116

Ricardo Pérez Avilés, Erick Leonard, Gustavo Gordillo de Anda, Margarita Flores de la Vega, Maria Cristina Renard, Félix Vélez Fernández Varela, Luciano Concheiro Bórquez, Héctor Fanghanel Hernández, Alberto Montoya del Campo, Armando Bartra, Francisco Martínez Gómez, Julio Moguel Viveros, Abelardo Ávila Curiel, Juan A. Rivera Lorca, Gonzalo Chapela y Mendoza, Juan Luis Sariago Rodríguez, Sonia A. Soto Rodríguez, Francois Lartigue, Rosa Luz González Aguirre, Yolanda Massieu Trigo, Manuel A. Gómez Cruz, Leobardo Jiménez Sánchez, Heliodoro Díaz Cisneros, Hermilo Navarro Garza, Sergio Madrid, Sergio Barrales Domínguez .  
*Consejo Consultivo Editorial*

Patricia Aguilar Méndez, Daniel Mejía Gómez, Samuel Peña Garza, Liza Covantes Torres, Héctor Robles Berlanga  
*Comité Editorial*

### Dirección y Edición

**Dr. César Turrent Fernández**  
*Director General Interino del CEDRSSA*

**Gabriela Rangel Faz**  
*Editora*

**Alberto McLean**  
*Corrector de estilo*

**Kinética**  
*Diseño y formación editorial*

**Fotografía de portada**  
*Adalberto Ríos S.*

*Dirección: Palacio Legislativo de San Lázaro, Edif. E, PB  
Teléfonos: (55) 5628-1300 ext. 8212, 8152, 8163, 8141 (fax)  
Correo electrónico: cedrssa@congreso.gob.mx  
www.cedrssa.gob.mx  
Las opiniones vertidas en los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio editorial de la revista.*

**México, D.F.**  
**septiembre-diciembre 2005**



# rumborural

El mes de septiembre es un mes especial para México y en particular para la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Por ello, el Consejo Editorial de esta Revista consideró pertinente que el segundo número de *Rumbo Rural* saliese a finales de septiembre y no a finales de agosto, como originalmente estaba programado.

Las razones fundamentales de esta decisión fueron que, hasta el cierre de esta edición, fue factible introducir y comentar al menos dos elementos trascendentes para la vida del país en general y en particular para el sector rural: El V Informe de Gobierno y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006.

Además, permite presentar los acuerdos en torno a la publicación de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y el Dictamen y aprobación por la H. Cámara de Diputados, el 12 de septiembre, sobre las reformas a dicha ley, pactadas entre Ejecutivo y Legislativo.

En particular, esta nueva fecha le permite al CEDRSSA informar y mostrar los inicios de la creación de la Red Académica de Colaboración para Estudios Rurales (RACER) requeridos por la H. Cámara de Diputados.

También se señala que se hizo el ajuste al periodo que abarca este número de la Revista, que es el cuatrimestre septiembre-diciembre de 2005. Los siguientes números comprenderán los cuatrimestres, enero-abril 2006 y mayo-agosto 2006, y así sucesivamente; de esta forma, la Revista se publicará justo al inicio de los periodos ordinarios de sesiones de la H. Cámara de Diputados.

El Mensaje del C. Presidente de la República, de construir los puentes y los acuerdos necesarios en una democracia como es México, es una invitación para que entre ambos poderes capitalicen al máximo los dos periodos ordinarios —así como los posibles extraordinarios— en el último año de ejercicio de la LIX Legislatura, a fin de tomar acuerdos de mediano y

largo plazos que requiere nuestro país, independientemente del relevo de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

En cuanto a la glosa del V Informe de Gobierno sobre el sector rural, es de resaltar que en esta ocasión, tal y como fue el mandato del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable envió al Legislativo, y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el Calendario de Ejercicio Presupuestal, desagregado por Secretaría, por mes y por Programa, aspecto que antes no se presentaba desagregado por programa y por mes, sino agregado por Secretaría y a nivel trimestral. De esta manera, se tiene un punto de referencia oficial, para poder analizar puntualmente el avance en el ejercicio presupuestal por programa.

En la pagina [www.cedrssa.gob.mx](http://www.cedrssa.gob.mx) se puede encontrar el documento: *Análisis del V Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada en Materia Rural. Elementos para la Glosa.*

En relación con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2006, es importante señalar que marca igualmente el inicio de una nueva etapa, en la cual el Ejecutivo reconoce la importancia del sector rural en el desarrollo del país. Por primera vez aparece, ahora en su Anexo 3, el desglose del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), cumpliendo el mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de presentarse al Poder Legislativo en el Proyecto de Egresos de la Federación.

Como se podrá ver en la sección de Numeralia de esta Revista, el PPEF/PEC 2006 presenta variaciones respecto al presupuesto federal rural 2005, que seguramente serán ampliamente discutidas por los diputados para autorizarlo y encontrar un esquema que cumpla con el mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de ser un presupuesto suficiente, creciente en términos reales y oportuno.

En este segundo número de la Revista *Rumbo Rural*, el CEDRSSA se complace de la participación cada vez mayor de las comisiones legislativas ligadas al sector rural, en manifestar en diversos artículos sus puntos de vista sobre sus actividades parlamentarias. De igual forma, de mantener los artículos de fondo para equilibrar lo académico y lo legislativo.

Dentro de la sección Agenda Legislativa, resaltan tres temas que marcaron la agenda rural en los últimos meses: la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de la Caña de Azúcar; la Ley de Desarrollo Sustentable de la Cafecultura y la Ley de Protección y Fomento de Semillas. Además, presenta otros dos artículos que son parte de la agenda legislativa del periodo ordinario de sesiones septiembre-diciembre 2005: la Iniciativa de Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable y un acercamiento a lo que sería la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional.

*Rumbo Rural* presenta dos artículos con visiones diferentes sobre la caña de azúcar, mismos que permiten conocer cuáles fueron los principales temas de controversia, con lo que el lector tendrá más elementos para normar su propio criterio. El primero: *Éramos muchos y parió la abuela. Hay tantos problemas en el sector cañero, que bien vale la pena no resolverlos a machetazos*, de José María de la Vega, Diputado Federal del Grupo Parlamentario del PAN. En este artículo el autor llama la atención y apunta que, lo que los productores cañeros desean, no coincide con lo que la Ley cañera les ofrece. Además, argumenta que se está frente a un conflicto de intereses entre productores, organizaciones, industriales y gobierno.

El segundo artículo: *Entre lo dulce y lo amargo: Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar*, de José Cruz Romero, asesor del PRI y de la Comisión Especial de la Agroindustria Cañera, describe la importancia de esta gramínea en lo social y económico, los tratados internacionales que impactan la producción de este cultivo y los argumentos de las

cámaras de Diputados y de Senadores para aprobar la Ley. De igual manera, remarca la sinrazón del veto presidencial y los principales puntos del acuerdo político del mes de agosto que permitió la publicación de dicha Ley.

En el artículo *La Ley de Desarrollo Integral y Sustentable de la Cafecultura*, del Diputado Jorge Baldemar Utrilla Robles, Presidente de la Comisión Especial del Café, se presentan los principales aportes de esta Ley aprobada por el pleno de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, en sesión del 17 de marzo de 2005, que actualmente se encuentra en el Senado de la República.

La Ing. Adelita San Vicente Tello, asesora del PRD, presenta un artículo sobre el marco jurídico para la protección y fomento de semillas, el cual permite al lector tener una idea clara sobre la relevancia de las semillas en términos ecológicos y económicos. Además, la autora externa su preocupación por el incremento de empresas internacionales en la producción de semillas para la agricultura mexicana con los riesgos que esto implica. Por último, se hace referencia al proceso legislativo que llevó a la recientemente aprobada Ley de Protección y Fomento de Semillas.

Por su parte, la Comisión de Pesca de la Cámara de Diputados presenta la *Iniciativa de Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentable: federalismo y ordenamiento del sector*. En este artículo, se realiza un recuento de las diferentes disposiciones legales sobre la materia; los principales objetivos que se persiguen con la iniciativa, los principios en materia de pesca y acuacultura, la distribución de competencias y concurrencias, las atribuciones de la Comisión Nacional de Pesca y Acuacultura y del Instituto Nacional de Pesca y Acuacultura; la importancia de la Carta Nacional Pesquera; las acciones de apoyo a la acuacultura, y concluye con el proceso legislativo que conducirá a la aprobación de la Iniciativa de Ley.

Para finalizar esta sección, el Diputado Víctor Suárez Carrera y el Dr. Alberto

Montoya presentan el artículo sobre la *Ley de planeación para la soberanía alimentaria y nutricional: un imperativo para la nación*. En él se cuestiona que a dos años y medio de la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, el Ejecutivo Federal no ha incluido en su agenda parlamentaria ninguna iniciativa de ley para cumplir con el compromiso de contar con una Ley Federal de Planeación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria. En ese sentido, los autores abordan la importancia de contar con una ley de este tipo para enfrentar un comercio internacional inequitativo. De igual forma, remarcan los trabajos que se realizan por un grupo de trabajo de expertos para la elaboración de la iniciativa de Ley.

*Rumbo Rural*, en su sección Artículos de Fondo, espacio de relación con investigadores, universidades y expertos, presenta tres trabajos que responden a la agenda del actual periodo legislativo. El primero, *La importancia del análisis del gasto público agropecuario y rural en Latinoamérica y México 1985-2001*, del Dr. Mario del Roble Pensado, trata sobre el comportamiento del gasto público agropecuario en México y su contexto actual latinoamericano, lo que será de gran utilidad para los diputados en la actual coyuntura de aprobación del presupuesto 2006, especialmente en lo que se refiere al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2006.

En seguida, el Mtro. Héctor Fanghanel presenta *La liberación del maíz y el frijol en el 2008 en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, donde diserta sobre el problema que presenta la libre importación de maíz y frijol y los principales puntos que el gobierno mexicano deberá de discutir con sus socios comerciales en el marco del TLCAN, para mejorar la situación de los sistemas-producto de estos dos cultivos.

Francisco López Bárcenas presenta *Las tierras indígenas en México: los retos de la regulación*, en donde habla sobre los pueblos indígenas de México; su

importancia como propietarios de tierras; las razones para la protección de las tierras indígenas; los pueblos indígenas en el orden jurídico, y el derecho comparado. Además, reflexiona sobre la incorporación de una sección en la iniciativa de Ley Federal Agraria sobre tierras indígenas en ejidos y comunidades y sobre los avances y limitaciones de esta propuesta de Ley. Este artículo le dará elementos a los diputados para su toma de decisiones, ahora que se discutirá en la Comisión de Reforma Agraria para poderla llevarla al pleno de la Cámara de Diputados.

La sección de Reseñas presenta las discusiones y conclusiones de artículos, reuniones, congresos y seminarios que consideramos importante difundir entre los actores interesados en el medio rural, especialmente el Punto de Acuerdo sobre el Maíz y Frijol tomado por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión en junio pasado.

En Pulso del Sector incluimos tres aspectos importantes: El cumplimiento de las disposiciones para el ejercicio del Programa Especial Concurrente 2005; el análisis sobre el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Desarrollo Rural Sustentable 2006 (PPEF/PEC 06) y los principales indicadores de la pesca en México de 1970 a 2002.

El CEDRSSA agradece los comentarios positivos en torno a la aparición del primer número de la revista *Rumbo Rural*, así como de las críticas, siempre constructivas, que nos hicieron saber los lectores. Esperamos haber incluido en este número ambos aspectos y ofrecer una revista que cumpla sus objetivos centrales: la difusión de lo que en la H. Cámara de Diputados se genera sobre el sector rural y traer a su interior información confiable que le permita a los diputados sustentar sus posiciones y tomar las mejores decisiones para el país.

**Dr. César Turrent Fernández**  
**Director General I. del CEDRSSA**



## Red Académica de Colaboración sobre Estudios Rurales (RACER)

Dr. César Turrent Fernández<sup>1</sup>

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) cuenta con una plantilla de investigadores de tiempo completo, pero la complejidad de la problemática rural mexicana y, sobre todo, de los referentes para establecer planteamientos alternativos e incidir en una política de estado para el Desarrollo Rural Sustentable, implica la necesidad de establecer sinergias con el mundo académico nacional e internacional y capitalizar su gran conocimiento y experiencias.

Conforme a su Reglamento Interior, el CEDRSSA debe: "Promover la celebración de convenios de colaboración con centros de estudios e instituciones académicas nacionales e internacionales para el intercambio de información, estudios y especialistas". Por ello, el mandato del Comité del CEDRSSA fue el de constituir una Red con Universidades, Centros de Investigación, Organizaciones no Gubernamentales, Consultorías y Expertos, y arribar, de mejor manera y más rápido, al objetivo central del CEDRSSA, que es brindar a la Cámara de Diputados el apoyo técnico y la información analítica que le sea requerida, de forma objetiva, imparcial y oportuna, acorde con los cánones de la investigación científica, que permita a los diputados tomar las mejores decisiones sobre sus atribuciones constitucionales.

El sentido de esta Red es que a través del CEDRSSA se construya un puente permanente entre la academia y el poder legislativo, que permita, por un lado, sustentar con elementos científicos las decisiones del Legislativo en materia rural y por parte de la academia, atraerla hacia temas que inciden directamente en el rumbo de la

---

<sup>1</sup>Director General Interino del CEDRSSA

nación y que vean reflejados directamente el resultado de sus investigaciones y aportaciones.

Una vez autorizado el Programa de Trabajo del CEDRSSA por su Comité, se inició la búsqueda y selección de instituciones académicas y expertos en los distintos ámbitos del Desarrollo Rural Sustentable, nacionales e internacionales y, finalmente, en función de sus antecedentes de estudios, su interés, disponibilidad de tiempo y metodología a utilizar, durante el mes de agosto y septiembre se firmaron los Convenios Generales o Específicos de Colaboración correspondientes.

En el cuadro siguiente, se enumeran los estudios por universidad o experto.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO	
Estudio	Objetivos
Evaluación Integral del PEC	Conocer la manera en que aterrizan los programas federales rurales al nivel de Unidades de Producción Rural (UPR) del país y su impacto en los aspectos tecnológico-productivos, económicos, sociales y ambientales de las UPR.
Sistema Producto Maíz	Identificar lineamientos de política que permitan fortalecer el Sistema Producto Maíz.
Sistema Producto Frijol	Fortalecer la rentabilidad y la competitividad del Sistema-Producto de esta leguminosa.
Sistema Producto Caña de Azúcar	Identificar lineamientos de política que permitan fortalecer el Sistema Producto Caña de Azúcar, así como sus perspectivas de innovación y diversificación agroindustrial.
Sistema Producto Café	Identificar alternativas rentables y competitivas, agroindustriales y no agroindustriales, que permitan incorporar a los productores en la agregación de valor, con énfasis en los productores de bajos ingresos de las regiones marginadas.
Sistema Producto Palma de Coco	Estudiar el aprovechamiento integral de la palma de coco y su potencial agroindustrial.
Sistema Producto Agave Mezcal	Evaluar el cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-070-1994 de la cadena productiva mezcal, que permita orientar los recursos fiscales hacia políticas públicas que impulsen esta actividad económica en las zonas con mayor potencial productivo.
Estructura agraria después de las Reformas al Artículo 27 constitucional	Conocer la forma en que las reformas al Artículo 27 y la Ley Agraria favorecieron la movilidad de los derechos agrarios entre diversos titulares de ella. Explicar la manera en que dichas reformas han impactado la transferencia de derechos entre una generación y otra y los efectos que esto provoca en los núcleos agrarios. Analizar el impacto que dichas reformas ha tenido en tierras propiedad de indígenas.
Restauración y conservación de las tierras	Disponer de las bases para la discusión sobre el proyecto de Ley de Conservación de Tierras. Valorar la importancia del fenómeno de la degradación de las tierras en México y comprender su dinámica. Explorar el marco institucional relacionado con la degradación de tierras. Auscultar preliminarmente las propuestas de especialistas involucrados con la degradación de las tierras, en cuanto a la pertinencia y lineamientos de una posible Ley. Aportar elementos para instrumentar las disposiciones de la ley en instituciones. Contar con un manual para el uso y la conservación de tierras.

## COLEGIO DE POSTGRADUADOS EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

Estudio	Objetivos
Indicadores económicos	Desarrollar los índices agregados de soberanía–seguridad alimentaria, actividad productiva y paridad urbana–rural que ayude al diseño, presupuestación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo rural.
Evaluación del Acuerdo Nacional para el Campo	Actualizar la evaluación del cumplimiento de cada uno de los numerales del Acuerdo Nacional para el Campo y hacer aportaciones para avanzar en tareas pendientes de realización que fueron pactadas.
Estudio sobre el Sistema Nacional de Financiamiento Rural	Identificar los lineamientos de política y legislativos que permitan desarrollar una Iniciativa de Ley que integre, armonice y coordine las actividades del conjunto de las instituciones y agentes que participan en el Sistema Nacional de Financiamiento Rural, conforme a lo señalado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
Escenarios del sector rural	Desarrollar escenarios para 2008, 2015 y 2020 en relación con diferentes temáticas y políticas públicas que apoyen la construcción de un marco legal y una política de Estado para el sector rural.
Seguimiento del Fondo de Apoyo a la Modernización Académica y de Investigación	Dar seguimiento a las acciones de operación del Fondo de Apoyo a la Modernización Académica y de Investigación de Instituciones de Educación Agrícola Superior.
Extensionismo agropecuario y rural	Conocer la situación del extensionismo agropecuario y rural del país, para contribuir en la mejor instrumentación del sistema nacional de extensionismo agropecuario y rural.
Sistema Producto Carne de Bovino	Fortalecer la rentabilidad y la competitividad del Sistema Producto Carne de Bovino.
Desarrollo Tecnológico del SIER	Elaborar los Programas Generalizados y Especializados, así como el Portal del CEDRSSA para almacenar y analizar la información y eficientar los estudios de los investigadores del CEDRSSA.

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Estudio	Objetivos
Estudio sobre Nueva Ruralidad	Estudiar los factores económicos, sociales y ambientales que inciden en el desarrollo rural y las estrategias de los actores rurales, así como su coexistencia y sus interrelaciones en los espacios territoriales. De igual forma, reconceptualizar el desarrollo rural a partir de las nuevas realidades y el papel del Estado ante éstas.
Multiculturalismo y Exclusión Social	Realizar estudios de caso acerca del conocimiento tradicional indígena y su problemática actual, con la finalidad de aportar información reciente, fidedigna e interdisciplinaria sobre biopiratería, propiedad intelectual, acceso a recursos genéticos y conocimientos y prácticas tradicionales relevantes a la conservación <i>in situ</i> de la diversidad biológica.

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Estudio	Objetivos
Alternativas y Estrategias de Defensa Jurídica Frente al TLCAN  "Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM"	Análisis del marco jurídico vigente, nacional, bilateral y multilateral, que permita disponer de una cartera de recursos y procedimientos legales, para que los poder Legislativo y Ejecutivo y los propios productores agropecuarios y consumidores nacionales, puedan utilizarlos para salvaguardar los derechos de la sociedad mexicana. En particular, profundizar en lo que se refiere a las negociaciones que se desarrollan al interior de la Organización Mundial de Comercio. Respecto al marco legal vigente, el estudio también ilustrará sobre su funcionalidad y suficiencia, de tal manera que aporte elementos al poder Legislativo para iniciar reformas al marco jurídico vigente o nuevas leyes.
Agricultura Urbana y Periurbana  "Facultad de Economía de la UNAM"	Revisión del devenir de la agricultura urbana y periurbana para definir el nuevo papel que deberá cumplir dentro del marco de la seguridad y soberanía alimentarias y del desarrollo integral de los centros urbanos. Demostrar que se debe superar este escenario de considerarla una práctica marginal, de bajo impacto y no incluida en los ejercicios presupuestales, para reactivar con propuestas intrarregionales el desarrollo de esta actividad en el caso del Distrito Federal.

## EL COLEGIO DE MÉXICO (COLMEX)

Estudio	Objetivos
Guía Dinámica sobre Políticas, y Programas Ambientales Rurales	Aportar al trabajo legislativo una guía para la fundamentación de los dictámenes y decisiones legislativos relacionados con el medio ambiente en el ámbito rural. Disponer de un compendio coherente y dinámico de documentos relativos al tema. Establecer elementos de valoración general sobre el marco institucional del desarrollo rural y medio ambiente.
Impacto de la Política de Apertura Comercial para el Sector Rural: Estudios de caso del maíz y carne de puerco  "PRECESAM"	Determinar el impacto derivado de la apertura comercial sobre el desarrollo de los sistemas productivos y comerciales de maíz y carne de puerco, azúcar y alta fructosa, a nivel nacional y por regiones y tipos de productores, que aporte elementos concretos a considerar en una redefinición de la política sectorial o en una eventual renegociación de los tratados internacionales. Aislar, cuantificar y analizar los efectos de las distintas medidas de política dirigidas a propiciar la apertura comercial y a compensar sus efectos, así como los efectos colaterales de variables macroeconómicas seleccionadas y de otras medidas de política económica instrumentadas por el gobierno de México y por otros países, sobre la evolución de los sistemas-producto maíz y carne de puerco, en materia de precios productor-consumidor, niveles de ingreso rural, producción, importaciones/exportaciones, concentración productiva, productividad, consumo rural.

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA AGRARIA ANTONIO NARRO

Estudio	Objetivos
Diagnóstico de la Educación Agrícola Superior Sistema Producto Leche	Estudio de la situación de la educación agrícola superior en México para contribuir en el desarrollo del marco jurídico que regule la actividad sobre la materia. Estudiar la situación actual y la proyección de acciones para el fortalecimiento y crecimiento sustentable del sistema producto leche.

CENTRO DE INVESTIGACIONES BIOLÓGICAS DEL NOROESTE (CIBNOR)

Estudio	Objetivos
Efectos ecológicos de la pesca de arrastre de camarón en el Golfo de California	Determinar el impacto generado por las artes de pesca no selectivas en las poblaciones de especies susceptibles a la pesca. Dar a conocer los efectos ambientales probables al no tener un objetivo específico de captura.
Estudio socioeconómico de la pesquería de jaiba en Sinaloa y Sonora	Proveer al Poder Legislativo los fundamentos económicos y sociales que permitan apoyar y conservar la actividad pesquera de jaiba y sentar las bases para el Sistema Producto jaiba para el estado de Sonora. Diagnóstico bibliográfico del estado de la pesquería de jaiba en Sonora y Sinaloa. Obtener las características económicas y sociales de los pescadores de jaiba; acopio de información sociodemográfica regional para determinar el perfil de las personas que entran a la actividad y sus razones. Determinar la ocupación y oferta laboral. Determinar las características de las plantas procesadoras de jaiba.

CONSULTORÍAS INTERNACIONALES

Estudio	Objetivos
Sustentabilidad ambiental en el PEC  "PNUMA"	Generar propuestas de mejora en los componentes del PEC con efectos ambientales. Contribuir a la reducción de los efectos adversos de algunos programas de desarrollo rural y a promover efectos beneficiosos de los mismos, en cuanto a la conservación de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales. Identificar agentes sensibles a la necesidad de un enfoque transversal del desarrollo rural y sensibilizar a otros sectores para la negociación del presupuesto de egresos de la federación para los programas ambientales que constituyen el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

CONSULTORÍAS Y EXPERTOS NACIONALES

Estudio	Objetivos
Sistematización de demanda y propuestas de programas de actores del campo  "Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya, A. C"	Identificar cómo las organizaciones campesinas han redefinido sus formas de organización, sus objetivos productivos, la manera en que combinan su inserción en el mercado con la producción de alimentos y, en general, sus métodos para cristalizar su aspiración de mejorar sus niveles de vida en el contexto actual marcado por la globalización, la apertura y las reformas institucionales. Identificar los planteamientos de las organizaciones de los productores rurales, las cuales les permiten ocupar nuevos espacios políticos, económicos y sociales. Extraer lecciones y recomendaciones útiles para los gobiernos de cómo propiciar una mayor participación de las organizaciones en el desarrollo del sector rural, a través de esquemas institucionales novedosos, cuya promoción, si bien descansa principalmente en el Estado, se hace con el aporte de la sociedad.

Tipología de productores "Ing. Fernando Rascón Fuentes"	Elaborar una tipología que corresponda a la realidad actual del campo mexicano con base en aspectos de disponibilidad y calidad de los recursos naturales y productivos, así como los de carácter social, económico, cultural y ambiental; considerando el tamaño de sus unidades de producción o bienes productivos, así como de la capacidad de producción para excedentes comercializables o para el autoconsumo.
Soberanía alimentaria "Dr. Mario del Roble Pensado"	Establecer el papel que le corresponde a la política de desarrollo rural en el logro de la seguridad alimentaria e identificar los elementos económicos, sociales, legales, culturales, ambientales que deberían de considerarse en la formulación de una política de Estado.
Impacto de la migración en las familias de localidades rurales y semiurbanas "Alberto Carral Dávila"	Identificar la magnitud del fenómeno "Migración" en las áreas rurales y los cambios en los patrones de identidad y cohesión comunitaria. Estudiar los impactos de la migración en los sistemas de educación y salud locales. Investigar el efecto de la migración en las unidades familiares rurales.
La pobreza y los actores en el medio rural "Laura Margarita Pérez Reyes"	Realizar una descripción de la pobreza rural de México y su conceptualización y compararlo con la pobreza rural de otros países; determinar los tipos de pobreza que afectan al medio rural de México; determinar las causas de la pobreza rural en México; analizar las políticas enfocadas a la reducción de la pobreza rural; identificar las diferentes alternativas para la solución de la pobreza rural en México.
La acuacultura rural: su importancia social y ambiental y los apoyos que requiere "Herrera-Ordóñez y Abogados S.C."	El objetivo del estudio es identificar la importancia de la acuacultura rural en sus diferentes contextos (social, ambiental, económico, productivo), revisando su evolución en los últimos quince años y señalando los beneficios y ventajas que esta actividad ofrece a las comunidades rurales y a la sociedad en general, con el propósito de justificar la necesidad de apoyos económicos por parte de la H. Cámara de Diputados a la acuacultura rural, a través de la asignación de recursos presupuestarios en el Presupuesto de Egresos correspondiente al ejercicio fiscal 2006.
Metodología e Indicadores de Evaluación del Programa de Apoyos Directos por Excedentes de Comercialización "Plus Mercantil"	Definir una metodología de evaluación para el Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos, que instrumenta el órgano desconcentrado de la SAGARPA, denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), así como los indicadores de gestión que debieran reportarse para asegurar un mayor grado de objetividad y alcance en las evaluaciones que contrata el Ejecutivo Federal para cumplir con lo dispuesto por la Cámara de Diputados en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.
Eficiencia de la Estructura Orgánica de ASERCA y Escenarios para su Posible Reestructuración "Eulalio Ferrer Bohorques"	Elaborar un diagnóstico de la estructura de ASERCA que analice cómo la misma se relaciona con la eficiencia de los programas que aplica para que, de este modo, se puedan analizar escenarios para la reestructuración de ASERCA como fuente de apoyos a la producción, comercialización y agroindustrialización de productos agropecuarios.

Este es el primer listado de universidades, centros de investigación, ONG's, consultorías y expertos, nacionales e internacionales, que configuran actualmente la Red. No es una lista definitiva, pero sí es el grupo inicial, por lo cual les agradecemos su participación. Se buscará su fortalecimiento y se estará atento a ampliar la Red, en la medida de las necesidades de investigación.

En breve, se realizará la reunión de integración y definición de alcances y estrategias.



Archivo de la Comisión Especial para Analizar los Problemas de la Agroindustria Mexicana de la Caña de Azúcar

Lo que los productores cañeros desean no coincide con lo que la ley cañera les ofrece. Estamos frente a un conflicto de intereses entre productores, organizaciones, industriales y gobierno.

Todos quieren certidumbre en su futuro; quieren estar seguros de que les van a cortar su caña sin que tengan que estar de rodillas pidiéndolo; quieren saber que si hacen más eficiente su campo en fertilización, riego, cultivo, mejores variedades, corte, aprovechamiento de esquilmos y en transporte, habrá quien les compre su caña; quieren tener asesorías sobre mejores técnicas de producción; quieren tener financiamientos suficientes y oportunos; quieren tener acceso a insumos baratos; quieren tener un futuro que les ofrezca mejores utilidades como premio a su esfuerzo; quieren tener una organización que los haga ser exitosos ante la situación mundial en que —queramos o no— estamos inmersos y en la cual tenemos que vivir; quieren estar presentes en forma competitiva para poder lograr que sus hijos y nietos, por esa vía, puedan satisfacer sus necesidades económicas, sociales, etcétera.

Pero por lo que está sucediendo, las organizaciones no tienen esa misma visión, y esto es fácil de demostrarlo ya que en pleno 2005 el tema prioritario para ellos es el conseguir votos para su partido, y ofrecen y logran legislar a través de sus diputados una ley cañera, que les garantiza un precio para la caña de azúcar; además les reconoce la forma de organizarse y con eso les da el soporte legal para continuar

---

<sup>1</sup> Diputado Federal del Grupo Parlamentario del PAN.

con el control de los productores. De seguir con este objetivo, sin que haya un replanteamiento serio y responsable en el costo de la caña de azúcar, en el costo del proceso industrial, en la organización y en la diversificación, lo que van a lograr muy pronto es situarse en serios problemas ya que será difícil contener las importaciones y contrabando de azúcar.

Tal parece que el tema fuerte para las organizaciones es seguir teniendo el control de los productores en lo político y en lo económico. El tema débil para ellos es no entender que la organización tiene la gran responsabilidad de adecuarse como tal, primero reconociendo que el número de agremiados —casi 170,000 productores— merece que se organicen de una manera más profesional, orientada al control y a los resultados que se definan para el sector y para cada uno de los departamentos o divisiones en que debe estructurarse la organización, los cuales se antoja deberían ser: la división de producción, la de tecnologías, de mercadeo, de financiamiento, de abastecimientos, de relaciones intergremiales y con los industriales y con el gobierno. Además, entender que la organización deberá regionalizarse, pues cada estado en donde se encuentre debe tener un proyecto y objetivos muy particulares, siempre vinculados con el gobernador del estado donde vayan a operar.

Si esto se admitiera por los dirigentes de las organizaciones, se verían acciones que empatarían con lo que precisamente desea la base productiva, pero que no se atreven a plantear por la falta de democracia y porque, para los líderes, su forma de controlar a los que en algo se oponen es afectándolos con no cortarles su caña o tantas cosas que al final se ven obligados a aceptar, como las decisiones y liquidaciones que se les entreguen.

Nunca será lo mismo el ser líder de un sindicato que defiende a los obreros y en donde la empresa es la respon-

sable desde producir hasta cobrar, y en donde podrá exigir el sindicato que se cumplan los derechos de los trabajadores apoyados en la ley laboral, a una organización de productores de materia prima, que pretende que la empresa y el gobierno hagan todo lo que sea necesario para que esos productores puedan tener un precio que para ellos es justo, pero que no lo es para el industrial porque no podrá vender su azúcar en un mercado en donde habrá comerciantes que importen azúcar que puedan vender más barata que la que ellos producen.

Imagínese por un momento que esa actitud de querer tener una ley que proteja los precios sea también exigida por los productores de zapatos, de la carne, de la leche, de los automóviles, de las llantas, del cemento, de los vestidos, del jitomate. Sin duda sería un gobierno anacrónico que no deja que los mercados se ajusten de acuerdo con la oferta y la demanda. O bien, imagínese que los productores de huitlacoche y flor de calabaza se organizan, hacen manifestaciones y plantones en las secretarías, bloquean carreteras y, con ayuda de líderes que también son diputados, exigen que se genere un decreto o una ley que establezca que se dirigirá a estas organizaciones 50% del precio de la quesadilla estándar vendida en los mercados y restaurantes de la Ciudad de México.

Sin embargo, sí estoy de acuerdo en que se requiere la presencia del Estado para propiciar condiciones de modo tal que los productores accedan a precios competitivos en los insumos que requieren para producir, que se le agregue valor a los productos, que se produzcan aquí en el país y puedan venderse a precios internacionales. Pero ahí anda muy despreocupado nuestro gobierno, a pesar de que es “empresario”, en el caso de los ingenios.

Si admitimos y reconocemos que los productores cañeros son empresas

---

*De seguir sin un replanteamiento serio y responsable en el costo de la caña de azúcar, en el costo del proceso industrial, en la organización y en la diversificación, será difícil contener las importaciones y contrabando de azúcar*

---

que producen y venden su producto que es la caña de azúcar, y si aceptamos que la tarea de toda empresa que quiera definir lo que va a producir es conocer los mercados, tenemos que considerar como básico el que la organización tenga una muy fuerte división o área de mercadeo.

¿Pero qué tipo de acciones se lograrían si existiera en la organización gremial cañera esta división de mercadeo? Sería esta división la que hiciera la definición de todos los productos que requieren los mercados, de las dimensiones de los mercados, del precio en el mercado para cada producto. Esto provocaría que se decidiera para cada caso la mezcla de producción a obtenerse y, una vez definido todo esto, serán las divisiones de ingeniería las que identificarán las tecnologías más adecuadas en cuanto a rentabilidad financiera y a protección ambiental.

De la misma manera, si existiera una división de producción, con una estructura que alcanzara hasta el ingenio, que definiera: planes, métodos de producción a seguir, metas, objetivos, estrategias, presupuestos, controles, y que lograra hacer sinergia con todos los productores para privilegiar la productividad, para reducir costos y, sobre todo, tomando en cuenta la diversidad de suelos y tamaño de predio que caracteriza a los agremiados. Esta misma división debiera de lograr la capacitación de sus agremiados en los procesos a seguir en diferentes fases de la producción. Por ejemplo, cuáles deben ser los fertilizantes a aplicar; cómo realizar las cosechas por áreas donde ésta se pueda optimizar; cómo aprovechar no sólo la caña sino también el cogollo y forraje que se obtiene de la caña de azúcar; cómo lograr que la sinergia —producto de la organización— permita usar los mismos equipos de labranza en lugar de que cada quien invierta capital en equipos que tendrían un grado de utilización anual muy bajo.

La misma división de producción debería aprovechar esa sinergia para darse cuenta que las cantidades de fertilizante necesarias son enormes y que además, derivado de la caña de azúcar, se pueden tener estos fertilizantes que se autoproducirían y venderían. No veo por qué no puedan hasta pensar en sus propias empresas que les fabriquen sus equipos para trabajar la tierra, estandarizar las marcas de tractores a utilizarse y que, al hacerlo, se vieran beneficiados en comprar refacciones y tractores a precios de distribuidor. Hay muy buena maquinaria australiana y brasileña, que algún día ellos decidieron empezar a fabricar. También se podrían producir herbicidas para el sector y otras tantas cosas. Pero todo esto haciéndolo porque quieren reducir costos, ganar dinero y no ser dependientes; incluso poner un pie en los mercados extranjeros con sus productos, actitud muy propia de quien se posiciona como lo que es un productor, un empresario, no un manipulado por una organización que tiene objetivos muy diferentes.

México, en pleno 2005, ha convenido firmar muchos tratados comerciales con gran número de países, eso nos ha abierto la oportunidad para no nada más satisfacer nuestro mercado nacional, sino también para vender en buen número de países de América, Europa y en países orientales. Debemos de reconocer que ha sido muy dinámico nuestro país en lograr estas aperturas, pero también lo criticable es que hoy el país no ha podido adecuar las fuerzas productivas de México a que estén presentes ofertando todos los productos que el país puede y debe de exportar.

No se debe desconocer que los tratados son bilaterales, lo cual significa que así como existe la posibilidad de exportar, también se abren las puertas a las importaciones en nuestro país, que tiene un mercado de más de 100 millones de habitantes, y es precisamente esta situación la que pondrá en jaque al sector cañero mexicano.

---

*México ha convenido firmar muchos tratados comerciales con gran número de países, eso nos ha abierto la oportunidad para no nada más satisfacer nuestro mercado nacional, pero el país no ha podido adecuar las fuerzas ofertando todos los productos que el país puede y debe de exportar*

---

El sector cañero tiene preocupantes antecedentes, los cuales deben ser considerados si se llega a tener la intención de encontrar una solución que contemple la adecuación de la agroindustria al mundo globalizado, definiendo la tan necesaria diversificación y partiendo de la premisa que la caña de azúcar es un energético.

Los preocupantes antecedentes que a la fecha no pueden erradicarse para lograr lo anterior son: crisis recurrentes, mismas que tienen orígenes políticos, con el consentimiento de la situación por parte de los productores, de los industriales y de las autoridades; altos costos del combustóleo; precios de insumos elevados; altos costos de cosecha; desaprovechamiento de cogollo y puntas de caña que, además, al quemarlos provocan serios problemas ambientales; altos costos de transporte de la caña al ingenio; cañas quedadas; cañas de los privilegiados que se cortan sin contrato; ausencia de democracia en la organización; serios problemas de contaminación de los ríos; quiebras; serios problemas financieros; rescates financieros que paga el pueblo de México; gremios que no se han adecuado a la situación que demanda la globalización; alto nivel de corrupción; plantación deficiente; descapitalización; carencia de acciones de mantenimiento y/o mejoramiento en los ingenios; gobiernos corruptos y paternalistas; precio elevado de la caña como materia prima; altos subsidios del pueblo de México hacia el sector vía el precio de la azúcar —aproximadamente 20,000 millones de pesos por año (esto es considerando el precio de anaquel contra el precio internacional de la azúcar)—; competencia internacional muy eficiente y con un aprovechamiento integral de toda la cadena productiva; competencia desleal vía contrabando de azúcar; precio internacional del azúcar a la mitad de precio del azúcar nacional; posibilidad de que los mercados nacionales sean abastecidos del exterior con mejores

precios; empresarios desmotivados y presionados por la fuerza política de las organizaciones y la forma de cómo en México se resuelven los problemas cuando se negocia con la fuerza de los machetes; empresarios favorecidos por gobiernos anteriores que absorbieron y desviaron fuertes cantidades de subsidios sin mejorar la situación de los ingenios; la competencia de la fructuosa contra el azúcar; el desaprovechamiento del bagazo de la caña y las mieles como materia prima para hacer subproductos, o la utilización del bagazo como combustible, etcétera.

Desde 1975, en Brasil se decidió — mediante decreto— instrumentar un programa para producir etanol a partir de la caña de azúcar, se le llamó “Proalcohol”. En este programa se buscó reducir las importaciones de crudo después de las crisis petroleras y resolver la fluctuación de precios del azúcar en el mercado internacional.

Al etanol se le usa como oxigenante de la gasolina, se crea una mezcla de 20% que se conoce como “gasohol” y ya en el año 2000 se decretó la obligatoriedad de utilizarlo en la gasolina. Además, el uso de etanol reduce la contaminación, su consumo es menos dañino para la salud humana y casi no genera emisiones de gases con efecto invernadero.

Mundialmente, esta decisión ha ido creciendo y ha sido debido a las acciones que han instrumentado diversos gobiernos. Básicamente, estas acciones son:

- Involucrar a las empresas petroleras nacionales para comprar cantidades fijas de etanol.
- Incentivar a los productores del campo y ofrecerles créditos baratos para que produzcan etanol.
- Establecer un precio para el etanol con referencia a precios de las gasolinas.



Archivo de la Comisión Especial para Analizar los Problemas de la Agroindustria Mexicana de la Caña de Azúcar

- Coordinación entre los poderes legislativo y ejecutivo para el establecimiento de políticas promotoras de la conversión de la industria.

Es muy importante destacar que a la fecha ya no hay subsidios en Brasil para la producción de etanol, y esto fue posible por las políticas favorables al uso del etanol. En los primeros 14 años se invirtieron 5,000 millones de dólares; esta inversión se compensó con el ahorro de importaciones de crudo, que correspondió aproximadamente a 43,000 millones de dólares. Cabe destacar que todo esto se hizo en 20 años y, más aún, la producción de etanol generó 700,000 empleos.

---

*El azúcar tiene posibilidades para ser utilizada en producción de plásticos, detergentes, sorbitol, poliuretanos, dextrana clínica, goma xantana, antiespumantes y muchos más*

---

Todo lo anterior nos debería de llevar a focalizar la definición de cómo potenciar al sector cañero. Esta definición deberá incluir el cómo aprovechar las grandes cantidades de desperdicio que no deberíamos tener. El volumen de subproductos del sector está constituido por miles de toneladas de bagazo, melaza, cachaza y, sobre todo, de residuos agrícolas. Estos subproductos deberían ser la materia prima para producir una gran variedad de productos energéticos e industriales de gran importancia para el desarrollo económico regional y del país en general.

Es evidente que aún no aprovechamos esos subproductos y ya no podemos seguir desperdiciándolos, pues existe la factibilidad técnico-económica para aprovecharlos y ésta resulta prometedora desde una perspectiva empresarial. Podemos encontrar numerosos ejemplos. El bagazo se utiliza como combustible en calderas, pero sin ningún esquema de eficiencia energética; no se le aprovecha en cogeneración de energía eléctrica, ni suficientemente en la producción de pulpa, o en etanol, etileno, tableros, furfural, plaguicidas, resinas de fundición, bagazo hidrolizado, alimento animal y otros. La melaza debería de asignarse a la

elaboración de productos con niveles de rentabilidad muy atractivos, como la lisina, enzimas, vitaminas, butanol y acetona, levadura torula, levadura *sacharomyces*, antibióticos, ácido acético y ácido cítrico. Incluso el azúcar tiene posibilidades para ser utilizada en producción de plásticos, detergentes, sorbitol, poliuretanos, dextrana clínica, goma xantana, antiespumantes y muchos más. Del mismo modo, la cachaza tiene posibilidades para hacer fertilizantes, alimento animal, cera cruda, resinas, aceites y otros insumos. Por último, las hojas y cogollo se pueden utilizar para hacer hongos comestibles, combustible directo, forrajes, biogás, sacarina, furfural y derivados, gas de síntesis, entre otros usos.

El sector ganadero potencialmente es un gran cliente para los cañeros, incluso debería de haber intensos planes nacionales para sustituir la importación de granos que utilizan los engordadores de ganado usando proteínas, levaduras y demás productos que pueden ser abastecidos por el sector cañero.

Respecto a las tecnologías que se requieren, ya están disponibles en forma abundante en diversos países, donde desde hace varias décadas decidieron tener esta visión de desarrollo en el sector de energéticos. En nuestro país, algo muy frustrante e incongruente es que nuestros grandes centros de investigación —como la UNAM, Chapingo, Colegio de Postgraduados, entre otros— han planteado desde hace muchos años el aprovechamiento integral de la caña de azúcar, sin ser debidamente escuchados por las autoridades, por los líderes gremiales, por los industriales y por el congreso.

Hoy se sabe que se pueden obtener alrededor de 150 productos a partir de los subproductos de la caña y, al mismo tiempo, se sabe que la estabilidad de la agroindustria depende en gran medida del mercado mundial de un solo producto, el azúcar. Cuando

---

*Hoy se sabe que se pueden obtener alrededor de 150 productos a partir de los subproductos de la caña y, al mismo tiempo, se sabe que la estabilidad de la agroindustria depende en gran medida del mercado mundial de un solo producto, el azúcar*

---

el principal producto de una industria se caracteriza por tener excedentes mundiales, ésta se convierte en vulnerable.

Promover esta diversificación del sector cañero para el país es impulsar el desarrollo económico y tecnológico de cada estado y municipio involucrado y es una de las estrategias que yo recomiendo para garantizar la permanencia de esta actividad.

La Secretaría de Economía ha mostrado alta preocupación por los empresarios que utilizan azúcar como materia prima, como los dulceros, los fabricantes de caramelo, los chocolateros y los maquiladores que han abandonado el país por los altos costos de la materia prima y a quienes se les prohíbe importar azúcar. Hay ya en el país altos volúmenes de dulces, caramelos y chocolates provenientes de países extranjeros que ofertan estos productos a la mitad de los precios nacionales.

El sector cañero tiene una enorme importancia para el pueblo de México, pues el azúcar está entre los cuatro productos más importantes de la dieta de la población, ya que se tiene un consumo anual per cápita de 50 kilogramos; la agroindustria azucarera genera 440 mil empleos y de ella viven directa e indirectamente 12 millones de personas.

La situación previamente descrita pone de manifiesto la falta de coordinación entre dos de las más importantes secretarías del ejecutivo federal, la de Economía y SAGARPA; la primera que quiere azúcar barata para sus maquiladoras y los industriales mexicanos, y la otra —ahora también empresaria— que ni siquiera ha abierto negociaciones con el Secretario de Economía para ver cómo le va a producir y ofertar azúcar a precios internacionales. De lo anterior se aprecia que estos secretarios también están fuera de foco en el gran problema de la caña de azúcar,

pero también de los industriales del dulce.

Ya hemos visto el espectáculo que ha originado esta problemática, en donde desde la Cámara de Diputados se preparó el dictamen de la ley cañera, una ley a todas luces inconstitucional y que además así lo reconocieron diputados, senadores y líderes que firmaron los acuerdos, al aceptar hacer los cambios acordados. Es una ley, desde luego, impulsada por un gran número de diputados que provienen del sector campesino, mismos que consiguieron el que se aprobara, con el descontento y desaprobación de los industriales. Usando el mismo mayoriteo en el Senado, ésta se aprobó con algunos cambios, que fueron nuevamente aprobados en la Cámara de Diputados.

La gran realidad es que ni SAGARPA, como autoridad y como empresaria, ni los dueños de los ingenios, quedaron satisfechos pero sí muy preocupados por el contenido de la ley cañera, ya que con esta ley no hay garantía de que los ingenios sobrevivan.

Hoy nuevamente estamos cerca de otro de los rescates recurrentes en nuestra economía debido a que el sector ha producido de más, aproximadamente 800,000 toneladas de azúcar, que irán directamente a inventarios, que distorsionarán el precio nacional del azúcar y que además descapitalizarán a los empresarios azucareros.

Hoy la preocupación debería ser el plantear la modernización del sector, pero por las condiciones políticas que existen en el país ni las autoridades, ni el Congreso, ni los industriales, ni los productores, tienen la menor intención de hacer este planteamiento a fondo; el nombre del juego es *“sigamos obteniendo votos del sector, no importa las consecuencias”*.



Archivo de la Comisión Especial para Analizar los Problemas de la Agroindustria Mexicana de la Caña de Azúcar



Archivo de la Comisión Especial para Analizar los Problemas de la Agroindustria Mexicana de la Caña de Azúcar

El pasado 17 de marzo de 2005 fue aprobado el proyecto de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar por el Pleno de la Cámara de Diputados. La minuta correspondiente se turnó a la Cámara Revisora, la cual efectuó diversas modificaciones producto de las observaciones formuladas por las Cámaras empresariales, las organizaciones de productores y el gobierno federal. El dictamen respectivo fue votado en el Pleno de la Cámara de Senadores el 27 de abril de 2005 y devuelto ese mismo día a la Cámara de origen, la que a su vez, luego de aprobarla en comisiones, fue votada el pasado 21 de junio de 2005 y enviada al Ejecutivo Federal para su publicación.

La actividad agroindustrial de la caña de azúcar desborda con mucho el ámbito rural impactando la economía nacional en su conjunto; de ahí que su desarrollo no involucra sólo a quienes dependen directa o indirectamente de la misma, sino a todos los sectores de la sociedad.

La caña de azúcar constituye uno de los cultivos que mayores ingresos generan en el campo mexicano, con una significativa participación en el total de la producción agrícola nacional y, por ende, en el Producto Interno Bruto. Esta agroindustria —y las actividades colaterales que se le vinculan— ocupa grandes cantidades de mano de obra, contribuyendo notablemente en la creación de empleos.

Pese a la importancia que tiene este sector en la producción, distribución y consumo, la industria agrícola mexicana de la caña de azúcar atraviesa por una de las crisis más severas de su historia. Algunas de sus causas se encuentran en las

---

<sup>1</sup> Asesor de la Comisión Especial para analizar los problemas de la agroindustria mexicana de la caña de azúcar.

políticas de modernización parciales que no contemplaron la inversión de recursos frescos y crediticios reales, con tasas de banca de desarrollo, durante los últimos doce años, así como el inadecuado proceso de privatización de los ingenios que apadrinó su excesivo endeudamiento.

Por considerarse de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar, el gobierno federal expidió un decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1991, mediante el que se crearon, entre otras cosas, instancias de coordinación, conciliación y arbitraje entre el gobierno, el sector industrial y los abastecedores de caña, así como un contrato uniforme para regular las relaciones entre los productores y los industriales y mecanismos específicos para determinar el precio de la caña de azúcar.

Poco después, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se estableció que durante los primeros seis años de su vigencia México podría exportar hacia el vecino país del norte 7,528 toneladas anuales de azúcar, mismas que podrían aumentar a 25 mil en caso de que se satisficiera la demanda interna mexicana. Dicha cantidad resultó insignificante ya que representaba apenas entre 1 y 1.5 % de las importaciones anuales de azúcar de Estados Unidos, principal importador mundial del endulzante, con volúmenes que fluctuaban entre 2 y 2.5 millones de toneladas por año.

No obstante, con la entrada en vigor del TLCAN surgieron diversos problemas que afectaron al sector, de tal suerte que la liberación del mercado del azúcar; el desorden en la comercialización; la importación de maíz amarillo con tasas de arancel cero al margen del TLCAN; la reducida inversión en las plantas industriales y la insuficiencia de crédito al campo cañero, entre otros, fueron factores que dieron origen a los problemas actuales de la agroindustria del ramo.

Once años después, con fecha 14 de enero de 2005, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el "Decreto que abroga el diverso por el que se declara de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar, publicado el 31 de mayo de 1991, así como el Decreto que reforma el diverso por el que se declara de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar, publicado el 27 de julio de 1993", sin que se hubiese dictado ninguna disposición para regular en lo subsecuente dicha actividad.

Ello puso en evidencia la necesidad de que, partiendo de las notas específicas de la agroindustria de la caña de azúcar y el carácter de básico y estratégico que le confiere la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se emitiese una normatividad para regularla adecuadamente, garantizar su viabilidad y la seguridad alimentaria en la materia y fomentar su desarrollo sustentable, a fin de propiciar la elevación del nivel de vida de la población rural en general y de todos los sectores que en ella intervienen, desde luego, rescatando y actualizando las instituciones y disposiciones actuales que han demostrado eficacia.

Las argumentaciones establecidas por las cámaras de Senadores y de Diputados en su dictamen final consideraron, entre otros aspectos, lo siguiente:

I. La agroindustria de la caña de azúcar es determinante para contribuir al desarrollo nacional integral y sustentable.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previene que el Estado tiene la responsabilidad de ejercer la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable. En ello, el aspecto económico juega un papel fundamental, ya que por ese conducto se pretende impulsar la generación de empleo y una mejor distribución del ingreso y de

---

*La caña de azúcar constituye uno de los cultivos que mayores ingresos generan en el campo mexicano esta agroindustria ocupa grandes cantidades de mano de obra, contribuyendo notablemente en la creación de empleos*

---



Archivo de la Comisión Especial para Analizar los Problemas de la Agroindustria Mexicana de la Caña de Azúcar

la riqueza nacional, en orden al interés general y en el marco de las libertades que consagra nuestro máximo ordenamiento jurídico.

II. La importancia de la industria de la caña de azúcar va más allá del ámbito rural en virtud de su impacto en la economía nacional.

El cultivo de la caña de azúcar es uno de los que mayores ingresos genera en el campo mexicano al participar con 13.5% del valor de la producción agrícola nacional (equivalente a 3.5% de la rama de alimentos y tabacos), lo que representa 0.5% del Producto Interno Bruto, generando alrededor de 440 mil empleos directos (casi 1% de la planta manufacturera nacional).

De esta actividad dependen en forma directa 2.5 millones de mexicanos localizados en 15 estados de la República Mexicana y 227 municipios, en donde viven más de 12 millones de habitantes que se ven beneficiados con los empleos directos e indirectos que 58 plantas fabriles generan en las regiones productoras de caña de azúcar. Lo anterior se traduce en una producción promedio de 44 millones de toneladas de caña y 5 millones de

toneladas de azúcar por ciclo azucarero.

Esta agroindustria no solamente es importante en el ámbito nacional sino también en el internacional, dado que ocupa el séptimo lugar de azúcar producido entre un centenar de países, la octava posición respecto al consumo, el tercer lugar en rendimientos de toneladas de caña por hectárea y el cuarto lugar con relación a los rendimientos de azúcar por hectárea, lo que la hace destacar en comparación con otros cultivos agrícolas.

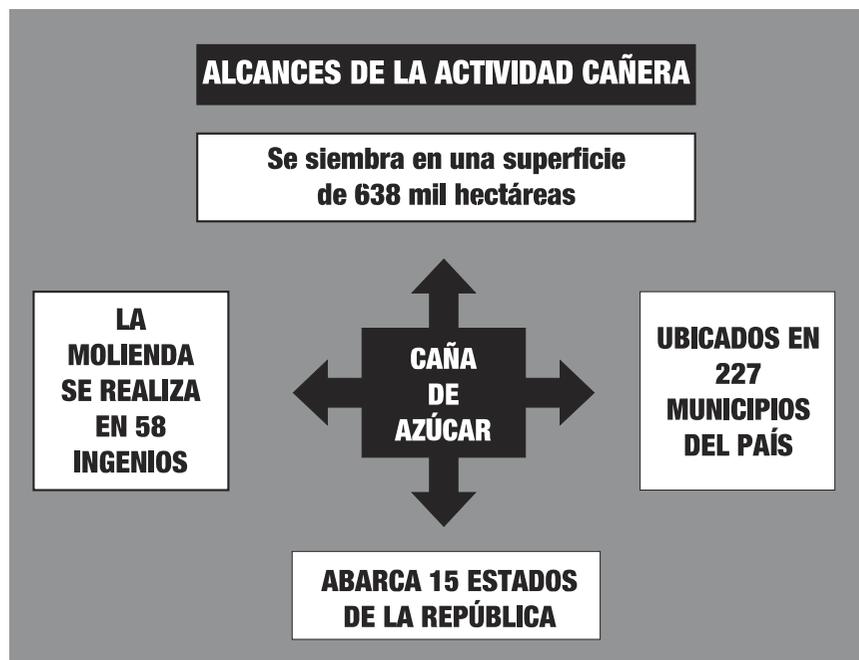
III. A pesar de su trascendencia, la agroindustria azucarera mexicana ha atravesado a lo largo de su historia por una serie de crisis recurrentes, siendo una de las más severas la presentada al inicio de este milenio.

Ello ha derivado, en parte, de la notable ausencia de las instituciones de gobierno para asegurar a la actividad la certidumbre necesaria tanto en las relaciones entre abastecedores de caña e industriales azucareros, como en la determinación de políticas de competitividad, financieras y comerciales que permitan el desarrollo efectivo de la agroindustria.

Por otro lado, si bien es cierto que en

*El cultivo de la caña de azúcar es uno de los que mayores ingresos genera en el campo mexicano al participar con 13.5% del valor de la producción agrícola nacional*

*La agroindustria azucarera mexicana ha atravesado a lo largo de su historia por una serie de crisis recurrentes, siendo una de las más severas la presentada al inicio de este milenio*



los últimos 30 años esta actividad se reguló mediante disposiciones administrativas dictadas por el Ejecutivo Federal, la totalidad de esa reglamentación se dio alrededor del azúcar de caña como producto principal considerado dentro de la canasta básica y de su importancia en el consumo popular, descuidando la necesaria diversificación y sustentabilidad productiva. Dicha reglamentación confirió a la siembra, cultivo, cosecha e industrialización de la gramínea el carácter de interés público, lo cual determinó que la organización del sector se desplegara sobre esa base y la de la importancia del azúcar en el abasto nacional.

Sin embargo, la economía nacional ha experimentado cambios que deben considerarse en la revisión del marco normativo aplicable, como el retiro de los subsidios directos del Estado y la desincorporación —en primera instancia— y desmantelamiento de las estructuras de gobierno que garantizaban la preservación del interés público. Ello incluyó la desaparición de las instituciones específicas de fomento y apoyo financiero, aunado al hecho de que a partir de 1992 se promulgó la Ley Federal de Competencia Económica, la cual aceleró el proceso de desregulación de las instituciones, de los mecanismos de fijación de precios y de la libre concurrencia del azúcar y los productos sustitutos.

Igualmente, desde la iniciación de su vigencia (1° de enero de 1994), el TLCAN ha sido causa de enconadas controversias, dado que al principio mostraba ciertas ventajas para México, particularmente si se convertía en productor de excedentes netos. Sin embargo, dicho acuerdo comercial fue saboteado por la firma de las conocidas como “Cartas Paralelas”, en noviembre de 1993, mismas que en los hechos desvirtuaron el texto original del TLCAN al restringir los volúmenes de las exportaciones de México al mercado de Estados Unidos. Quizá por ello en nuestro país se mantuvieron ocultas hasta el año 2000.

El desconocimiento de la existencia de dichas Cartas originó que, en la primera mitad de la década de los noventa, la industria recién privatizada proyectara su crecimiento para obtener más azúcar en sus plantas industriales, a fin de cubrir el mercado doméstico y colocar sus excedentes en el de Estados Unidos. Esto se logró con creces al pasar de 3.5 millones de toneladas de azúcar del ciclo azucarero en que se negociaba el TLCAN a 5.2 millones de toneladas de azúcar en el ciclo azucarero correspondiente a 1997-1998.

La ausencia de un marco jurídico de la agroindustria que dispusiera la creación de instituciones y políticas públicas claras de fomento al sector para hacerlo más competitivo y en aptitud de operar frente a las condiciones de competencia global y a los mecanismos desregulatorios que establece la Ley Federal de Competencia Económica, constituye parte de la explicación de los actuales problemas de la agroindustria.

Por otro lado, el incumplimiento del TLCAN y las Cartas Paralelas que favorecieron la importación de jarabe de maíz de alta fructuosa y la importación de maíz amarillo de Estados Unidos para producir este jarabe en México, provocaron que la agroindustria azucarera presentara grandes pérdidas por acumulación de inventarios y la colocación de azúcares en el mercado internacional a precios de excedentes; situación originada por el desplazamiento del azúcar en el consumo industrial nacional por el jarabe de maíz de alta fructosa, provocando una competencia desleal tanto al ramo azucarero como a los maiceros mexicanos.

Ha resultado muy grave que el Estado no haya buscado la manera de atenuar estos efectos estimulando a tiempo la reconversión productiva y la diversificación de la agroindustria de la caña.

De esta forma, la atropellada liberación del mercado del endulzante y la

ausencia de políticas públicas pertinentes tuvieron como consecuencia un cuadro de incertidumbre jurídica y económica que no aseguran los procesos de planeación y organización de este sector.

IV. Si bien es cierto que no sólo en México sino en el mundo entero se ha registrado un proceso económico desregulatorio, propiciando legalmente la libre concurrencia de mercancías, también lo es que en el mercado internacional del azúcar se tiene un comportamiento en la producción, consumo y flujos del comercio que no pueden ser explicados por la oferta y la demanda imperantes, debido a la intervención de los gobiernos de algunos países que distorsionan los mercados, los que además de sobreproteger su agroindustria y mercado le imponen costos a otros países. Por ello, en materia de la agroindustria de la caña de azúcar, en las distintas naciones productoras se siguen políticas de Estado que protegen su estructura productiva, de inversión, empleo y mercado. Cabe resaltar que, en particular, el mercado de América del Norte es un "mercado de excedentes", lo que distorsiona los mecanismos del mercado.

Algunos países dirigen su apoyo principal a la producción, mientras que otros los orientan a la comercialización, como es el caso de Estados Unidos, que es el segundo consumidor de azúcar más grande del mundo y, a su vez, un productor importante. No obstante, presenta un balance deficitario, lo que le convierte en un importador neto, fijando cuotas de importación con base en razones geopolíticas. Tan es así que su agroindustria azucarera, en lugar de depender del Departamento de Agricultura, depende del Departamento de Estado.

La regulación de su industria permite elevados precios domésticos, producto de las políticas de protección de su mercado interno, utilizando un sistema de cuotas y aranceles en la

importación y subsidios a la exportación. Los altos precios del endulzante han incentivado el desarrollo de productos sustitutos, como el jarabe de alta fructosa proveniente del maíz.

Asimismo, cuenta con un ordenamiento jurídico para regular su mercado (Ley de Antimonopolios) y la competencia económica, y, a su vez, dispone de un instrumento de política de Estado para proteger al campo y sus productores (*Farm Bill Act*), que en materia de azúcar de caña y de remolacha distribuye cuotas de mercado doméstico en función de las importaciones; establece "carteles" en mercados regionales; establece pisos de precio mediante financiamiento antes del inicio de la zafra; controla inventarios e institucionaliza mecanismos de rescate.

En general, algunos de los países productores de caña de azúcar y remolacha han instrumentado políticas de diversificación y sustentabilidad productiva para imprimirle viabilidad económica y social, especialmente al aprovechamiento y transformación de la caña de azúcar, destacando Australia y Brasil que han promovido cambios estructurales del sector apoyados en el desarrollo de la agroenergía y la sucroquímica. La definición de una política de Estado de fomento a su agroindustria tiene como eje central la producción y el equilibrio energético. Australia lo hizo en función del desarrollo de la energía que demandaba su sistema de red de ferrocarriles (vinculados al acarreo de caña de azúcar, insumos, maquinaria agrícola y distribución del azúcar); mientras que Brasil, como país deficitario en petróleo, sustentó su equilibrio y desarrollo energético en la producción de combustibles carburantes de origen vegetal, como el etanol de caña, utilizado inicialmente como sustituto y oxigenante de gasolinas.

Estas experiencias internacionales muestran la imperativa necesidad de definir y aplicar políticas claras

---

*Los altos precios del endulzante han incentivado el desarrollo de productos sustitutos, como el jarabe de alta fructosa proveniente del maíz*

---

para dar rumbo al cambio estructural requerido por la agroindustria nacional de la caña de azúcar, las cuales deben determinar el eje estratégico sobre el que se debe encarrilar la transformación del sector. Esta es una responsabilidad histórica y legal de la que el Estado Mexicano no puede eximirse.

La Ley Federal de Competencia Económica prohíbe monopolios y concentraciones económicas, control de precios y la formación de “carteles” y, por otra parte, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable —que crea el marco jurídico de la organización de los sectores productivos primarios— no ofrece contraparte a la citada Ley de Competencia Económica.

Por tal razón, dado que en la práctica durante los últimos diez años se ha insistido en una fallida liberalización del mercado del azúcar provocando atrasos y falta de definición respecto de su cambio estructural, el Congreso de la Unión consideró que, al igual que nuestros socios comerciales y el resto de los países productores de caña, México requiere establecer un marco jurídico que integre, consolide y cree condiciones propicias para alcanzar rangos de competitividad que permitan aprovechar las ventajas comparativas de nuestro trópico en el mercado de edulcorantes de Norteamérica.

V. Hay que reconocer la preocupación de ambas cámaras del Congreso de la Unión para intervenir, revisar y proponer soluciones a la problemática de la industria azucarera, creando comisiones especiales en cada una de ellas vinculadas a dicha materia. Los senadores y diputados han propuesto en tribuna múltiples puntos de acuerdo y celebrado reuniones de trabajo con funcionarios de la administración del actual gobierno para conocer, explicar y dar respuesta a la problemática planteada, así como la realización de diversos foros de consulta y temáticos con productores, industriales, obreros e investigadores académicos.

En especial, resalta la preocupación del Senado de la República en relación con la cancelación de las denominadas Cartas Paralelas por parte de México y con el establecimiento del Impuesto Especial a la Producción y Servicios (IEPS) aplicable a las bebidas que empleen en su elaboración edulcorantes distintos al azúcar de caña.

Por lo anterior, las comisiones dictaminadoras del Senado de la República y de la Cámara de Diputados pusieron de manifiesto la necesidad de contar con una regulación legal adecuada aplicable al sector agroindustrial vinculado a la caña de azúcar, el cual determina la responsabilidad del Estado y asegura el tránsito competitivo de los sujetos de la Ley a una verdadera transformación agroindustrial.

Derivado de las anteriores consideraciones, las comisiones dictaminadoras del Senado de la República pusieron a consideración del Pleno del Senado la Minuta del Proyecto de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, la cual fue aprobada por mayoría, devuelta a la Cámara de Diputados para su Dictamen en la Comisión de Agricultura; la cual fue aprobada por unanimidad el día 11 de mayo del 2005 y discutida, debatida y aprobada por mayoría en el Pleno de la Cámara de Diputados en el Periodo Extraordinario celebrado el 21 de junio de 2005.

En las minutas aprobadas por ambas cámaras se incluyeron modificaciones que fueron resultado del análisis y valoración de consultas, planteamientos de inquietudes, opiniones y consideraciones de cámaras de industriales, académicos, representantes gubernamentales, organizaciones cañeras, senadores y grupos de trabajo de diputados, con lo cual se dotó al cuerpo de la Ley de un mayor sustento legal, así como de una estructura y contenido jurídico que habrán de permitir su mejor comprensión y facilitará su aplicación.

El dictamen presentado expresa que la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar encuentra su fundamento legal y se expide en el marco de los artículos 25 y 27, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables.

Se confirma que sus preceptos son de interés público y de orden social, por su carácter básico y estratégico para la economía nacional (reconocido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable) y que tiene como objeto normar las actividades asociadas a la agricultura de contrato y a la integración sustentable de la caña de azúcar, de los procesos de siembra, cultivo, cosecha, industrialización y comercialización de la caña de azúcar, sus productos, subproductos, coproductos y derivados, estableciendo que son sujetos de ella los abastecedores de caña, los industriales procesadores de la misma y las organizaciones que los representan.

Especifica las actividades y atribuciones que corresponde desarrollar a las autoridades, entre las que se encuentran la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como otras dependencias y entidades de los gobiernos federal, entidades federativas y muni-

cipales, relacionadas con la materia, a realizarse en colaboración y coordinadamente; crea los Comités Nacional y Regionales para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

Tratándose de un organismo público descentralizado, el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar recibe en este cuerpo normativo toda la estructura y disposiciones relativas para su adecuado funcionamiento, acorde a lo que dispone la Ley Federal de Entidades Paraestatales, como un instrumento necesario para la ejecución de la política de Estado encaminada a lograr la sustentabilidad de todas las actividades de la cadena productiva de la caña de azúcar.

Otra importante función del Comité Nacional consiste en el registro de información de los mercados nacional e internacional del azúcar, para definir la reserva estratégica que garantice la seguridad alimentaria en esta materia.

Igualmente dispone el establecimiento de los Comités de Producción y Calidad Cañera para encargarse de lo relacionado con la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar en la zona de abastecimiento de cada ingenio azu-

*Esta Ley dedicó un Título a la Investigación, la Diversificación Productiva y la Sustentabilidad, creando el Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar (CICTCAÑA)*



carero, dotándolos de facultades y obligaciones que permitan el mejor desarrollo del cultivo de la caña de azúcar en forma sustentable, entre las cuales destaca la de que deben informar pública y transparentemente de los resultados de su actuación, sin que sus resoluciones sean absolutas, pues pueden ser revisadas a través de la actuación de la Junta Permanente de Arbitraje de la Agroindustria de la Caña de Azúcar.

La Ley establece las normas para el registro de las organizaciones de los abastecedores de caña, tanto a nivel de zona de abastecimiento como nacionales, con la finalidad de fortalecer su representatividad y avanzar en la democratización de sus agrupaciones, propiciando el pleno respeto a la libre asociación consagrada en el Artículo 9° constitucional, fomenta su integración y establece los mecanismos que facilitan su registro condicionado en una etapa de transición hasta en tanto cumplen los requisitos necesarios para su registro definitivo. Ello rompe con el esquema corporativista de antaño.

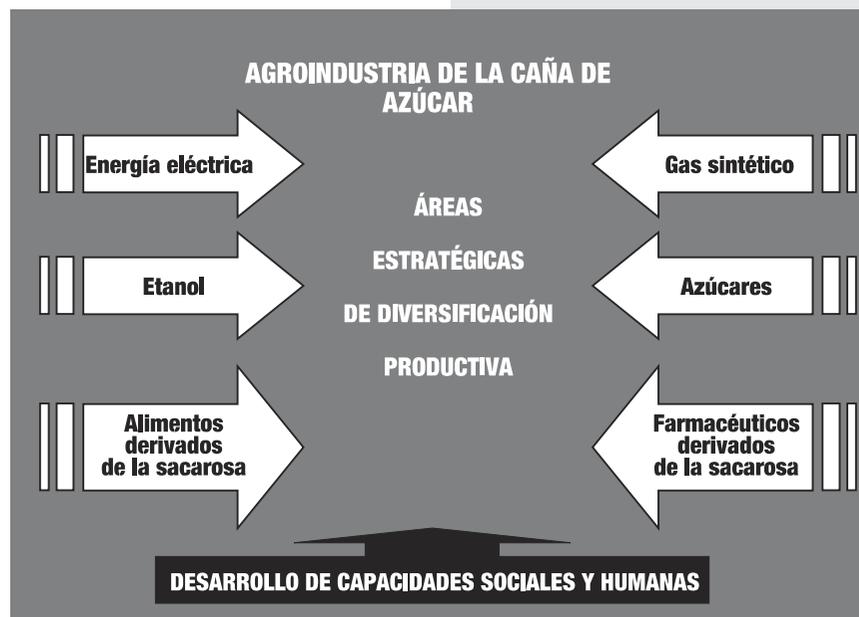
Las relaciones contractuales entre abastecedores de caña e industriales azucareros se enmarcan en el Contrato Uniforme, estableciendo además los mecanismos de determinación de la calidad de la caña y del sistema para establecer su precio, tanto en su modalidad de cálculo de calidad uniforme como en lo individual o por grupos, así como las características de la caña para ser industrializada.

Es de destacarse que el sistema para determinar la calidad de la caña tiene como base los factores de porcentajes de *pol* y de fibra en caña, así como el factor de 82.37 por ciento como eficiencia mínima de fábrica que ha servido como referencia desde la zafra 1991/1992 (que muchos ingenios han logrado superar) y que se mantiene con objeto de que aquellos ingenios que aún no lo han alcanzado tengan la posibilidad de continuar sus esfuerzos para

modernizarse y eficientarse en sus instalaciones y en su operatividad para alcanzar la recuperación del azúcar que contiene la caña.

Mención especial merece el hecho de que la Ley dedicó un Título a la Investigación, la Diversificación Productiva y la Sustentabilidad, creando el Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la Caña de Azúcar (CICTCAÑA), basándose en la integración de las instituciones de nivel superior del sistema educativo nacional, así como la infraestructura de investigación, cuyas acciones estarán encaminadas a cristalizar el desarrollo sustentable integral de la agroindustria, soportado ya no sólo en la obtención del azúcar, de alcohol, de las mieles y el bagazo, sino buscando obtener el máximo aprovechamiento de los coproductos, subproductos y derivados de la gramínea, principalmente lo relacionado con la agroenergía y otros productos que tienen que ver con la suficiencia y soberanía alimentaria, pero concediéndole una atención preferente a los temas ambientales, como el cuidado del agua y el aire.

Al respecto debe expresarse que la caña de azúcar tiene ante sí una amplísima gama de alternativas que permiten aprovechar sus cualidades



como productor de energía en diversos ramos y para efectos de la más abigarrada índole, circunstancia que le ubica en una posición promisorio frente al inminente agotamiento de las fuentes energéticas tradicionales, razón de más para la definición de una política de Estado que dé rumbo certero y solidez a la reconversión productiva.

aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005.

Es dable aseverar que como resultado de este esfuerzo, el Poder Legislativo dotó al Estado de un ordenamiento jurídico que brinda certidumbre a la planeación, organización, ejecución y control de la agroindustria azucarera, fortaleciendo la actividad empresarial en campo y fábrica, situación que adquiere mayor relevancia luego de que el 27 de junio de 2005 se dio a conocer el resultado preliminar adverso del panel instalado por la OMC para resolver la demanda de Estados Unidos en contra de México, en relación con el Impuesto Especial a la Producción y Servicios a Edulcorantes distintos del Azúcar de Caña, por considerarlo injusto y discriminatorio. El argumento utilizado consistió en que el IEPS es un impuesto discriminatorio sustentado en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en su artículo III, numerales 1 y 2 que se refieren al trato nacional en materia de tributación y de reglamentos interiores, si a lo anterior agregamos que México este año alcanzará una producción de 5.8 millones de toneladas de azúcar con excedentes exportables superiores a 600 mil toneladas, la problemática agroazucarera se agrava y por ello la rectoría del Estado cobra relevancia significativa.

En suma puede decirse que se proporcionó al Ejecutivo Federal los instrumentos necesarios para ejercer la función rectora del Estado como promotor y fomentador del desarrollo, propiciando condiciones para lograr el cambio estructural y el desarrollo sustentable del campo cañero. Entre ello destaca el carácter de las normas y las tareas concretas que el Estado debe cumplir para potenciar su actividad y asumir una efectiva rectoría en materia agroazucarera, así como las líneas de política respecto de la formulación del Programa Nacional Azucarero, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y su previsión en el Sistema Nacional de Planeación



Como en toda actividad económica, es obvio que surjan controversias entre los distintos agentes que intervienen en su realización: de ahí que la Ley recién aprobada haya dispuesto la creación de la Junta Permanente de Arbitraje de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, en concordancia con el sistema de resolución de conflictos reconocido por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, regulando los mecanismos procesales necesarios para la solución pronta y expedita de las disputas que lleguen a surgir con motivo de la aplicación de la Ley y demás disposiciones derivadas.

Cabe mencionar que fue evidente preocupación del Congreso el prevenir que la aplicación de la Ley comentada no generase un mayor gasto presupuestal, por lo que para asegurar la vigencia real de sus disposiciones basta con adecuar y actualizar en cada ejercicio fiscal el presupuesto

Democrática y en el Sistema de Planeación del Desarrollo Rural.

### La Sinrazón del Veto Presidencial

Todo comenzó con el anuncio presidencial en una entrevista pregrabada en televisión del canal cuatro que salió al aire el día 10 de julio del año en curso, en el programa Alebrijes, donde el presidente Vicente Fox señaló, entre otros aspectos, la disposición de vetar la Ley Cañera con el propósito de: eliminar los vicios del pasado; terminar con el corporativismo y la corrupción; eximir a los industriales de la obligación de comprar la totalidad de la materia prima, sin importar la calidad y pagando un precio de referencia mínimo de 57% por la caña y de crear instrumentos competitivos adecuados. De igual modo, expresó que la Ley aprobada por el Congreso de la Unión no resuelve la incertidumbre prevalente en el sector azucarero y que el objetivo del veto es reordenar la producción y salvaguardar los intereses, tanto de los ingenios como de los productores de amplias extensiones, así como de los pequeños agricultores que generalmente han quedado indefensos, manifestando que en pocos días daría los detalles de su decisión del veto.

En paralelo a esta declaración, el gobierno federal, por conducto del Fondo de Empresas Expropiadas (FEESA), promovió oficialmente la firma de contratos particulares, aprovechando el periodo de liquidación de la caña, con el propósito central de reducir su valor y desconocer a las organizaciones gremiales de los productores y a los comités de producción cañera, proponiendo asumir por el ingenio todo el control operativo de la zafra.

De igual manera, SAGARPA lanzó convocatorias en los Estados productores de la gramínea para instalar los comités regionales del Sistema Producto Caña de Azúcar, sin haber primero establecido los acuerdos para la instalación del Comité Nacional del Sistema Producto

Caña de Azúcar, lo que originó su confrontación con las organizaciones de productores de la caña de azúcar.

El 14 de julio del presente año, a los pocos días del anuncio presidencial, SAGARPA emitió un comunicado de prensa donde dio a conocer doce puntos que según esta dependencia fundamentaban el veto presidencial, en el que, entre otras cosas, acusaba a los legisladores de promover una ley que lleva a la inviabilidad a la agroindustria azucarera del país.

Estos doce puntos —con un alta carga ideológica— enfatizaron la necesidad de crear un mercado libre de la caña e insistieron en responsabilizar a las organizaciones de productores de caña de azúcar y a los decretos cañeros del atraso y la improductividad imperante en la agroindustria azucarera, lo que originó un fuerte reclamo de las organizaciones, reflejado en una marcha de más de 30 mil cañeros del Monumento a la Revolución a las oficinas de SAGARPA la mañana del 27 de julio del año en curso.



Romualdo Casillas

El Ejecutivo Federal por conducto del secretario de SAGARPA, Javier Usabiaga Arroyo, arremetió contra las organizaciones cañeras, lo que originó como respuesta una fuerte movilización, quienes el día 2 de agosto tomaron las delegaciones de SAGARPA localizadas en los estados productores de la gramínea (15) y las oficinas centrales de la misma el día 8 de agosto, exigiendo la publicación de la Ley de

Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (LDSCA) y denunciando la intolerancia gubernamental.

Estas movilizaciones obligaron a la intervención de la Secretaría de Gobernación para instalar una mesa de diálogo entre funcionarios de SAGARPA y organizaciones cañeras, en las cuales el titular de dicha Secretaría le propuso a las organizaciones cañeras la publicación de un nuevo decreto en sustitución de la LDSCA. Si bien, el referido Decreto reconocía el rango de interés público de la caña de azúcar y sus actividades asociadas, señalaba que el beneficiario del mismo sería todo aquel productor que celebre un contrato de abastecimiento de compra-venta, dejando la elaboración del padrón de productores a cada ingenio. Las organizaciones nacionales cañeras lo rechazaron de inmediato, toda vez que consideraron incorrecto aceptar una propuesta que implicaba dar la espalda al Congreso de la Unión que había aprobado una ley específica para regular la agroindustria de la caña de azúcar,

---

*La agroenergía generada por vía de la caña de azúcar podría tener considerables repercusiones en los precios de los productos básicos y la sustentabilidad ambiental y productiva*

---

---

*La sucroquímica tiene en su horizonte diversos productos originados en la caña de azúcar con aplicaciones industriales, farmacéuticas y alimenticias*

---

y por otro lado, del análisis que realizaron de la oferta de decreto, toda la propuesta estaba orientada a bajar el precio de la caña de azúcar y a destruir las organizaciones de los productores agrícolas. Por ello, exigieron al secretario de Agricultura estricto respeto al Poder Legislativo y a los productores de caña, insistiendo en la publicación de la LDSCA.

Si bien, el Ejecutivo presentó diversos documentos cuestionando a la LDSCA, los cuales tuvieron respuestas específicas, tanto por parte de las organizaciones de productores de caña de azúcar, como por diputados y senadores, el Ejecutivo Federal no pudo fundamentar y motivar jurídicamente sus cuestionamientos a la LDSCA, entrando en una mirada de contradicciones y apreciaciones falsas, como lo demuestra desde el propio anuncio del presidente hasta la presentación de la oferta de un nuevo Decreto cañero.

Después de ventilarse en los medios el posible veto presidencial, quedó claro que nunca se precisaron los vicios que se echaron por tierra con la supuesta abrogación del Decreto cañero. Por otro lado, el desconocimiento del presidente en relación con el procedimiento y mecanismos de compra-venta de la caña de azúcar, y mucho menos lo relativo a la falta de importancia que se le da a la calidad de la misma, puesto que la obligación de comprar la totalidad de la caña contratada obedece a las particularidades de la industria azucarera, habida cuenta que, primero debe garantizar un volumen de caña suficiente que haga rentable la operación del ingenio, y segundo establecer prácticas de planeación, organización y dirección en campo y fábrica.

El señalar que no importa la calidad de la caña revela la ignorancia del titular del Ejecutivo sobre la existencia de una fórmula para determinar el pago de la caña que descuenta toda clase de impurezas que de manera

normal la acompañan, como: maleza, piedras, tierra, basura, entre otros, y combina la medición de la pureza de jugo en caña, la cantidad de fibra en caña y la eficiencia en fábrica. El resultado de estas variables determina la calidad promedio de la caña. Respecto de la mención del presidente sobre la obligación de apoyar un precio de referencia mínimo de 57% de la caña, es necesario precisar que no se trata de ningún apoyo, se trata de un procedimiento, de una negociación histórica entre cañeros e industriales vinculado a la desregulación de las obligaciones de los industriales para con los abastecedores de caña.

Con relación a que la incertidumbre prevaleciente no se termina con la LDSCA, es cierto, pues esta incertidumbre se resuelve en la medida en que el gobierno mexicano cumpla su obligación y proceda a presentar la apelación ante la OMC sobre la resolución definitiva del IEPS azucarero y, a su vez, demande al gobierno de Estados Unidos a cumplir sus acuerdos y compromisos firmados en el TLCAN.

La LDSCA crea las condiciones que propician las inversiones en campo, en fábrica y en la explotación y aprovechamiento de productos, subproductos y derivados, dándole prioridad a los desarrollos de la agroenergía y la sucroquímica.

La agroenergía también conocida como bioenergía, generada por vía de la caña de azúcar, podría tener considerables repercusiones en los precios de los productos básicos y la sustentabilidad ambiental y productiva. El vegetal con mayor biomasa en México es la caña de azúcar, la cual por sus características tiene enormes ventajas de ser aprovechada en el desarrollo de la agroenergía en cuando menos tres productos: etanol, energía eléctrica y gas sintético.

La sucroquímica, parte de la química orgánica aplicada a los carbohidratos

---

*Una política de fomento de la agroenergía y la sucroquímica nacional es la clave para evitar un desastre financiero, comercial y social de la agroindustria azucarera*

---

y en particular a la sacarosa —molécula muy reactiva tanto química como enzimáticamente—, tiene en su horizonte diversos productos originados en la caña de azúcar con aplicaciones industriales, farmacéuticas y alimenticias.

Aspecto relevante a considerar en la conversión a la sucroquímica sería la transformación del bagazo o fibra en productos para la industria química y textil. La tecnología química mundial de las fibras ofrece procesos para convertirlas en celulosa, resinas fenólicas y furfural, que se usan en la industria química para producir fibras textiles, pegamentos y plásticos. Otro aprovechamiento importante es el relativo a los productos alimenticios derivados de la sacarosa, tales como la sucralosa, la olestra y los fructooligosacáridos y productos farmacéuticos de alto valor derivados de esta última, siendo los más conocidos el sucralfate, el polysucrose, los esteres especiales, los epóxidos y el sucrogel.

Una política prudente y a la vez visionaria de fomento de la agroenergía y la sucroquímica nacional es la clave para evitar un desastre financiero, comercial y social de la agroindustria azucarera en la apertura de los mercados después de 2008, es por ello que estamos plenamente seguros que el presidente fue mal informado respecto al veto de la Ley, pues no hay otra forma de imprimir certidumbre jurídica a esta agroindustria que garantizando su sustentabilidad y diversificación productiva.

Respecto a los señalamientos de SAGARPA sobre la contribución a la improductividad del sector por parte de las organizaciones de productores y los decretos cañeros, basta con reconocer las declaraciones de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica, en las que se afirma que el sector ha crecido 63% en los once años del Tratado de Libre Comercio en la producción de azúcar, habiendo pasado de 3.55 millones de

toneladas, que se obtenían antes del inicio de la vigencia del TLCAN, a 5.80 millones de toneladas en la última zafra.

En esa misma declaración, dada a conocer a la prensa en los últimos días de junio, la CNIAA reconoce que el campo cañero incrementó su productividad en 11.2% al elevar su rendimiento promedio de 69 a 77.5 toneladas de caña por hectárea. De igual manera, los ingenios mejoraron su eficiencia de fábrica al obtener diez kilogramos de azúcar más por tonelada de caña que los obtenidos hace cinco años. Lo anterior se ve reflejado en el combinado agroindustrial al obtenerse 8.82 toneladas de azúcar por hectárea.

La LDSCA no fomenta de ningún modo el papel hegemónico de las organizaciones de productores, antes bien, suprime las prácticas antidemocráticas y elimina del marco jurídico el sesgo corporativista que tradicionalmente permeó las relaciones gremiales en el sector cañero; prácticas corporativas que no le son ajenas al sector empresarial mexicano.

Efectivamente, la Ley aprobada por el Congreso de la Unión se abre a la participación plural y fomenta democráticamente la constitución de nuevas agrupaciones, mismas que deberán cumplir ciertos requisitos para tener derecho a participar en los órganos de decisión de las actividades relacionadas con la agroindustria de la caña de azúcar. El establecimiento de tales requisitos no configura una violación a las garantías individuales ni restringe la libertad de asociación que consagra la Carta Magna. La Ley aprobada respeta la voluntad del cañicultor para pertenecer o formar parte de la organización gremial que mejor le parezca, de suerte que no se le puede obligar o coaccionar para que forme parte de tal o cual organización o partido político.

Es tal el avance de la LDSCA que el abastecedor de caña puede acudir



Archivo de la Comisión Especial para Analizar los Problemas de la Agroindustria Mexicana de la Caña de Azúcar

al Sistema de Conciliación y Arbitraje de la Caña de Azúcar, a fin de que sea respetada su decisión de pertenecer a la organización que a él más le convenga, pudiendo en caso contrario demandar a cualquiera de los sujetos de la agroindustria e incluso a los propios Comités de Producción y Calidad Cañera, asegurando la vigencia de la libre asociación.

Por último, en cuanto a que la LDSCA establece precios fijos y controlados sin considerar los precios de los mercados competitivos, impidiendo desarrollar el mercado de las materias primas, es necesario señalar que es notoria la falta de profundidad en la lectura de la LDSCA, pues el precio de la caña se establece a partir de dos componentes básicos:

1.El precio de referencia del azúcar, del cual 57% corresponde a la participación de la caña, que se calcula sobre la base del balance azucarero que suscriben las autoridades y las representaciones de industriales azucareros y de abastecedores de caña.

Dicho precio considera: a) las variaciones en el consumo y el valor histórico del azúcar en el mercado nacional, y b) el comportamiento de los precios a que serán colocados los excedentes en el mercado internacional y el TLCAN. El primero se mide en función del comportamiento histórico que determina el Sistema Nacional de Información de Mercados operado por la Secretaría de Economía; mientras que la parte internacional se define de acuerdo con la determinación de los excedentes netos en el balance azucarero y la cuota TLCAN que Estados Unidos le fija a México. El valor del peso se establece con base en los indicadores del mercado de futuros del dólar y el peso en Chicago. El promedio ponderado de los precios del mercado nacional, internacional y TLCAN, dan como resultado el precio de referencia del azúcar.

Luego entonces, el cálculo del precio de referencia del azúcar considera a todos los mercados.

2.El otro componente estriba, desde luego, en la calidad de la caña que se determina en función de la sacarosa en caña, la fibra en caña, la pureza de jugo mezclado y la eficiencia mínima en fábrica. Estos factores se ponderan mediante una fórmula conocida como karbe (kilogramo de azúcar recuperable base estándar), que determina la calidad de la caña de azúcar que se entrega en una zona de abastecimiento y que permite determinar los kilogramos de azúcar recuperable base estándar entregados por tonelada de caña.

Como se observa, el primero de los componentes mencionados se determina a nivel nacional y el segundo a nivel local, lo cual desvirtúa las afirmaciones vertidas por el gobierno federal.

Respecto al desarrollo del mercado de las materias primas, es importante señalar que la caña de azúcar constituye un cultivo agrícola perenne con particularidades muy específicas, diferenciada de otros cultivos involucrados en la agricultura de contrato, como ajo, tomate y frutas, las que aunque perennes se pueden trasladar a largas distancias mediante equipos de transporte especiales. La caña de azúcar, en cambio, tiene que ser trasladada a la fábrica en tiempos y distancias que permitan recuperar el azúcar crista lizable, mientras más cercano esté el ingenio y más rápido sea el proceso de corte, alce y acarreo, más azúcar se recupera de la caña, y a la inversa, a grandes distancias y tiempos muy largos para su procesamiento, lo que se obtiene son azúcares incristalizables conocidos como mieles iniciales o finales. De esta suerte, a más de 60 kilómetros de distancia su traslado al ingenio se vuelve incosteable.

Ahora bien, no hay una experiencia mundial que demuestre un libre

mercado de caña o remolacha. En la agroindustria azucarera mexicana existe un mercado de vendedores regulado por un Comité de Producción Cañera, en el cual se encuentra integrado el comprador. Empero, SAGARPA insiste en pasar a un mercado controlado por un solo comprador que es el ingenio, eliminando a la instancia de planeación, organización y ejecución de los procesos de siembra y cosecha que recaen en el citado Comité de Producción, el cual constituye el vínculo entre industriales y abastecedores para asegurar el ordenamiento del mercado. Estas aseveraciones de SAGARPA originaron que los cañeros acusaran al secretario Usabiaga de promover el neolatifundio, señalándole que con la pretensión de un libre mercado de caña quiere quitar las tierras a los cañeros para fomentar las grandes concentraciones territoriales e integrar a los ingenios verticalmente.

Los aspectos aquí señalados son relevantes para entender por qué ha sido difícil un entendimiento con el gobierno federal y por qué finalmente SAGARPA terminó dando tumbos en sus planteamientos sin poder elaborar los detalles y fundamentación del veto presidencial. La falta de sustento jurídico económico y social colocó al gobierno en una encrucijada que —para dar condiciones de gobernabilidad al sector— forzó la intervención de la Secretaría de Gobernación, convocando a los legisladores de las comisiones de Agricultura y Ganadería de las cámaras de Diputados y de Senadores con el propósito de establecer un acuerdo político que favoreciera la solución al conflicto cañero.

#### Acuerdo Político para la Publicación de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar

Durante los trabajos de los días 9, 10 y 11 de agosto, entre el Ejecutivo, representado por SAGARPA y con la presencia de Gobernación, y el Legis-

lativo, representado por senadores y diputados, se analizaron de manera puntual cada una de las observaciones presentadas por el primero a la LDSCA.

Una vez que se demostró que la Ley aprobada no contiene disposición alguna que contravenga lo establecido en la Constitución ni en algún otro ordenamiento legal, la propuesta principal de SAGARPA fue, esencialmente, hacer de la LDSCA una regulación reglamentaria de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en materia de organización.

Ante tal propuesta de parte del legislativo se demostró la inconveniencia de incluir en la LDSCA el esquema del Sistema-Producto por las razones siguientes:

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) señala que para sus efectos se entenderá por Sistema-Producto: “el conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos productivos, recursos financieros, la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización” (art. 3, fracción 31).

Por su parte, la LDSCA es clara al señalar que “sus disposiciones son de interés público y de orden social, por su carácter básico y estratégico para la economía nacional en términos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y tiene por objeto normar las actividades asociadas a la agricultura de contrato y a la integración sustentable de la caña de azúcar, de los procesos de la siembra, el cultivo, la cosecha, la industrialización y la comercialización de la caña de azúcar, sus productos, subproductos, coproductos y derivados” (art. 2).

La LDSCA regula las relaciones concretas dadas entre los abastecedores de caña y los industriales azucareros, mientras que el sistema producto

considera a éstos más como agentes económicos del resto de los eslabones de la cadena productiva, con el mismo nivel de derechos y obligaciones que el resto de los componentes de la cadena. Por tanto, incluir al sistema-producto caña de azúcar introduciría una fuerte inconsistencia en todo el articulado y contenido de la Ley aprobada, modificándola desde su objeto.

Si bien, durante muchas horas se revisaron las observaciones que los funcionarios de SAGARPA señalaron, lo cierto es que éstos fueron modificando paulatinamente sus criterios, de tal manera que aceptaron la materia sustantiva de la LDSCA, incluyendo el título relativo a la conciliación y arbitraje en la agroindustria azucarera, el cual habían impugnado en las declaraciones públicas ante la prensa. Sin embargo, en su pretensión de validar y legitimar el discurso del secretario del ramo, incorporaron observaciones que nunca fueron validadas por los legisladores, tales como el cambio del nombre a la LDSCA por el de "Ley de Desarrollo Sustentable de la Agroindustria de la Caña de Azúcar"; la supuesta aprobación de un contrato base de compra-venta; el cambio de nombre a los organismos definidos en la LDSCA; la desaparición del título relativo a la investigación, diversificación y sustentabilidad, entre otros, aspectos que originaron que la SAGARPA incorporará al acuerdo político un anexo técnico, que si bien rubricaron los legisladores no corresponde a los acuerdos establecidos con los mismos.

Los legisladores involucrados en el acuerdo político mostraron su voluntad para coadyuvar a un acuerdo de gobernabilidad para el sector. Siempre fueron claros en sus planteamientos y convicciones, de tal forma que al final, y previo a la firma del acuerdo político, se señaló que la reforma central a la LDSCA que podría ser promovida, corresponde a la modificación del artículo 9 relativo

a la creación del Comité Nacional de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, con el carácter de organismo público descentralizado.

Esto debido a la insistencia de SAGARPA de eliminar los organismos de carácter paraestatal y con el propósito de que el Comité Nacional se constituyera como un organismo consultivo y de opinión, los legisladores aceptaron promover modificaciones única y exclusivamente en este punto, cuidando las consideraciones siguientes:

- Respecto al cambio de nombre de la Ley no existe compromiso alguno, dado que el Acuerdo se refiere a reformar el Decreto que expide la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar. Modificar su denominación significaría hablar de una Ley distinta a la que se refiere el propio decreto a enmendar.
- No se acepta ningún cambio en la materia sustantiva de la Ley, como son las disposiciones relativas a las organizaciones de abastecedores de caña de azúcar, a las relaciones contractuales, a la investigación, diversificación y sustentabilidad y al sistema de conciliación y arbitraje en la agroindustria de la caña de azúcar.
- Que las propuestas de reformas en otros artículos diferentes al noveno sean sólo para ajustar la LDSCA a los cambios que correspondan al título relativo a las autoridades y órganos de gobierno, para ajustar las que conciernen a un organismo descentralizado regulado por la Ley de Entidades Paraestatales, a un organismo consultivo que carece de personalidad jurídica; los ajustes en el resto de los títulos y capítulos de la LDSCA se harán estrictamente conforme a las modificaciones señaladas.

Al carecer de personalidad jurídica, el Comité Nacional propuesto por SAGARPA origina que se mandate

como reforma en el artículo 16 la integración de un Comité de Promoción y Fomento, de la Agroindustria de la Caña de Azúcar, organismo con personalidad jurídica propia de carácter privado encargado de realizar las actividades que correspondan al manejo y administración de los recursos derivados de la propia Ley, particularmente lo relativo a la investigación, diversificación y sustentabilidad de la caña de azúcar.

- Con el propósito de hacer concordante la LDSCA con la LDRS, SAGARPA propuso un artículo transitorio para que los integrantes del Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar se incorporen como parte integrante del Comité Nacional del Sistema-Producto caña de azúcar cuando dicha Secretaría expida su reglamentación y promueva su instalación.
- De igual manera SAGARPA deberá de presentar la motivación, fundamentación y justificación jurídica de estos cambios a la LDSCA que fueron consensuados con los legisladores.

Los concurrentes a la firma del convenio lo han considerado como uno de los medios idóneos para superar la problemática que en cada uno de sus respectivos ámbitos han identificado con motivo del proceso legislativo.

Las partes firmantes convinieron en asumir los siguientes compromisos:

1. Los legisladores concurrentes completarán ante el Congreso de la Unión el proceso legislativo que reforme el Decreto de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, a más tardar el 20 de septiembre de 2005.
2. El Ejecutivo Federal promulgará y publicará en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que expide la Ley de Desarrollo Sustentable

de la Caña de Azúcar, a más tardar el 22 de agosto de 2005.

3. El Ejecutivo Federal tomará las determinaciones que considere adecuadas en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en caso de que las modificaciones legales previstas en el punto 2 del Acuerdo no sean aprobadas en el plazo y con las modalidades previstas en este instrumento y su anexo.

La disposición y voluntad de diálogo del Poder Legislativo para contribuir a la gobernabilidad e instrumentación de un ordenamiento de certidumbre jurídica para la agroindustria de la caña de azúcar quedan una vez más demostradas, tan es así que a la suscripción del Acuerdo se dio una respuesta inmediata retirándose los productores de la gramínea y sus dirigentes de las instalaciones centrales de SAGARPA y de sus 15 delegaciones estatales.

Se estableció con claridad que los compromisos del legislativo suscritos en el multireferido acuerdo político estarán sujetos a la técnica jurídica legislativa, a la práctica parlamentaria y al reglamento interno de cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión.

En cumplimiento de los acuerdos mencionados, el 22 de agosto de 2005 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.

#### Bibliografía, hemerografía y documentos

- Ángeles Cerón, Esteban (2005a), *Comentarios en relación con el anuncio anticipado del Presidente Fox del veto a la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar*, 14 de julio.
- Ángeles Cerón, Esteban (2005b), *Comentarios en relación con los doce puntos presentados por*

- SAGARPA en torno al veto presidencial a la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar*, 21 de julio.
- Asociación Mundial de Productores de Caña y Remolacha Azucareras (1998), *Pago por calidad, propiedad y transmisibilidad de los contratos para la producción de remolacha y cañas azucareras*. Estudio por país, noviembre.
  - Buganza Salmerón, Gerardo, Cesar Raúl Ojeda Zubieta y Esteban Ángeles Cerón (2005), "Punto modificatorio en relación con el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar" en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Senadores, No. 111, 27 abril.
  - Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcoholera (2005a), *Información y posición de la industria, con relación a la disputa de edulcorantes entre México y Estados Unidos, y que se ventilan en el seno de la OMC*, México, 1 de julio.
  - Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcoholera (2005b), *Resumen de observaciones a la Ley Cañera por parte del sector industrial*, México, abril.
  - Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcoholera (2005c), *Documento sobre la situación de la agroindustria azucarera y su posición ante el Proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable de la Caña de Azúcar*, México, 4 de abril.
  - CANACINTRA (2005), *Puntos de vista de Canacintra acerca de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar. Productos alimenticios y farmacéuticos de alto valor derivados de la sacarosa. Una propuesta de valor agregado para el desarrollo de la sucroquímica*, México, abril.
  - Comisión de Agricultura y Ganadería (2005a), "Dictamen con Proyecto de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar" en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año VIII, num. 1712, 15 de marzo.
  - Comisión de Agricultura y Ganadería (2005b), "Minuta de Dictamen con Proyecto de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar turnada a la Cámara de Senadores" en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año VIII, núm. 1714, 17 de marzo.
  - Comisión de Agricultura y Ganadería (2005c), "Dictamen con Proyecto de Decreto que expide la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar" en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año VIII, num. 1789I, 21 de junio.
  - Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería; de Estudios Legislativos Segunda, y Especial para dar Seguimiento al Decreto de Expropiación de los Ingenios Azucareros de la Cámara de Senadores (2005), "Minuta de Dictamen con Proyecto de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar" en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Senadores, No. 111, 27 de abril.
  - Cruz Miramontes, Rodolfo y Oscar Cruz Barney (2005), *El incumplimiento de las obligaciones pactadas en el TLCAN. Análisis de un caso concreto: el acceso al mercado estadounidense del azúcar de caña producida en México*, julio.
  - Diario Oficial de la Federación (2005), *Decreto por el que se expide la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar*, 22 de agosto.
  - Fox Quesada, Vicente (2001), "Decreto por el que se expropian por causa de utilidad pública, a favor de la Nación, las acciones, los cupones y/o los títulos rep-

representativos del capital o partes sociales de las empresas que adelante se enlistan" en *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DLXXVI, No. 1, México, 3 de septiembre.

- Grupo Parlamentario del PRD, Senado de la República (2005), *Análisis de las opiniones de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar*, 18 de abril.
- Grupo de Trabajo de la Cámara de Diputados (2005), *Los precios del azúcar y su incidencia en la inflación*, 24 de enero.
- Grupo de Trabajo de la Cámara de Diputados y Senadores (2005), *La agroenergía y la sucroquímica como eje del desarrollo y cambio estructural de la Agroindustria de la Caña de Azúcar*, mayo.
- Pastrana Gómez, Bernardo (2005), *Presentación de observaciones al Proyecto de Decreto: Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar*, julio.
- PérezValdez, Daniel y Carlos Blackaller Ayala (2005), *Contestación al C. Javier Usabiaga Arroyo, secretario de SAGARPA, respecto de la publicación de un nuevo Decreto*, 5 de agosto.
- SAGARPA (2005a), *Sistema Producto Caña de Azúcar. Visión Estratégica*, abril.
- SAGARPA (2005b), *Argumentos por los cuales la decisión de los legisladores de promover una iniciativa de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, representa llevar a la inviabilidad a la agroindustria azucarera del país*, 14 de julio.
- SAGARPA (2005c), *Proyecto de Decreto que declara de interés público a la producción de la caña de azúcar y todas sus actividades asociadas por tratarse de un producto básico y estratégico orientado a garantizar la seguridad y soberanía alimentaria en términos de lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, agosto.
- SAGARPA (2005d), *Guión anotado sobre las implicaciones económicas de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar*, agosto.
- SAGARPA, Gobernación, Comisión de Agricultura y Ganadería del Senado de la República y Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados (2005), *Acuerdo Político entre el Ejecutivo Federal y representantes de las Comisiones de Agricultura y Ganadería del Congreso de la Unión, para la comprensión de una reforma legislativa*, 11 de agosto.
- Unión Nacional de Productores de Caña de Azúcar, CNC (2005), *Respuesta a los argumentos en los que SAGARPA sustenta el veto a la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y al supuesto riesgo de inviabilidad a que llevaría a la agroindustria azucarera del país*, 21 de julio.
- Unión Nacional de Cañeros, CNPR (2005), *Comentarios del Dip. Ing. Carlos Blackaller Ayala a los 12 argumentos expuestos por SAGARPA en contra de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar*, 15 de julio.



Archivo de la Comisión Especial para Analizar los Problemas de la Agroindustria Mexicana de la Caña de Azúcar



Archivo de la Comisión Especial del Café

## Antecedentes

Nacida en el contexto de “la peor de las crisis internacionales del café en las últimas décadas”, la Ley de Desarrollo Integral y Sustentable de la Cafecultura busca poner orden en casa para dar nuevos bríos y cauce a esta actividad agrícola en México. La crisis, atribuible sobre todo a la sobreoferta mundial, ha golpeado a los cafecultores mexicanos con importantes pérdidas provocadas por la caída en los precios del grano.

El precedente más remoto de la Ley de Desarrollo Integral y Sustentable de la Cafecultura se encuentra en la Ley Sobre Elaboración y Venta de Café Tostado. Ésta, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1972, se incorpora en su totalidad al cuerpo legal actualizado.

Para el 18 de noviembre de 2003, se presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa de ley con proyecto de decreto de la Ley del Desarrollo Integral y Sustentable de la Cafecultura. Dicho proyecto, elaborado en la Comisión de Agricultura y Ganadería con opinión de la Comisión Especial del Café, fue presentado por el diputado Gustavo Moreno Ramos. El proyecto de dictamen fue aprobado el 8 de diciembre de 2004 y turnado a la Comisión de Agricultura y Ganadería para su análisis y, en su caso, aprobación.

<sup>1</sup> Presidente de la Comisión Especial del Café.

El dictamen de la iniciativa de ley, aprobado por el pleno de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados en sesión del 17 de marzo de 2005, fue enviado al Senado de la República como minuta en espera de ser desahogado. En su caso el Ejecutivo, de no tener observaciones y/o modificaciones a la Iniciativa de Ley de Desarrollo Integral y Sustentable de la Cafecultura, tendrá diez días útiles para publicarla en el Diario Oficial.

A continuación emprendemos una descripción y análisis somero sobre la citada ley, en aras de que todos los involucrados en la cadena productiva del café se enteren de su contenido general, y ello sirva de base a la discusión y para que productores, industrializadores, distribuidores y comercializadores del aromático mexicano emprendan sus propias estrategias.

## El contenido

Esta Ley de Desarrollo Integral y Sustentable de la Cafecultura se compone de ocho títulos generales, subdivididos en 18 capítulos, en total, y 81 artículos base más seis transitorios.

En el cuerpo del texto queda establecido como su objeto: "Normar y fomentar el fortalecimiento de la producción, comercialización, industrialización y consumo del café, con criterios de competitividad técnica,

integración de la cadena productiva, factibilidad económica, desarrollo social y sustentabilidad para elevar el consumo, proteger al consumidor y comercializar el café con base en mejores rendimientos y calidad".

En las Disposiciones Generales, que describe el título primero, se definen conceptos, se designan las autoridades competentes para reglamentar, certificar y promover la cafecultura, así como las políticas para fomentar y desarrollar esta actividad agraria.

El título segundo versa acerca del Consejo Mexicano del Café, sobre la forma de su integración, sus facultades y funciones, además de la manera en que se conforma su Junta de Gobierno y su patrimonio.

Cabe destacar en este apartado que el papel asignado a este organismo es básicamente de coordinación con los tres niveles de gobierno federal, estatales y municipales a través de la realización de estudios, así como la definición de estrategias de fomento productivo y como vínculo entre los productores y las autoridades, de modo que las iniciativas y propuestas surgidas en el seno mismo de las organizaciones cafetaleras sean las políticas normativas de la funcionalidad del Consejo.

El título tercero se consagra a describir el Programa Integral para el

---

*El 18 de noviembre de 2003 se presentó en la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto de la Ley del Desarrollo Integral y Sustentable de la Cafecultura*

---



*La creación de un Frente Latinoamericano y del Caribe en defensa del café se plantea como una prioridad urgente para hacer frente a la caída en los precios internacionales del grano*

Desarrollo de la Cafecultura, en el cual se ordena establecer el Registro Nacional Cafetalero y se estipulan las prioridades de fomento, se designa el proyecto para el presupuesto federal de egresos en aras de conformar el Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura, además de fijar las políticas para la administración de los recursos necesarios para el funcionamiento de este fondo.

La Organización de Productores se encuentra plasmada en el título cuarto de la ley, donde se establece el Registro Nacional de Productores, Industriales, Comercializadores y Exportadores de Café, así como los mecanismos para la certificación de origen de los granos por entidad.

violaciones a las leyes federales de Procedimiento Administrativo; sobre Metrología y Normalización; de Salud, y la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Más allá de la ley:  
conformar un Bloque Latinoamericano en defensa del café

La creación de un Frente Latinoamericano y del Caribe en defensa del café se plantea como una prioridad urgente para hacer frente a la caída en los precios internacionales del grano. Esta caída de precios, motivada principalmente por la sobreoferta que algunos países colocan en el mercado mundial, y que deriva de políticas instrumentadas por el Banco Mundial (BM) en su afán por promover la creación de empleos en economías emergentes como la de Vietnam, Indonesia y África, ha afectado seriamente la cafecultura nacional.

Estos países producen en exceso un aromático de ínfima calidad que es comprado a muy bajo precio por los oligopolios internacionales. Es práctica común que estas empresas transnacionales mezclen estos cafés de mala calidad con algunos granos mexicanos de buena calidad, con lo que se obtiene una mezcla de mediana bondad, pero que perjudica el prestigio del aromático nacional. El año pasado la producción cafetalera mundial sumó más de 100 millones de sacos, que equivalen a seis mil millones de kilos, por lo que se espera que esta sobreoferta continúe.

Este contexto mundial preocupa no sólo a los cultivadores mexicanos, sino también a industrializadores y comercializadores de este producto, que actualmente le apuestan a estimular el consumo interno; sin embargo, la estrategia no enfrenta debidamente el problema de las exportaciones, de ahí que la idea de conformar el Frente Latinoameri-



Archivo de la Comisión Especial del Café

En torno a la Industrialización y Comercialización del Café, el título quinto manifiesta la necesidad de que las secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la de Economía (SE) formulen la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, con el objeto de fijar las normas oficiales mexicanas para la sanidad de la planta, así como para la elaboración y venta de café tostado, molido, soluble y extracto.

Los títulos sexto y séptimo de la ley manifiestan las condiciones en que deberán efectuarse las Importaciones y Exportaciones del café; en tanto que el título octavo remite a las Sanciones y Recursos de Revisión que funcionarán en caso de que existan

cano y del Caribe se vislumbra como una vía adecuada para defender el aromático de la región.

Esta iniciativa, que proviene de Brasil y México, en donde se planteó la realización de una primera reunión cumbre en la ciudad de Brasilia, los días 15 y 16 de febrero pasado, a la que asistieron representantes de ocho países de la región, también la honró con su presencia el secretario general de la Organización Internacional del Café, Néstor Osorio, y un delegado de Estados Unidos, país que recién se integró a la citada asamblea.

La participación estadounidense reviste especial importancia para conformar un bloque sólido respaldado por una nación fuerte, en aras de que se enfoque al establecimiento de nuevas reglas en la producción mundial del café, y aunado a esto, para regular adecuadamente los precios en el mercado internacional.

Al respecto, vale recordar que Estados Unidos es el principal importador de café en grano, el cual procesa y luego exporta como café tostado y soluble, además de que algunos de los grandes oligopolios tienen ahí su sede.

De lo anterior se desprende que una participación activa de este país a favor del café producido en América puede revertir sustancialmente la actual tendencia que se evidencia en el mercado mundial, aunque sin confiar en exceso, pues lo primordial es defender el grano de Latinoamérica y el Caribe.

Por otra parte, en el ámbito nacional no se puede bajar la guardia. En este sentido, la Ley de Desarrollo Integral y Sustentable de la Cafecultura, contempla programas multianuales y estrategias más sanas para que los productores no sean subsidiados de por vida.

Por el contrario, se trata de devolverles capacidades económicas que te-

nían en las décadas de los sesenta y setenta, cuando incluso poseían recursos para hacer sus propios caminos o electrificar sus comunidades y fincas, pues con la venta de su producto les alcanzaba para eso y más.

En México no se requieren más espacios de producción sino alentar la productividad, incentivando el mejoramiento en la calidad de lo cultivado, así como la exploración, explotación o creación de nichos de mercado que, además de estabilizar precios, proponga un pago justo a los cafecultores por su mercancía.




---

*La idea de conformar el Frente Latinoamericano y del Caribe se vislumbra como una vía adecuada para defender el aromático de la región*

---

Banco de fotografías de la Red Mexicana de Lucha contra la Desertificación (RiOD)

---

*La participación estadounidense reviste especial importancia para regular adecuadamente los precios en el mercado internacional*

---



Enrique Pérez Suárez

## Introducción

El presidente Vicente Fox presentó el 4 de diciembre de 2002, ante la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se derogan diversos artículos de la Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas, y donde se ordena la extinción por liquidación del organismo público descentralizado denominado Productora Nacional de Semillas (PRONASE). Esta Iniciativa fue turnada a la Comisión de Agricultura y Ganadería, la cual fue retomada por la misma comisión en la actual legislatura.

Las consideraciones esenciales que se esgrimieron en el Decreto para la extinción de PRONASE se referían a que dicho organismo había cumplido con el objeto para el cual fue creado. Se argumentó su obsoleto funcionamiento, su incapacidad para alcanzar la autosuficiencia financiera y la baja en sus ventas.

La creación de esta entidad, en 1960, tenía el propósito de que el Estado interviera directamente en la producción, distribución y comercio de semillas. Su existencia, al igual que otras empresas estatales, respondía a un modelo de desarrollo que buscaba fortalecer al sector primario de la economía proveyéndole los insumos que aseguraran la producción agropecuaria de México.

Sin embargo, en 1991, en plena instauración del modelo neoliberal y de apertura comercial, previo a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

<sup>1</sup> Asesora del Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados.

---

*...se redefinió la costumbre de guardar semillas por los agricultores, pasó de ser una obligación sagrada a constituir un delito penal ...*

*Vandana Shiva*

(TLCAN), se establecieron nuevas estrategias en torno al abastecimiento de semillas. En consecuencia PRONASE se transformó, de una entidad interventora en casi todos los procesos relacionados con las semillas para siembra, a una autoridad eminentemente reguladora.

Hoy, en los albores del nuevo milenio, acorde con el debate sobre el papel y el futuro del sector agropecuario, los defensores del neoliberalismo claman por desaparecer la regulación y los aparatos estatales de control y apoyo al campo, mientras otros actores observan la necesidad de nuevos planteamientos para fortalecer al sector con una perspectiva que dé prioridad a la seguridad y soberanía alimentaria del país. Así, en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo para el campo mexicano, en un ámbito tan relevante como el abastecimiento de semillas, la Cámara de Diputados aprobó —con 346 votos en pro, seis abstenciones y ningún voto en contra— el pasado 28 de abril, el Dictamen con Proyecto de Decreto que Expide la Ley para la Protección y Fomento de Semillas, el cual fue turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales (Cámara de Diputados, 2005).

### Evolución institucional

La historia de PRONASE está ligada al modelo de desarrollo económico impuesto al campo mexicano. Su devenir se traza en la legislación que le dio origen e inicia con la concepción de un Estado interventor que, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, se transformó en un modelo neoliberal.

Al triunfo de la Revolución, el gobierno, preocupado por la reestructuración del país, creó las instituciones que habrían de sentar las bases de crecimiento del sector y que permitieron responder a las nuevas condiciones de una realidad rural. Se expidieron las leyes agrarias que per-

mitieron el reparto agrario. Mediante la publicación de la Ley de Crédito Agrícola, en marzo de 1926, se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, al que se le encomendaría proporcionar los fondos necesarios para que los pequeños propietarios pudieran cultivar sus tierras. Se fundaron instituciones educativas como la Escuela Nacional de Agricultura con sede en Chapingo, la Escuela Superior de Agricultura "Antonio Narro" en Saltillo y las escuelas regionales campesinas.

Las iniciativas para el establecimiento de un sistema formal de investigación en México se remontan al inicio de la década de 1930, cuando se creó el Departamento de Campos Experimentales dependientes de la Oficina General de Agricultura. Con el apoyo de la Fundación Rockefeller, en 1943 se instauró la Oficina de Estudios Especiales (OEE) como una unidad de investigación de la Secretaría de Agricultura. Posteriormente, en 1947 fue fundado el Instituto de Investigaciones Agrícolas (IIA), actualmente Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), con el fin de dar continuidad a los trabajos iniciados por el Departamento de Campos Experimentales (INIFAP, 1995).

Las investigaciones de ambas instituciones, OEE e IIA, sobre mejoramiento genético se basaron primordialmente en las variedades autóctonas, ya que experimentaron algunos fracasos, sobre todo en maíz, al introducir materiales de la Faja Maicera de Estados Unidos. Para el caso del maíz, la OEE fomentaba el desarrollo y utilización de híbridos, mientras que el IIA promovía y distribuía variedades de polinización abierta.

Entre tanto, en 1941 México y Estados Unidos iniciaron las pláticas relativas al Plan de Posguerra para el Desarrollo Económico de México, en el cual se inscribe el Proyecto "Revolución Verde".<sup>2</sup> A raíz de este plan surgió

---

*En la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo para el campo mexicano, en un ámbito tan relevante como el abastecimiento de semillas, la Cámara de Diputados aprobó el pasado 28 de abril el Dictamen con Proyecto de Decreto que Expide la Ley para la Protección y Fomento de Semillas*

---

<sup>2</sup> Cortázar Martínez, Alfonso. *Cronología general acerca de la Escuela de Agricultura Hermanos Escobar*. [www.docentes.uacj.mx/rquinter/cronicas/articulos.htm](http://www.docentes.uacj.mx/rquinter/cronicas/articulos.htm).

---

*En 1941 México y Estados Unidos iniciaron las pláticas relativas al Plan de Posguerra para el Desarrollo Económico de México, en el cual se inscribe el Proyecto "Revolución Verde". un programa nuevo de la Fundación Rockefeller cuyo propósito era asistir a los agricultores pobres en México para aumentar su producción de trigo*

---



---

*Durante la presidencia de Adolfo López Mateos, en 1961 se promulgó el Decreto de Ley sobre la Producción, Certificación y Comercialización de Semillas, medida legal con la cual se creó la Productora Nacional de Semillas*

---

en 1943 el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) como un programa piloto en México, patrocinado por el gobierno mexicano y la Fundación Rockefeller.<sup>3</sup>

Inició así la Revolución Verde, inspirada por Norman Borlaug, quien se unió a un programa nuevo de la Fundación Rockefeller cuyo propósito era asistir a los agricultores pobres en México para aumentar su producción de trigo.<sup>4</sup> Para finales de la década de 1950, México era autosuficiente en la producción de trigo. Estados Unidos había realizado importantes avances en el campo del fitomejoramiento al conjugar la aplicación de las leyes de Mendel por hibridación sexual a la mejora de las plantas cultivadas y de prácticas agrícolas basadas en la agroquímica y la mecanización (Láñez, 2002).

El proyecto dio como resultado la colaboración innovadora y continua entre investigadores mexicanos y de otras nacionalidades, así como el establecimiento de redes internacionales para ensayar variedades experimentales. Organismos de desarrollo, patrocinadores nacionales y fundaciones privadas conformaron el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), con el propósito de difundir los impactos de la investigación a más cultivos y países.

En 1947 fue fundada la Comisión del Maíz, antecedente inmediato de PRONASE, como respuesta a la carencia de grano para abastecer las necesidades del país. Esta comisión desarrolló una útil tarea en favor del consumo y el cultivo del maíz, buscó el mejoramiento de las semillas e instaló 65 campos de experimentación, procurando la obtención de semillas híbridas para superar el rendimiento y la resistencia.<sup>5</sup>

Gabriel Ramos Millán (1902-1949) fue quien, por encargo del presidente Miguel Alemán, fundó la Comisión Nacional del Maíz, la cual introdujo en México el uso de semillas híbridas y mejoradas. Abogado y político, destacó como impulsor del mejoramiento del maíz, tanto que se le bautizó como el "Apóstol del Maíz".

Para 1948 ya se habían construido las primeras plantas de beneficio y almacenes de semillas, iniciándose la diversificación y producción de semillas como el sorgo en 1951, la soya en 1952 y el trigo, arroz y frijol en 1960.

Durante la presidencia de Adolfo López Mateos, en 1961 se promulgó el Decreto de Ley sobre la Producción, Certificación y Comercialización de Semillas, medida legal con la cual se creó la Productora Nacional de Semillas, cuyo objetivo fue poner a disposición de los campesinos semillas, particularmente de maíz, mejoradas y de alto rendimiento a costos accesibles.

El objetivo general de la Productora Nacional de Semillas fue la reproducción en escala comercial de las semillas que el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas enviara, así como la distribución y venta de éstas entre los agricultores. Surgió como instrumento de política del gobierno federal para el desarrollo tecnológico de la agricultura nacional al garantizar el abasto de semillas certificadas, fungiendo como proveedor principal de apoyo en especie a los acreditados de Banrural y como regulador de precios y calidad en el mercado de zonas con alta demanda en semillas mejoradas de granos y hortalizas, al suministrarlas a bajo costo (Padilla Peña, 2004).

En 1971 el presidente de la república designó al Dr. Lorenzo Martínez

<sup>3</sup> Página electrónica: <http://www.cimmyt.cgiar.org>.

<sup>4</sup> Sitio Web [www.ActionBioscience.org](http://www.ActionBioscience.org). *Biotechnología y la Revolución Verde*. Entrevista original con Norman Borlaug, noviembre 2002.

<sup>5</sup> Méndez Rojas, Luz Ma. *Caracterización de la Productora Nacional de Semillas. En las Actividades Profesionales del Biólogo en Diversas Dependencias de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*. Laboratorio de Investigación Educativa. Facultad de Ciencias, UNAM.

Medina como director general de PRONASE. Merced a su ejemplar labor de liderazgo, en sólo tres años la producción de PRONASE subió de 10,000 a 100,000 toneladas anuales de semillas mejoradas y adquirió una solvente condición financiera.

En su apogeo, allá por la década de los ochenta, PRONASE dispensaba a campesinos y agricultores mexicanos semillas de 80 variedades de granos y hortalizas. Incluso, algunos gobiernos americanos y africanos solicitaron adquirir semillas mejoradas. Además, en esa década PRONASE cubría 80 por ciento del mercado nacional de semillas mejoradas, con lo cual se garantizaba la producción de alimentos de origen agrícola y permitía la autosuficiencia en abasto alimentario. En 1982 operaba 40 plantas de producción y tenía presencia comercial en 2170 plazas agrícolas, con un máximo histórico de 216 mil toneladas.<sup>6</sup>

La crisis de PRONASE comenzó en 1989, cuando el gobierno abrió el mercado de semillas y variedades mejoradas a la iniciativa privada e inició los recortes fiscales al organismo. Las consecuencias fueron una baja en las ventas y carencia de liquidez, lo que obligó a PRONASE a recurrir a un financiamiento de la banca comercial para cubrir sus pasivos, y aunque en la década de los noventa logró operar con números negros no alcanzó la autosuficiencia financiera ni las metas de comercialización comprometidas (Pérez, 2004: 42).

Luego, entre 1991 y 2000 afrontó la contracción nacional de la producción de semillas mejoradas, se registró una baja de 5 por ciento anual en promedio durante dicho periodo debido a la baja de los precios comerciales, escasez de agua en la temporada de siembras y establecimiento de medidas regulatorias fitosanitarias, según información de la SAGARPA.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de julio de 1991 se publicó una nueva Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas, que derogó la de 1961, cuyo artículo tercero transitorio señaló que: "El Organismo Público descentralizado del Gobierno Federal denominado Productora Nacional de Semillas, conservará la estructura y funciones establecidos en la Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas que se deroga, en lo que no se oponga a la presente ley."

En enero de 1994, al inaugurarse el TLCAN, el mercado mexicano de semillas mejoradas de granos y hortalizas quedó abierto al sector privado. Durante las negociaciones de dicho Tratado, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se aceptó dismantelar las funciones rectoras del Estado mexicano en la economía, transfiriendo dicha responsabilidad al sector privado. Como secuela de ello, el gobierno de Salinas y el que le sucedió iniciaron el dismantelamiento de aquellos instrumentos de política económica y social, de modo que PRONASE fue desincorporada y vendida a empresarios en condiciones muy ventajosas para éstos y desfavorables para el Estado.

Si bien Ernesto Zedillo fue cauto en la desincorporación de PRONASE, ya que el PRI no tenía mayoría en la Cámara de Diputados en la segunda parte de su sexenio y no habría autorizado la desaparición de la entidad paraestatal, Vicente Fox, incluso sin tener el PAN mayoría en la cámara baja, se dio a la tarea de dismantelar PRONASE.

En 2001 el gobierno federal ordenó cancelar los programas de producción de semilla que mantuvo durante varios años con productores. De esa manera, se dejaron de producir semillas de ciertas variedades como la 22, 23, 201 y Cafime de maíz; frijol (flor de junio, negro de Zacatecas y pinto

villa); arroz (tomatlán A-97) y sorgo (blanco 86 y fortuna). A partir de la apertura del mercado a la producción de semilla de la iniciativa privada, se restringió la producción de PRONASE a sólo ciertas variedades de maíz, frijol, sorgo, arroz y avena. Para 2001 este organismo público descentralizado sólo atendía 1.5 por ciento del mercado potencial.<sup>7</sup>

Sin esperar a que la Cámara de Diputados formalizara la desaparición de PRONASE, el gobierno foxista inició desde 2002 la venta, donación y entrega ilegales de plantas, almacenes, campos de cultivo y producción y bancos de semillas. En algunos de esos bancos se incluyen aquellas semillas mejoradas y progenitoras del maíz (Fernández Ponte, 2004).

De esta manera, en la página electrónica de la PRONASE se señala lo siguiente: "Por Acuerdo de las Comisiones Intersecretariales de Desincorporación y la de Gasto, Productora Nacional de Semillas se encuentra en un proceso de redimensionamiento y preparación de su liquidación, razón por la cual no se encuentra operando normalmente, al haberse interrumpido desde el ciclo agrícola O.I. 2001/2002 los programas de producción de semillas, al estarse comercializando exclusivamente los remanentes de inventario en almacén y llevando a cabo la enajenación de los bienes muebles e inmuebles que ya no son de utilidad para los propósitos de la Entidad."<sup>8</sup>

Las declaraciones de Javier Usabiaga Arroyo dejan ver con claridad la intención del Ejecutivo. En comparecencia, el secretario señaló que: "Para ser un sector agropecuario competitivo necesitamos seguir generando bienes públicos, ya que los privados aún se encuentran lejanos al alcance de la mayoría de los agricultores. Por ello liquidamos el PRONASE. Nuestros productores no podían competir

<sup>6</sup> Diario de México. *Dañaría a cinco millones de productores la desaparición de PRONASE* 6 de septiembre de 2004.

<sup>7</sup> Diario de México. *Idem*.

<sup>8</sup> Página electrónica de PRONASE, <http://www.pronase.gob>.

---

*En 2001 el gobierno federal ordenó cancelar los programas de producción de semilla que mantuvo durante varios años con productores. Se dejaron de producir semillas de ciertas variedades de maíz, frijol, arroz y sorgo*

---

con el Estado ni en la producción de semilla.<sup>9</sup> Es singular la concepción sobre el papel de Estado más como un competidor que como un ente regulador.

Sin embargo para las organizaciones de productores se avizoran terribles consecuencias por la desaparición de PRONASE, incluso los propios trabajadores del organismo han señalado el costo que tendría su desaparición.

El presidente de la CNC, Heladio Ramírez López, dijo en un comunicado que más de cinco millones de productores tendrán que depender de las trasnacionales que dominan el mercado. El dirigente de la CNC advirtió a los legisladores federales que en ese proceso es necesaria la intervención del Estado en apoyo de los campesinos, sobre todo en estos momentos en que las semillas mexicanas están consideradas entre las más caras del mundo (Rudiño, 2004).

Al costo humano directo que significa la pérdida de empleos y afectación a miles de familias por la desaparición de PRONASE se suman otros acusadamente altos, como el costo estratégico, que tiene que ver con la destrucción de la capacidad del país para garantizar la producción nacional de alimentos de origen agrícola destinados al mercado nacional. El costo económico que se vislumbra al desaparecer PRONASE, por el acceso al mercado de empresarios mexicanos y extranjeros, tendrá como consecuencia una caída en la producción de semillas de origen nacional y una escasez de ciertas hortalizas de consumo básico. El costo social será enorme por la dependencia respecto al abastecedor principal, conformado por las trasnacionales estadounidenses.<sup>10</sup>

La conclusión es: "Los perdederos serán los agricultores, quienes tenían

la opción de tener semillas de calidad a menor precio, y los ganadores serán las trasnacionales, que tienen un gran monopolio de producción de semillas y que van a poner en jaque a los productores de México y hacerlos depender sólo de ellos porque no tendrán otra opción" (Tobón, 2003).

### Relevancia de las semillas

La semilla es base de la actividad agrícola: es la simiente con la cual se inicia el ciclo agrícola y es el producto final de la cosecha, abre y cierra el ciclo. Es el almacén de la información genética del producto que se obtendrá y esto significa una gran riqueza en términos ecológicos y económicos. En muchas culturas la semilla es venerada antes de sembrarla y es objeto de ritos religiosos.

La evolución de las semillas ocupa un papel preponderante en el desarrollo de la humanidad: las semillas que se utilizan hoy con fines económicos son producto de siglos de trabajo que han desarrollado los agricultores y, en particular, las mujeres mediante la cruce de diversas especies silvestres para domesticarlas y adaptarlas a los ecosistemas, a sus necesidades económicas y culturales. Las semillas autóctonas preservan tanto el patrimonio de la diversidad fitogenética de un país, como su patrimonio cultural.

El constante aumento de la productividad de los cultivos es, en buena medida, resultado de la interacción entre la selección natural y la elección deliberada de semillas para la cosecha siguiente. En los últimos decenios del siglo pasado, la productividad de los principales cereales (arroz, trigo y maíz) aumentó como resultado de la incorporación de los progresos científicos a la fitogenética junto con tecnologías que permitieron aprovechar al máximo el rendimiento potencial de los cultivos (FAO,

<sup>9</sup> Comparecencia de Javier Usabiaga ante la Tercera Comisión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, realizada el 29 de junio de 2004.

<sup>10</sup> Diario de México. *Dañaría a cinco millones de productores la desaparición de PRONASE*, 6 de septiembre de 2004.

1996). Además de las tecnologías de mejoramiento a través de cruzamientos, aparecieron nuevos actores en la producción de variedades híbridas: investigadores, instituciones estatales y privadas responsables de su producción.

Actualmente somos testigos de la irrupción de la biotecnología moderna que modifica los organismos a partir del conocimiento de la biología molecular y las técnicas de ingeniería genética. Hoy enfrentamos el predominio de las grandes empresas en el mercado de las semillas y en la utilización de la tecnología, desde los híbridos hasta los organismos genéticamente modificados.

La riqueza genética es parte de la biodiversidad con que cuenta nuestro país, en la actualidad esta riqueza ha cobrado gran relevancia por las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías. El material genético contenido en las semillas es apropiado en virtud de la aportación de tecnologías, que abre la posibilidad de patentar las especies.

Las empresas trasnacionales han presionado al gobierno mexicano para colocar sus productos en nuestro país, lo que les ha generado miles de millones de dólares de ganancias cada año. La importación de semillas de Estados Unidos, principal origen de nuestras importaciones, en los últimos diez años ha tenido una tasa de crecimiento promedio de 13 por ciento en su valor y 34 por ciento en su volumen. PRONASE fue abandonada de manera intencional para orillarla a la quiebra y dar mayor amplitud a la operación de empresas trasnacionales, grandes comercializadoras y promotoras de semillas transgénicas (Padilla Peña, op. cit.).

Hace 20 años existían miles de empresas que vendían semillas, la mayoría de ellas pequeños negocios familia-

res. En la actualidad las diez corporaciones de semillas más grandes controlan aproximadamente la tercera parte del comercio mundial de semillas, que está valuado en 23 mil millones de dólares.

Las mismas corporaciones dominan los sectores de mejoramiento vegetal, plaguicidas, medicina farmacéutica y veterinaria, son verdaderos "gigantes genéticos". Hasta finales de 1998 cinco compañías poseían la mayoría de las patentes agrobiotecnológicas en Estados Unidos y el sexto lugar lo ocupaba la mexicana Grupo Pulsar, que recientemente adquirió Monsanto. Esas seis empresas tienen 74 por ciento de todas las patentes en el sector. Sus nombres resultan familiares: Syngenta (fusión de Novartis y AstraZeneca), Aventis (fusión de Hoechst y Rhone Poulenc); Monsanto (actualmente propiedad de Pharmacia); Dupont y Dow. Cabe señalar que todas estas corporaciones están entre los diez principales fabricantes de plaguicidas.<sup>11</sup>

Entre 1996 y 1997 Monsanto invirtió unos 2 000 millones de dólares para obtener el control de importantes compañías de semillas. Las inversiones realizadas en 1998, que alcanzaron los 4 300 millones de dólares, consolidan el agresivo desembarco de este gigante trasnacional agroquímico en el sector de las semillas, convirtiendo a Monsanto en el cuarto productor mundial de semillas.<sup>12</sup>

Así, mientras los grandes capitales invierten en tecnología, producción y hasta publicidad para el mercado de semillas, el gobierno mexicano liquida las posibilidades de crecimiento en una rama productiva que en estos días ha demostrado su importancia estratégica. Son estas empresas quienes se han beneficiado con la política de liquidación de uno de los bastiones de nuestro campo.

Esta situación no puede ser desatendida por el gobierno mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en su artículo 27, que: "La nación tendrá en todo tiempo, el derecho [...] de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación."

### Iniciativas y reformas a la legislación

La situación que vive el sector primario de nuestra economía obliga a fortalecer las estructuras que consolidaron nuestro campo, se requiere revisar su funcionamiento y renovarlas, pero no acabar con ellas. Por ello se presentaron dos iniciativas de ley que pretenden dar un giro a la manera en que el país ha atendido la producción de semillas para el campo.

El 30 de noviembre de 2004, el diputado Julián Nazar Morales, del PRI, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expide la Ley General para la Producción, Certificación y Comercialización de Semillas. En la misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa a las comisiones de Agricultura y Ganadería, y de Economía.

El 9 de diciembre de 2004, el diputado Víctor Suárez Carrera, del PRD, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley para la Protección y Fomento de las Semillas Mejoradas y Variedades Nativas Mexicanas. En la misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva turnó la mencionada Iniciativa para su análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Agricultura y Ganadería.

Estas iniciativas se integraron en un dictamen que fue sancionado en comisiones para ser presentado en el pleno de la Cámara de Diputados el jueves 28 de abril de 2005. El dicta-

<sup>11</sup> Hope Shand, Directora de investigaciones de la Rural Advancement Foundation International (RAFI), [www.rafi.org](http://www.rafi.org).

<sup>12</sup> Isabel Bermejo, *Consecuencias ambientales y sociales de la ingeniería genética*. Ecologistas en Acción. Red Europea de Ingeniería Genética (Genet).

---

*En la actualidad las diez corporaciones de semillas más grandes controlan aproximadamente la tercera parte del comercio mundial de semillas, que está valuado en 23 mil millones de dólares*

---

men fue aprobado con 346 votos en pro y 6 abstenciones, con ello pasó como Minuta de Ley de Protección y Fomento de Semillas al Senado para su revisión.

La ahora Minuta de Ley, que consta de diez capítulos y 57 artículos, retoma el desafío de recuperar, reivindicar y valorizar activamente la función irrenunciable del Estado y su obligación constitucional en lo referente al fomento y protección de las semillas mexicanas indispensables para la soberanía y la seguridad alimentarias, la conservación de nuestro patrimonio fitogenético, y la defensa y valorización de las culturas agrícolas tradicionales.

Por lo anterior, se considera fundamental que el Estado mexicano mantenga una función central para lograr el mantenimiento de la diversidad genética, sobre todo de los cultivos básicos y estratégicos para el país. Se trata de reposicionar la función del Estado en materia de semillas en las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales del país, así como en el contexto internacional, donde se disputa el control de los mercados agroalimentarios internacionales.

El planteamiento central es que PRONASE se convierta en la Promotora Nacional de Semillas Mexicanas (PRONASEME) como un organismo promotor de un sistema nacional de protección, preservación, regulación y fomento de la producción de las semillas. La ley reorienta la operación de PRONASE y establece modificaciones profundas para fungir, bajo nuevas formas de responsabilidad compartida con el sector privado, centros de investigación y productores.

En el capítulo II se crea la Promotora como organismo público descentralizado de la administración pública federal, sectorizado en la Secretaría, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Plantea que será el vínculo entre las organizaciones de productores dedica-

das a la producción, certificación y comercio de semillas, las empresas semilleras y entidades públicas y privadas dedicadas al desarrollo de semillas.

En el capítulo III se establece el Sistema Nacional de Semillas, que tiene por objeto articular la concurrencia, cooperación y complementación de los sectores público, social y privado involucrados en la conservación, investigación, producción, certificación, comercialización, fomento, abasto y utilización de semillas, y que será promovido y apoyado por la PRONASEME y coordinado por un comité nacional presidido por el titular de la Secretaría de Agricultura y conformado por representantes de los integrantes del Sistema Nacional de Semillas.

El Fondo de Apoyos e Incentivos al Sistema Nacional de Semillas se plantea en el capítulo IV. A efecto de promover el establecimiento, operación y consolidación del Sistema Nacional de Semillas, la Secretaría constituirá un Fondo de Apoyos e Incentivos al mismo. La PRONASEME apoyará a los demás integrantes del Sistema, con base en una planificación acorde con las metas de producción y mediante la entrega de apoyos para la suscripción de convenios de las empresas productoras de semillas con las entidades, organizaciones del sector agropecuario y organismos públicos, dedicados al desarrollo de materiales mejorados.

La Minuta plantea en el capítulo V los parámetros para llevar a cabo la investigación, conservación, promoción y abasto de semillas mexicanas. En este nuevo esquema, la investigación pública para el mejoramiento de las variedades de plantas existentes y la formación de otras bajo el contexto de inversión pública será realizada principalmente, pero no de modo exclusivo, por el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, incluyéndose a otras instituciones públicas de investigación y/o enseñanza agropecuarias.

---

*Mientras los grandes capitales invierten en tecnología, producción y hasta publicidad para el mercado de semillas, el gobierno mexicano liquida las posibilidades de crecimiento en una rama productiva que en estos días ha demostrado su importancia estratégica*

---

El capítulo VI, titulado “Del comercio de semillas”, establece los requisitos para la enajenación e importación de las semillas.

La calificación de semillas en diferentes categorías y las características del Catálogo Nacional de Variedades Vegetales se encuentran en el capítulo VII, “De la calificación, inscripción y certificación de las variedades vegetales”.

El capítulo VIII se refiere al registro y catálogo de bancos de germoplasma y áreas de protección de la agrobiodiversidad, y señala que estas áreas, identificadas tradicionalmente como depositarias de prácticas agrícolas, podrán ser objeto de los apoyos e incentivos contemplados en el Fondo. Éste es un punto de gran relevancia en la ley, pues reconoce el papel activo, dinámico, indispensable de las comunidades campesinas e indígenas en la protección y mejoramiento de la agrobiodiversidad. Asimismo, admite la trascendencia de los sistemas y las prácticas agrícolas tradicionales en la preservación, mejoramiento y abasto de semillas para la alimentación y el desarrollo nacionales. Impulsa las funciones de preservación, disponibilidad y regulación del mercado de semillas mediante tareas que incluyen reservas *ex situ* de germoplasma, investigación sobre conservación, fomento y regulación de la promoción, entre otras.

Finalmente, los capítulos IX y X se refieren a las infracciones, sanciones y responsabilidades, y al recurso de revisión, respectivamente.

Los artículos transitorios abrogan la Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas de 1991. El artículo transitorio tercero establece la extinción por liquidación de la Productora Nacional de Semillas, y el cuarto da un plazo de 90 días naturales a partir de la entrada en vigor del decreto para que quede debidamente constituida la Promotora

Nacional de Semillas Mexicanas.

La Minuta de Ley se encuentra en revisión en la Cámara de Senadores, los diputados esperan que el dictamen regrese en los mismos términos en que fue enviada la Minuta. Sin embargo, existen actores interesados en combatir esta ley. Los productores privados reunidos en la Asociación Mexicana de Semilleros A.C. prefieren que el apoyo se oriente hacia las entidades que ya están involucradas en ese mercado bajo un estricto control de los recursos asignados y con la mira en resultados obtenidos. Los hombres de empresa están dispuestos a lanzarse a la lucha porque no renazcan “elefantes blancos” pues suponen que la ley apunta a favorecer específicamente a los campesinos, señalando que es discriminatoria (Torreblanca, 2005).

Toca a los senadores decidir si se moderniza la infraestructura estatal que atendía al campo y se da un giro a la manera en que el país ha atendido la producción de semillas para el campo, o bien se sigue la tendencia general, de que particulares se dediquen a estas tareas. La propuesta de los diputados está en la línea de mantener el control estatal en la protección y fomento de los procesos relativos a la producción de semillas para proteger la soberanía alimentaria y la economía nacional.

#### Bibliografía, hemerografía y documentos

- Cámara de Diputados (2005), *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1742-IV, 28 de abril.
- FAO (1996), *Enseñanzas de la revolución verde: hacia una nueva revolución verde*. Documentos técnicos de referencia, Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, Italia, noviembre.
- Fernández Ponte, Fausto (2004), “Inminente desaparición de la

PRONASE” en *La Crítica*, 2 de agosto 2004.

- INIFAP (1995), *México: Informe Nacional para la Conferencia Técnica Internacional de la FAO sobre Recursos Filogenéticos* (Leipzig, 1996), México, junio, 1995.
- Láñez, Enrique (2002), *¿Un papel para la biotecnología?*, Instituto de Biotecnología, Universidad de Granada, España, 2002.
- Padilla Peña, Joel (2004), *Punto de acuerdo con relación a la desaparición del organismo “Productora Nacional de Semillas, PRONASE”*. Cámara de Senadores, 18 de agosto.
- Pérez U, Matilde (2004), “Anomalías del gobierno foxista en el desmantelamiento del PRONASE en *La Jornada*, 24 de julio.
- Rudiño, Lourdes (2004), *El Financiero*, 6 de septiembre.
- Tobón Georgina (2003), “Irregularidades en PRONASE” en *Vértigo*, marzo.
- Torreblanca, Eduardo (2005), *El Universal*, 20 de mayo.



Banco de fotografías de la Red Mexicana de Lucha contra la Descertificación (RIOD)



Archivo fotográfico de la Comisión de Pesca

## Introducción

La primera Ley de Pesca en México se promulgó en 1925 y tenía como base el “Reglamento de pesca marítima y fluvial de la República Mexicana” de la Ley de Aguas que se publicó en 1924. La Ley permitía al Estado regular los permisos de pesca para nacionales y extranjeros.

Desde esa primera Ley hasta la vigente que fue publicada en 1992, la pesca<sup>1</sup> y sus actividades conexas han permanecido bajo el control exclusivo de la federación. Es la única actividad vinculada con el uso de los recursos naturales donde no se ha incorporado la participación de las entidades federativas en su administración y manejo.

La creciente capacidad política y administrativa de los gobiernos locales debe transformarse en una participación más activa y responsable, que detone regionalmente la pesca y la acuacultura como actividades prioritarias del desarrollo social y económico de dichas entidades y, por ende, de los habitantes del país. Congruentes con el ánimo federalista prevaleciente en nuestra nación, el Congreso de la Unión impulsó el desarrollo de una legislación concurrente en materia de pesca y acuacultura.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El acto de extraer, capturar o recolectar, por cualquier método o procedimiento, especies biológicas o elementos biogénicos, cuyo medio de vida total, parcial o temporal, sea el agua.

<sup>2</sup> En la Cámara de Senadores se presentó una iniciativa de reforma al artículo 73 constitucional el 7 de noviembre de 2002. En tanto que la Dip. Rosa Delia Cota Montaño presentó una propuesta el 13 de diciembre de 2002.

El 21 de abril de 2004 se aprobó en la Cámara de Diputados la reforma constitucional que adicionó la fracción XXIX-L al artículo 73. El constituyente permanente la aprobó y fue publicada el 27 de septiembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, para quedar como sigue:

Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado [...]

Hasta hoy la participación de los gobiernos estatales y municipales ha sido muy limitada, sin ninguna libertad de acción que no se constriña a lo expresamente pactado en algunos convenios o acuerdos signados con el gobierno federal.

Con base en la reforma constitucional, el Congreso de la Unión está facultado para expedir una ley general en materia de pesca y acuicultura, que incorpore de forma expresa la distribución de competencias entre federación, estados y municipios.

Asimismo, se reconoce el desarrollo de la acuicultura como una actividad productiva que permite la diversificación pesquera, para ofrecer opciones de empleo en el medio rural, incrementar la producción pesquera y la oferta de alimentos que mejoren la dieta de la población mexicana, así como la generación de divisas.

El 9 de diciembre de 2004 los integrantes de los cuatro grupos parlamentarios representados en la Comisión de Pesca, presentaron la iniciativa de Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (ILGPAS).

Objeto de la iniciativa:

- Garantizar el desarrollo sustentable e integral de la pesca y la acuicultura a través de la conservación,

preservación, aprovechamiento, repoblamiento, cultivo, transformación, distribución y comercialización de los recursos pesqueros y acuícolas, así como su adecuado fomento y administración.

- El establecimiento de las bases para el ejercicio de las atribuciones que en materia de pesca y acuicultura corresponden a la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en la fracción XXIX-L del artículo 73 de la Constitución.
- Garantizar, a través de los programas para el sector pesquero que se instrumenten, el mejoramiento de la calidad de vida de los pescadores y acuicultores del país.

#### **Principios en materia de pesca y acuicultura**

Entre los elementos novedosos que la ILGPAS incorpora, se encuentran los principios que deberán observarse en la formulación y conducción de la política nacional de pesca y acuicultura, en la elaboración de programas y en la regulación reglamentaria y administrativa que se expidan:

- I. Que la pesca y la acuicultura se orienten a la producción de alimentos para el consumo humano directo como fuente de proteínas de alta calidad y de bajo costo para los habitantes de la nación.
- II. Que el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, su conservación, rehabilitación y la protección de los ecosistemas en los que se encuentren, sea compatible con su capacidad natural de recuperación y disponibilidad.
- III. Que la investigación científica y tecnológica sea una herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas, instrumentos, medidas, mecanismos

---

*La creciente capacidad política y administrativa de los gobiernos locales debe transformarse en una participación más activa y responsable, que detone regionalmente la pesca y la acuicultura como actividades prioritarias del desarrollo social y económico*

---



---

*Se reconoce el desarrollo de la acuicultura como una actividad productiva que permite la diversificación pesquera, para ofrecer opciones de empleo en el medio rural, incrementar la producción pesquera y la oferta de alimentos que mejoren la dieta de la población mexicana, así como la generación de divisas.*

---

y decisiones relativos a la conservación, rehabilitación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros.

IV. Reconocer a la acuicultura como una actividad productiva que permita la diversificación pesquera, ofrecer opciones de empleo en el medio rural, incrementar la producción pesquera y la oferta de alimentos que mejoren la dieta de la población mexicana, así como la generación de divisas.

V. El ordenamiento de la acuicultura a través de programas regionales que incluyan la definición de sitios para su realización, tecnificación, diversificación, buscando nuevas tecnologías que reduzcan los impactos ambientales y que permitan ampliar el número de especies que se cultiven.

VI. El uso de artes y métodos de pesca selectivos y ambientalmente menos impactantes, a fin de conservar y mantener la disponibilidad de los recursos pesqueros, la estructura de las poblaciones, la rehabilitación de los ecosistemas costeros y acuáticos y la calidad de los productos de la pesca.

VII. La adopción del enfoque precautorio que incluya la definición de límites de captura y esfuerzo aplicables, así como la evaluación y monitoreo del impacto de la actividad pesquera sobre la sustentabilidad a largo plazo de las poblaciones.

VIII. La transparencia en los procedimientos administrativos relativos al otorgamiento de concesiones y permisos para realizar actividades pesqueras y acuícolas, así como las medidas para el control del esfuerzo pesquero, deberán ser eficaces y claras, además de que incorporen mecanismos de control accesibles a los productores.

IX. La participación, consenso y compromiso de los productores y sus

comunidades en la corresponsabilidad de aprovechar de forma integral y sustentable los recursos pesqueros y acuícolas.

#### Distribución de competencias y concurrencia

El eje fundamental de la iniciativa es la distribución de competencias de la federación, entidades federativas y municipios, bajo el principio de federalismo corresponsable. Considerando que la naturaleza jurídica de las aguas donde se llevan a cabo las actividades de pesca y acuicultura es de jurisdicción federal, como lo señala el Artículo 27 constitucional. Esto se traduce, específicamente, en que el otorgamiento de concesiones y permisos corresponde a la federación y no es transferible a las entidades federativas y los municipios.

Sin embargo, para atender la demanda de los gobiernos locales de contar con mayor información de las solicitudes que se reciben para la explotación de recursos pesqueros en sus regiones, se propone que a través de los consejos estatales de Pesca y Acuicultura se envíe copia de la solicitud recibida y pueda emitir una opinión sobre esa solicitud.

En cuanto a las entidades federativas se propone que participen en la elaboración de programas de manejo pesquero, en la formulación de los ordenamientos pesqueros y los planes de ordenamiento acuícola y en las acciones de inspección y vigilancia (a través de convenios específicos). Convocar a la creación de los consejos estatales de pesca y acuicultura y publicar sus reglamentos.

Se propone que los municipios se hagan cargo de conducir la política municipal de información en materia de pesca y acuicultura, del fomento de la actividad acuícola, en armonía con la preservación del ambiente y la conservación de la biodiversidad, la participación en la inspección y vigilancia en su municipio.



Liliam Jiménez

## Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura

La administración y regulación del sector pesca y acuicultura ha sido conducida por diferentes instancias en el Poder Ejecutivo,<sup>3</sup> alcanzando su máximo nivel jerárquico en 1982 como Secretaría de Pesca. En 1994 desapareció y se integró como Subsecretaría de Pesca a la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

En 2001 se creó la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA) como un organismo desconcentrado de SAGARPA, a través del cual ejerce las atribuciones de fomento y regulación de la actividad pesquera y de acuicultura.

Con la transformación a organismo desconcentrado de SAGARPA, el sector pesca y acuicultura se "diluyó" con la agricultura y la ganadería. Especialmente en cuanto al presupuesto asignado y su ejecución.

Con el objeto de reconocer la importancia del sector pesquero y ante la necesidad de otorgarle mayores atribuciones de orden administrativo y de control, se propone en la iniciativa a la CONAPESCA como organismo público descentralizado de SAGARPA, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto será coordinar y ejecutar la política nacional de pesca y acuicultura.

Como organismo descentralizado, la CONAPESCA contará con autonomía de gestión, lo cual le permitiría proponer y ejecutar su presupuesto. Asimismo, en caso de que se modifique su status administrativo, los bienes con los que cuenta permanecerán bajo su "control".

De la investigación científica y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INAPESCA)

La ILGPAS incluye un título específico en la definición de la política de investigación científica y tecnológica en materia de pesca y acuicultura, así como el carácter del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INAPESCA).

En concordancia con los principios que deberán observarse en el desarrollo de las políticas públicas y los ordenamientos jurídicos, uno de los objetivos esenciales de la investigación pesquera y acuícola será:

Orientar las decisiones de las autoridades competentes en materia de pesca y acuicultura, relativas a la conservación, protección, rehabilitación y aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas [...]

Además, con el objeto de vincular y fortalecer la investigación, optimizar el uso de los recursos e integrar los resultados de la información generada en las instituciones públicas y privadas, se propone que el INAPESCA promueva y coordine la integración de la Red Nacional de Información e Investigación en Pesca y Acuicultura, con el objeto de vincular y fortalecer la investigación científica y el desarrollo tecnológico para el manejo y administración de los recursos pesqueros y el desarrollo ordenado de la acuicultura.

En 1971, el Instituto Nacional de Investigaciones Biológico Pesqueras cambió de nombre a Instituto Nacional de la Pesca (INP), dependiente de la Subsecretaría de Pesca. En diciembre de 1994, el INP se integró a la recién creada Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). En noviembre de 2000 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública y el INP se transformó en organismo desconcentrado de la SAGARPA.

La ILGPAS propone incorporar a la acuicultura como objeto específico de los trabajos de investigación que realice

---

*Se propone que los municipios se hagan cargo de conducir la política municipal de información en materia de pesca y acuicultura*

---



Liliam Jiménez

---

*En 2001 se creó la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA) como un organismo desconcentrado de SAGARPA, a través del cual ejerce las atribuciones de fomento y regulación de la actividad pesquera y de acuicultura.*

---

<sup>3</sup> En el sexenio de Luis Echeverría Álvarez fue Subsecretaría de Pesca en la Secretaría de Industria y Comercio, hasta que en 1976 José López Portillo promovería la creación del Departamento de Pesca, como un departamento administrativo autónomo. Durante el mismo sexenio se convirtió en Secretaría.

dicho instituto, por lo que su denominación será distinta: Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INAPESCA), como organismo descentralizado. Estará encargado de emitir dictámenes y opiniones que serán vinculantes para la autoridad en la toma de decisiones para la administración y manejo de la pesca y la acuicultura.

La Ley de Pesca vigente señala que el Instituto Nacional de la Pesca es la instancia de apoyo del Estado con las funciones de investigación científica y tecnológica, para dar asesoramiento y emitir opinión de carácter técnico-científico —cuando lo solicite la autoridad— para la administración y conservación de los recursos.

La condición de hacer vinculante la opinión del INAPESCA tiene por objeto cancelar la discrecionalidad en la administración de los recursos pesqueros y de la acuicultura que la CONAPESCA ejecuta regularmente. Conlleva el reconocimiento de la investigación científica y tecnológica como herramienta básica en la toma de decisiones de manejo.

#### Carta Nacional Pesquera y Acuícola

Este instrumento de manejo es el único que actualmente se reconoce para la administración de los recursos pesqueros, sin embargo solamente la refiere el Reglamento de la Ley de Pesca como: la presentación cartográfica y escrita de los indicadores sobre la disponibilidad de los recursos pesqueros y acuícolas.

Con el objeto de reconocer su importancia para la definición de las estrategias de manejo de los recursos pesqueros y acuícolas, se incorpora la Carta Nacional Pesquera en la ILGPAS.

En consonancia con la política de investigación, se propone que: su contenido tendrá carácter informativo para los sectores productivos y será vinculante para la CONAPESCA en la toma de decisiones de la autoridad

pesquera respecto de la adopción e implementación de instrumentos y medidas para el control del esfuerzo pesquero, en la resolución de solicitudes de concesiones y permisos para la realización de actividades pesqueras y en la instrumentación y ejecución de acciones y medidas relacionadas con dichos actos administrativos. Así como en la implementación y ejecución de acciones tendentes a la recuperación de alguna especie o ecosistema.

Asimismo, a diferencia del reglamento vigente, que señala deberá publicarse íntegramente en el *Diario Oficial de la Federación*, la ILGPAS propone se publiquen actualizaciones de las fichas individuales por recurso o pesquería, sin que el total de la Carta pierda su validez.

#### Acuicultura

En la Iniciativa, la acuicultura tiene un capítulo específico. Esto obedece al impulso e importancia que se le debe brindar para su mejor desarrollo y crecimiento productivo, como actividad sustentable. De esta forma, se define dicha actividad y se establecen disposiciones generales aplicables a cada una de sus modalidades.

En la ILGPAS se propone que la CONAPESCA, aplicando criterios de sustentabilidad, regule el crecimiento ordenado de la acuicultura, atendiendo principalmente a las áreas o zonas con potencial para desarrollar esta actividad, mediante la expedición de permisos por especie o grupos de especies.

Asimismo, se reconoce que la planeación y regulación del ordenamiento acuícola forma parte del sistema nacional de planeación democrática y se proponen instrumentos específicos para la acuicultura:

- I. El Programa Nacional de Acuicultura y la Carta Acuícola Nacional;
- II. Los programas estatales de acuicultura;
- III. Los planes de ordenamiento acuícola.



Liliam Jiménez

---

*El poder legislativo reconoce que es imperativo crear un marco general que permita responder con eficacia a los retos que plantea el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas con la participación de los productores en el manejo y conservación de los recursos*

---

## Unidades de manejo acuícola

Como componente fundamental para el fomento y la administración de la acuicultura se propone el desarrollo de las Unidades de Manejo Acuícola, que estarán basadas en la evaluación de los recursos naturales disponibles para la acuicultura. Cada unidad de manejo deberá contar con un plan de manejo.

## Auditorías técnicas preventivas

Tendrán la finalidad de determinar el grado de cumplimiento de la normatividad y de los planes de manejo respectivos por parte de los acuicultores.

## Comités de Sanidad Acuícola

Atendiendo una demanda creciente de los productores acuícolas, la ILGPAS reconoce a los Comités de Sanidad Acuícola como órganos auxiliares para que el SENASICA lleve a cabo la prevención, diagnóstico y control de enfermedades.

## Instrumentos de la política pesquera

Considerando que la mayoría de las pesquerías se encuentran en niveles máximos de rendimiento o incluso de sobreexplotación, la ordenación de la pesca y la incorporación de los productores en la definición de las medidas de manejo son los ejes fundamentales que dictan el rumbo de la ILGPAS.

Asimismo, por primera vez la ley en la materia inserta instrumentos de manejo que incluyen elementos ambientales, sociales y la evaluación sistemática del estado de los recursos sujetos a explotación.

Basados en el principio de concurrencia, se propone que en el desarrollo y aplicación de estos instrumentos participen las entidades federativas y los municipios.

- I. Programas de ordenamiento pesquero: su objeto es regular e indu-

cir el uso de la franja marina sujeta a aprovechamiento pesquero, con el fin de lograr el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, basados en información histórica de niveles de extracción, vocación, usos y potencialidades de desarrollo de actividades.

- II. Plan de manejo pesquero: el conjunto de acciones encaminadas al desarrollo de la actividad pesquera de forma equilibrada, integral y sustentable; basadas en el conocimiento actualizado de los aspectos biológicos, pesqueros, ambientales, económicos, culturales y sociales que se tengan de ella.
- III. Zonas de pesca artesanal: franja marina donde se realicen actividades de pesca, que tendrán como objetivos:
  - a. El ordenamiento de la pesca realizada por las embarcaciones menores;
  - b. El garantizar el uso de artes de pesca altamente selectivas y menos impactantes con el medio ambiente;
  - c. El fomentar la participación de los habitantes locales en las estrategias de manejo pesquero, y
  - d. El reconocimiento de los derechos históricos de los pescadores tradicionales.
- IV. Concesiones y permisos: en el caso de las concesiones, se propone que podrán ser transferidas entre familiares (conyuge, hijos y a quienes tengan derechos sucesorios).

Ambos títulos podrán ser prorrogados si la evaluación realizada por el INAPESCA o las instituciones de la Red Nacional de Información e Investigación en Pesca y Acuicultura resulta positiva en cuanto al manejo de la pesquería y acorde con las condiciones que se establezcan en el reglamento de la Ley y en las normas oficiales que para el caso se publiquen.

El proceso legislativo

El poder legislativo reconoce que es imperativo crear un marco general que permita responder con eficacia a los retos que plantea el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas con la participación de los productores en el manejo y conservación de los recursos. Con esta misión, el pleno de la Comisión de Pesca acordó llevar a cabo un amplio proceso de consulta e información con los productores de la pesca y la acuicultura del país, analizar la Iniciativa de Ley y recoger sus propuestas.

Hasta agosto del presente año se han realizado consultas en Baja California, Campeche, Michoacán, Oaxaca, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Además reuniones específicas con los representantes encargados de la materia en los gobiernos estatales.

Actualmente se está llevando a cabo un proceso de análisis y revisión con los representantes de la Administración Pública Federal, que están involucrados en la administración de la pesca y la acuicultura, con el objeto de incorporar las observaciones y cambios que el Poder Ejecutivo considera pertinentes. Bajo la misma óptica la Comisión de Pesca se propone lograr el acuerdo con la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca del Senado de la República para trabajar en Conferencia Legislativa y con ello garantizar la aprobación de la Ley.

Con la Iniciativa de Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, esta Comisión pretende abonar al gran objetivo que significa garantizar el ordenamiento de la actividad, que permita su permanencia en el largo plazo para el desarrollo económico y social en las regiones de la nación mexicana con la participación de los productores de las tres esferas de gobierno.



# 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, 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.

---

*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*

---

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



Archivo del CEDRSSA

Este artículo tiene por objeto distinguir la importancia del análisis del comportamiento del gasto público agropecuario y rural en México y su contexto actual latinoamericano. Consta de cinco partes: la primera indica los antecedentes institucionales del tema a nivel regional; la segunda aborda el contexto actual de la discusión sobre el gasto público agrícola y rural en América Latina; la tercera destaca las principales características del comportamiento del gasto público agropecuario y rural en México; la cuarta presenta los resultados del análisis sobre la relación entre el gasto público agropecuario y rural con el crecimiento económico sectorial, y la quinta y última, presenta algunos comentarios finales.

### 1. Antecedentes

En la última década, los actores sociales y los gobiernos de la región latinoamericana han coincidido con las entidades supranacionales de cooperación técnica, económica y financiera, en la necesidad de revisar la eficacia de los recursos empleados en el apoyo al desarrollo de la agricultura y la alimentación. Este acompañamiento entre los intereses nacionales e internacionales no es ajeno al proceso creciente de armonización de políticas públicas que acompaña a la vertiginosa globalización económica y política. Al ser considerado el desarrollo del medio rural y la alimentación oportuna, suficiente y adecuada para la población como elementos indispensables en el combate a la pobreza y la mala nutrición, el tema de la eficacia del gasto público ejercido en programas dirigidos al agro,

<sup>1</sup> El autor ha sido consultor de políticas y gasto público agropecuario y rural de la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, durante 2002-2005.

es una preocupación legítima y cada vez más relevante en la conciencia ciudadana, así como un deber para los actores institucionales, sociales y políticos involucrados, directa e indirectamente, en las actividades concernientes a la agricultura y la alimentación.

En este contexto, desde la declaración de Roma y el Plan de Acción adoptado en el seno de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, se establecieron compromisos internacionales para reducir el hambre y la desnutrición de la población mundial. En 2001, el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO en Roma, en la revisión de los avances de los acuerdos, realizó un documento denominado Movilización de Recursos para Luchar Contra el Hambre, en el cual se indicaba la necesidad de elevar la eficacia de la acción pública para aliviar el hambre y la desnutrición y el combate a la pobreza, al mismo tiempo que demandaba mayor atención a los recursos considerados para ello.

La 26ª Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe de la FAO señaló la importancia de procurar esfuerzos orientados a fortalecer la movilización de recursos y la gestión pública sectorial en las áreas rurales. En agosto de 2001 se realizó el primer seminario "Políticas Públicas y Gasto Público para el Desarrollo Agrícola y Rural",<sup>2</sup> en Santiago de Chile y más tarde otros eventos similares se han sucedido (en 2003 y recientemente en 2005).<sup>3</sup> En 2002, al tiempo que daba inició el primer proyecto de cooperación técnica regional (con la participación de cinco países) relativo a fortalecer la capacidad de

gestión de recursos para el agro, se procedió a efectuar un nuevo estudio regional y la construcción de la base de datos sobre el gasto público agropecuario y de áreas rurales para 20 países. En la actualidad, se llevan a cabo diversas acciones y programas de colaboración de asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad de gestión en el gasto público y de evaluación de programas públicos dirigidos a la agricultura y la alimentación.

Para el caso de México, en 2001 se presentó un primer informe técnico sobre el gasto público agropecuario y rural.<sup>4</sup> Más adelante, en 2004, se realizó una actualización de este informe que contribuyó a la conformación de la base de datos regional y en el cual se abarcó un horizonte más largo de estudio, es decir, al periodo de 1985-2001.<sup>5</sup>

## 2. Contexto actual de la discusión sobre el gasto público agrícola y rural en América Latina

Después de 20 años de haber adoptado políticas públicas centradas en la liberalización económica y en la reforma del Estado en América Latina y el Caribe, se manifiestan problemáticas diversas para mejorar la seguridad alimentaria y tener mayor efectividad en las políticas públicas agropecuarias y rurales, a fin de alcanzar los objetivos de convertir a la agricultura en una actividad económica competitiva y practicar un desarrollo rural más descentralizado y sustentable.

En la mayoría de países, se ha manifestado tendencialmente un com-

---

*Desde la declaración de Roma y el Plan de acción adoptado en el seno de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, se establecieron compromisos internacionales para reducir el hambre y la desnutrición de la población mundial*

---

<sup>2</sup> Ver documentos e información sobre los eventos en el renglón de gasto público de la sección Desarrollo Rural del Website <http://www.rlc.fao.org/> para la reunión inicial de 2001. Se adoptaron los criterios técnicos para estandarizar el análisis del gasto público en los diversos países, en particular, la sistematización de la data en matrices de gasto público con clasificación económica institucional y funcional programática.

<sup>3</sup> Ver información en el mismo Website sobre el Seminario internacional celebrado en Santo Domingo, Rep. Dominicana, en mayo de 2003, y el reciente taller de discusión realizado en Santiago de Chile en febrero de 2005.

<sup>4</sup> Relativo al periodo de 1995-2000 y fue realizado por el consultor Dr. Andrés Casco F.

<sup>5</sup> Este documento abarcó 17 años y se hizo sobre la base de la cuenta de la hacienda pública federal revisada (ver Pensado Leglise, 2004).

portamiento pro-cíclico del gasto público y ha imperado una dependencia a los flujos netos de recursos y de capital proveniente del exterior para lograr crecimiento económico (ver gráfica 1). Este tipo de manejo de las finanzas públicas incidió en profundizar y hacer más duraderos los efectos recesivos con severos costos sociales y de inestabilidad política e institucional (ver Stiglitz, 1995; French-Davis, 2003; Ocampo, 2002).

Durante el periodo observado en términos regionales, la tendencia de la liberalización económica del agro influyó, entre otras cosas, en una mayor diferenciación de los sectores competitivos de los tradicionales dentro del sector agropecuario, pesquero y forestal, lo cual devino en fenómenos de concentración económica en ciertas cadenas intensivas (como por ejemplo, la avícola y porcícola) propiciando mayor desigualdad en el medio rural. Es de reconocer que existieron algunos casos donde la economía posibilitó o consolidó eslabonamientos productivos ampliados dinámicos, o se generaron nuevas actividades intensivas, las cuales ofrecieron posibilidades de mayor éxito relativo respecto a otros; es decir, se permitió generar una demanda adicional de mano de obra y el florecimiento de las actividades económicas no rurales, capaz de neutralizar el desplazamiento

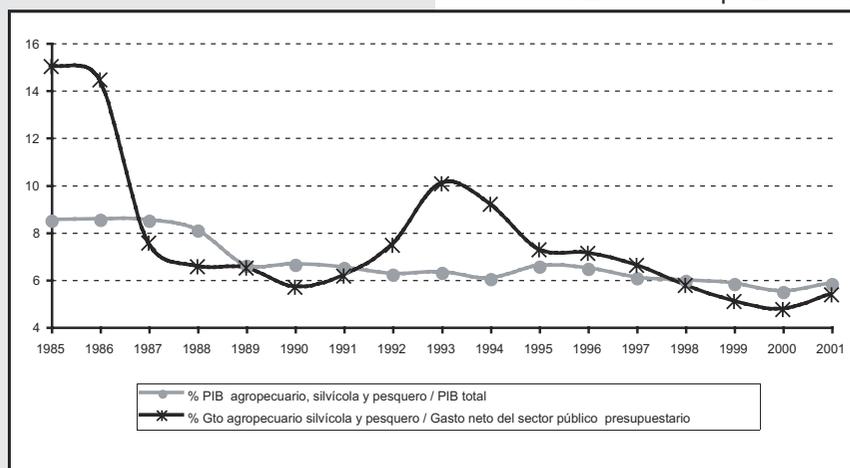
económico de los pequeños productores rurales. Ejemplo de ello sería la reconversión de los patrones productivos agroalimentarios y pro exportadores en algunos países de la región como Chile y Costa Rica.<sup>6</sup>

No obstante, existen otros casos de países en los que no se pudo gestar un cambio estructural ordenado en el aparato productivo rural o sólo se dio de manera localizada e insuficiente, a través de enclaves agroexportadores. Esta situación acarrió el estancamiento económico de las principales actividades agrícolas y de la mayoría de las regiones rurales, intensificando la migración temporal y permanente de la población rural.

Ante la ausencia de una nueva fase de industrialización en la región, la expansión de la economía informal, la maquila y la migración masiva a mercados laborales sirvieron en algunos países de compensación y sobrevivencia al campesino ante la pérdida de ingresos generada por la desvalorización de sus cultivos, suscitada por el impacto de la apertura agrícola externa. Por ende, en el campo, las familias elevaron su grado de diversificación de ingresos no agrícolas.

En el periodo de 1985-2001, se dio marcha al proceso de reforma del Estado en la región, el cual provocó que el aparato administrativo público dedicado a la agricultura y la alimentación fuera transformado con base en los nuevos parámetros establecidos en las negociaciones de la denominada caja verde de la OMC. La sustitución de los subsidios a los precios agrícolas por los subsidios directos al productor rural y la focalización de los programas sociales rurales, derivaron en cambios administrativos, además del cierre, fusión o venta de las empresas paraestatales que intervenían a través de insumos, precios, créditos y seguros en la cadena agrícola (Pensado Leglise, 2003).

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia, con base en datos seleccionados de los ramos presupuestales correspondientes, publicados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP, varios años, 2004.

<sup>6</sup> Entre 1990 y 2002, las exportaciones de productos no tradicionales se elevaron de 28 a 47% del total de productos agropecuarios exportados por Centroamérica (ver CEPAL, 2003).

El proceso de reforma también impulsó la descentralización de funciones administrativas hacia las instancias de gobierno subnacionales (en nuestro caso, los gobiernos de las entidades federativas) y locales. Generalizó la adopción del estilo gerencial en la administración pública, a través del reemplazo de áreas del aparato central burocrático o bien, de operar simultáneamente con nuevas estructuras administrativas paralelas caracterizadas por utilizar unidades administrativas públicas de carácter más autónomo, flexibles, orientadas a focalizar beneficiarios (ver Lynn, 2004; CLAD, 1998; Allen y Tommasi, 2001). Dichas entidades y/o coordinaciones interinstitucionales se avocaron ex profeso a la gestión de los nuevos programas agrorurales inscritos en una nueva generación de políticas públicas encaminadas a satisfacer una amplia demanda social heterogénea del medio rural en la región.

La profusión de los programas de transferencia de recursos directos en los diferentes ámbitos, tanto en los de fomento productivo, de desarrollo rural sustentable, como en los relativos al combate a la pobreza rural procuraron focalizar de manera individual a sus beneficiarios e interlocutores sociales, evitando en la mayoría de los casos la reedición de formas de negociación colectiva rurales; no obstante, este tipo de aterrizaje de las políticas siempre fue distinto en cada país. Sin embargo, es de hacer notar que pese a la intención original en el diseño de este tipo de programas, hubo persistencia en movilizaciones sociales rurales e indígenas, por un lado, y por otro, se mantuvo la práctica política de negociación con grupos de presión o lobbys y de sesgos clientelares en la ejecución de las políticas públicas en el agro latinoamericano (Kay, 2005: 1-46).

La actual discusión internacional sobre cómo mejorar el diseño, eje-

cución y evaluación de políticas públicas para el campo latinoamericano ha dado relevancia al análisis del comportamiento del gasto público agropecuario y rural, pues al abrirse las posibilidades de estudiar con mayor rigor el desempeño de las políticas públicas con base en nuevas variables, es posible abordar los temas con mayor profundidad analítica y menor discrecionalidad en la toma de decisiones.<sup>7</sup>

En el debate, las posiciones también empiezan a modificarse y otras se mantienen: hay quienes, desde el extremo, parten de la tesis ortodoxa de la incapacidad del gasto público en contribuir al crecimiento económico, lo que fundamenta la exigencia de la menor intervención estatal posible (Barro y Sala-i-Martin, 1995); otros son proclives a considerar la validez de ciertas políticas públicas que muestran la posibilidad de generar altas tasas de retorno en las actividades económicas agropecuarias y en las de desarrollo social y combate a la pobreza (ver Lederman, 2005).

En particular, Ramón López destaca entre los autores recientes porque reconoce que la productividad económica general puede propiciarse con apoyos a la investigación, de cierta infraestructura pública como la de comunicaciones, o bienes relativos a la inversión humana y social (educación y salud). Sin embargo, considera que la ineficiencia en el gasto público y de las políticas para el agro en los países latinoamericanos proviene de la discrecionalidad en la distribución de recursos públicos, por lo cual, es preferible profundizar la liberalización del mercado agrícola, eliminar los programas susceptibles a ser aprovechados como subsidios privados (como son los de carácter productivo) y priorizar un ejercicio del gasto público rural orientado a bienes públicos, como la inversión social (López, 2004a). Independiente de discutir los criterios utilizados en

---

*La expansión de la economía informal, la maquila y la migración masiva a mercados laborales sirvieron en algunos países de compensación y sobrevivencia al campesino ante la pérdida de ingresos generada por la desvalorización de sus cultivos, suscitada por el impacto de la apertura agrícola externa*

---



---

*La actual discusión internacional sobre cómo mejorar el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas para el campo latinoamericano ha dado relevancia al análisis del comportamiento del gasto público agropecuario y rural*

---

<sup>7</sup> Ver la experiencia y discusión sobre la evaluación del impacto de los programas de combate a la pobreza en Rawlings, Laura B. y Norbert R. Schady, 2002: 213-217.

la clasificación del gasto público, es de señalar que entre los hallazgos de dicho autor, se encontró que 10% de expansión del gasto público agrícola y rural puede lograr incrementar en 0.6% el ingreso agrícola per cápita y, de darse un cambio en la composición del gasto público agrícola y rural en 10% (de gasto en bienes privados a públicos), se puede alcanzar 2.3% de incremento en el ingreso agrícola per cápita (López, 2004b). Por otra parte, nuevos grupos de investigadores han aportado otros elementos en la discusión sobre el tema, posiciones en las que se reconoce la importancia de dotar no sólo de mayores recursos sino fundamentalmente de mayor calidad al ejercicio del gasto público dadas las fallas de los mercados, la profunda heterogeneidad económica e inequidad social existente, y el grado de vulnerabilidad institucional existente en el agro de los distintos países de la región (Gordillo, Laerhoven y Noguera, 2003: 27-29).

### 3. El caso del gasto público agrícola y rural en México

En este contexto regional y con las perspectivas de profundizar el debate público al respecto, considero que el estudio y análisis del comportamiento del gasto público agrícola y rural en México durante 1985-2001 es ilustrativo y puede aportar elementos importantes a la discusión.<sup>8</sup> A diferencia de otros casos, el desempeño del gasto público agropecuario en nuestro país no observó un carácter procíclico dada la profunda caída y el ajuste estructural realizado en las finanzas públicas. Pese a la transformación de la intervención estatal, existen grandes desafíos que vencer para lograr mayor eficacia en el ejercicio del gasto público agrícola y rural.

La crisis económica y financiera suscitada a lo largo de los últimos 25 años, influyeron en la forma que adquirió la inserción de México en el proceso de globalización de las relaciones económicas, financieras y políticas en el orbe, principalmente a través de la instrumentación de los procesos de reforma del Estado y liberalización económica. Ambos afectaron el ejercicio del gasto público tanto por la transformación administrativa del aparato estatal como por la desincorporación de empresas y organismos del Estado. En nuestro caso, el tamaño del gasto público en México disminuyó de cerca de 35% del PIB total a aproximadamente una cuarta parte del mismo; a su vez, ello también se reflejó en que el gasto público agropecuario pasó de representar casi 6% del total a significar sólo 1.3% del producto económico en 2001 (Pensado, 2004).

La evolución del PIB en México se manifestó en el comportamiento del gasto público dado su carácter procíclico, particularmente en el caso del gasto programable. De tal manera, este gasto aumentó en época de recuperación y auge y se contrajo severamente en los periodos de ajuste y recesión económica.<sup>9</sup>

Por el contrario, la evolución del gasto público agropecuario y rural demostró escasa relación con el comportamiento del PIB silvoagropecuario y pesquero (ver gráfico 1). En particular, el impacto negativo del reajuste en el gasto público destinado al campo fue mayor al sucedido en el gasto programable del sector público federal. De tal manera que ello puede ser caracterizado como un cambio estructural en la asignación de recursos oficiales al agro.

---

*La crisis económica y financiera suscitada a lo largo de los últimos 25 años, influyeron en la forma que adquirió la inserción de México en el proceso de globalización de las relaciones económicas, financieras y políticas en el orbe, principalmente a través de la instrumentación de los procesos de reforma del Estado y liberalización económica*

---

<sup>8</sup> Es evidente que al igual que esta ha sido una primera aproximación analítica sobre el esfuerzo de coleccionar la data de 17 años de los ramos y rubros programático-presupuestales proveniente de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal concerniente al gasto público agrícola y rural, por lo que en lo sucesivo podría ser susceptible a ser enriquecida, mejorada y actualizada.

<sup>9</sup> Sin embargo, el gasto no programable fue relevante en los ochenta debido al pago de los intereses de la deuda externa y en la década siguiente continuó siendo importante dado los montos destinados a la descentralización de los recursos públicos federales y al pago de intereses de la creciente deuda interna. Por ello, a nivel global, el conjunto del gasto neto total del sector público presupuestario no observó en el periodo citado un comportamiento procíclico como el observado en el caso del gasto programable.

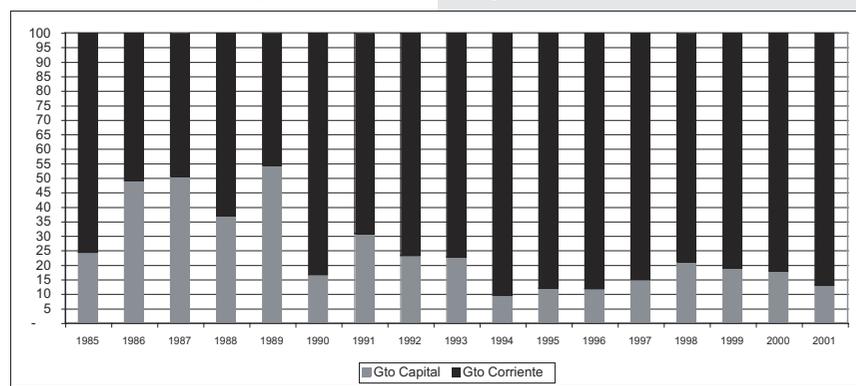
La explicación de ello es que en los primeros años de la década de los ochenta, el intervencionismo económico oficial en el agro fue excesivo, pues en 1985, por cada 100 pesos producidos en la agricultura, implicaba un gasto del Estado de 66 pesos. En contraste, para 2001, de cada 100 pesos producidos por el sector agropecuario, el Estado gastaba 23 pesos en el campo. En este sentido, la disminución del peso relativo del gasto agropecuario y rural dentro del gasto neto del sector público presupuestario fue una tendencia estructural, pues es de señalar que, en 1985, el Estado destinaba al campo 15 centavos de cada peso gastado y pasó en 2001 a gastar solamente seis centavos por cada peso. Es claro que, en realidad, poco de los recursos señalados llegaban directamente al agro en esa época de crisis, dada su utilización en la asunción de pasivos y saneamientos financieros de las grandes empresas e instituciones paraestatales del momento (AZÚCAR, S.A., FERTIMEX, BANRURAL e INMECAFE).

Cabe señalar que el gasto agropecuario y rural detentó un ritmo de crecimiento negativo promedio anual de -6.1% entre 1985 y 2001. Por su parte, el gasto corriente dentro del gasto agropecuario y rural también mostró un crecimiento negativo de -5.3% anual, pero fue mucho mayor la disminución del gasto de capital pues mostró un promedio anual de -9.4% durante el periodo. En la práctica, esta disminución del recurso de inversión en infraestructura coadyuvó a la descapitalización del campo mediante la disminución del acervo del capital en el agro, dado que la inversión extranjera directa no mostró interés en el medio rural y para el capital nacional hubo mejores oportunidades de rentabilidad en otros sectores económicos, dadas las condiciones macroeconómicas. Ello repercutió en menguar las posibilidades de que el comportamiento del gasto público estuviera relacionado con el PIB agropecuario.

En términos de composición del gasto, se puede observar nítidamente la orientación de la pérdida relativa de importancia del gasto de capital y su relación inversa con el gasto corriente. La falta de inversión en obra pública de infraestructura y el retiro del Estado en la fabricación de insumos para la agricultura genera esta disminución de la capacidad de atracción y arrastre de capitales privados por parte de la política pública del Estado (ver gráfica 2).

Gráfica 2

Composición relativa (%) del gasto público agropecuario y de las áreas rurales en México, 1985 - 2001



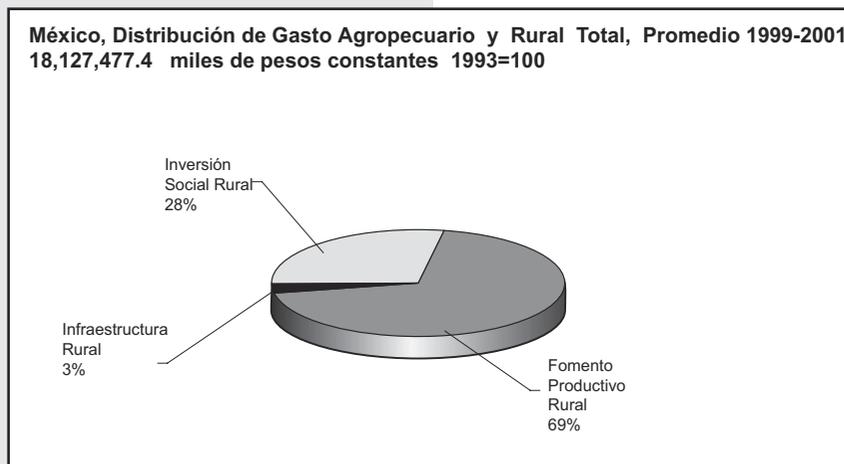
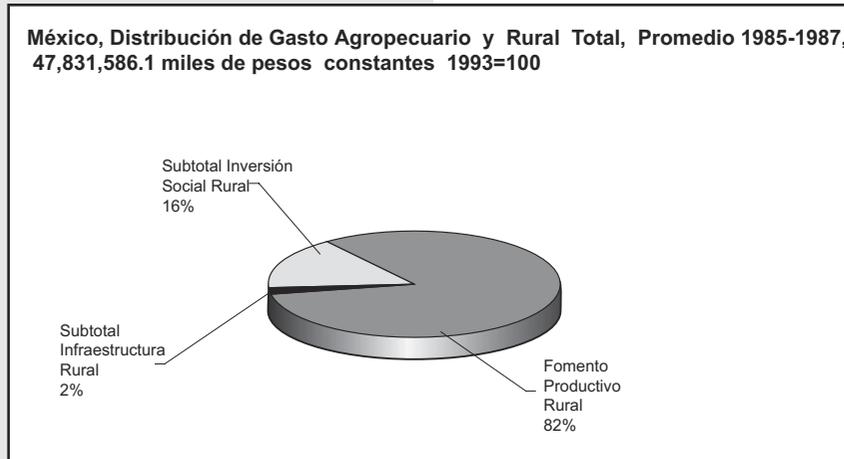
Elaboración propia con base en Pensado, 2004, ibid.

En relación con la distribución funcional del gasto público agropecuario y rural,<sup>10</sup> lo podemos clasificar en tres partes, la relativa al fomento productivo en general, la de infraestructura social rural destinada a comunidades y la relativa a la inversión social rural como alimentación, salud y educación, entre otros. En este sentido, el rubro tradicional de fomento productivo agropecuario, forestal y pesquero se vio reducido: de poco más de las cuatro quintas partes del total del gasto agropecuario y rural que detentaba en el promedio trienal 1985-1987, llegó a ser apenas las dos terceras partes del promedio trienal 1999-2001. Por su parte, el monto relativo a infraestructura social para áreas rurales prácticamente no varió, pues pasó de 2 a 3%. Al contrario de los anteriores, el rubro del gasto ejercido en inversión social en áreas rurales se incrementó de manera sustancial y aumentó, de 16% del

<sup>10</sup> Adoptada por la Oficina Regional de la FAO de América Latina y el Caribe como parte de los resultados del seminario regional efectuado en 2001.

Gráfica 3

monto promedio del trienio inicial, a 28% del trienio final (ver gráfica 3).



ductivo, los rubros funcionales de gasto ejercido que disminuyeron en forma notable entre los mencionados promedios trienales de 1985-1987 y 1999-2001 fueron los relativos al abasto y comercialización (de 41.4 a 9.7% del total del gasto público agropecuario y rural), de canalización de recursos financieros (de 5.1 a 2.9%). En contraste, los rubros funcionales de gasto público que tendieron a elevarse de manera significativa fueron los vinculados a la infraestructura hidráulica y de riego, desarrollo rural y extensionismo técnico.

Respecto a la importancia relativa de las dependencias e instituciones, durante una comparación trienal entre 1987-1988 y 1999-2001, evidentemente existió una reducción en la importancia relativa de la cabeza del sector programático presupuestal, en la Secretaría de Agricultura y, en menor medida, en la de la Reforma Agraria (pese a que ésta siempre conservó su carácter marginal). En cambio, las instituciones y programas de nuevo cuño, que pronto adquirieron una importancia relativa, fueron ASERCA-PROCAMPO, CNA, PROGRESA, Procuraduría Agraria y LICONSA. Es de señalar que entre las principales empresas e instituciones que fueron desplazadas se encontraron CONASUPO, AZÚCAR S.A., BANRURAL, INMECAFE y FERTIMEX (ver gráfica 4).

La evolución del gasto en fomento productivo rural manifestó correspondencia entre los cambios de estrategia de política pública para el campo y los sufridos en su distribución relativa, destacando dos aspectos: a) la importancia de la apertura comercial y sus repercusiones en el presupuesto (desplazamiento de gastos en subsidios a precios y mercados; de subsidios financieros que fueron sustituidos por los subsidios directos al productor, inversión en desarrollo rural, etcétera), armonizando la política pública de fomento con lo estipulado en los acuerdos de la OMC, y b) la reforma del aparato administrativo mediante la reducción relativa del gasto administrativo, de personal y de otros.

Los resultados de estos cambios no se tradujeron en una mayor eficacia del gasto público si se considera como resultado el severo estancamiento rural económico y social existente. Después de 17 años, se mantiene una incapacidad para remontar los problemas rurales y es posible atribuirlo —en parte— a la modalidad o estilo de ejercicio del gasto público adoptado para el medio rural. En verdad, es innegable que no hay éxito en política pública sin estar acompañado de crecimiento de la economía y de los ingresos de la población, del mejoramiento del bienestar social y de un fortalecimiento institucional de la relación Estado y sociedad.

*Los rubros funcionales de gasto público que tendieron a elevarse de manera significativa fueron los vinculados a la infraestructura hidráulica y de riego, desarrollo rural y extensionismo técnico*

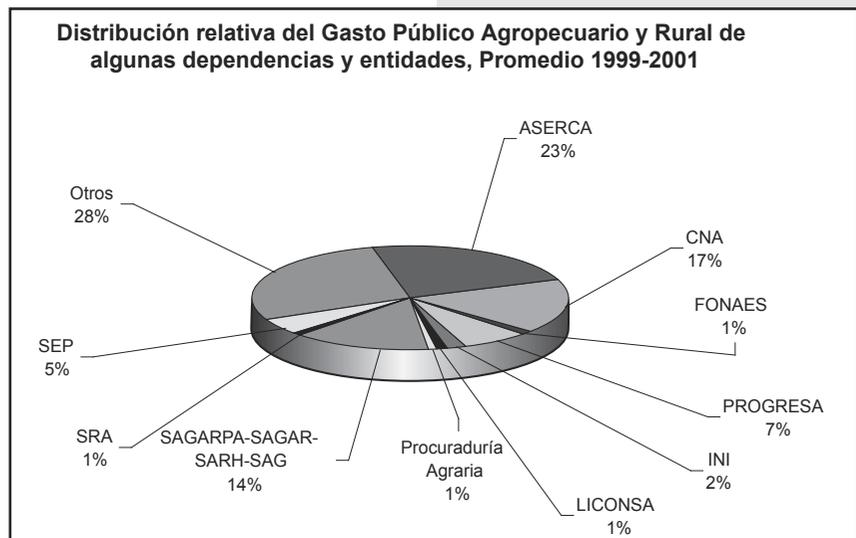
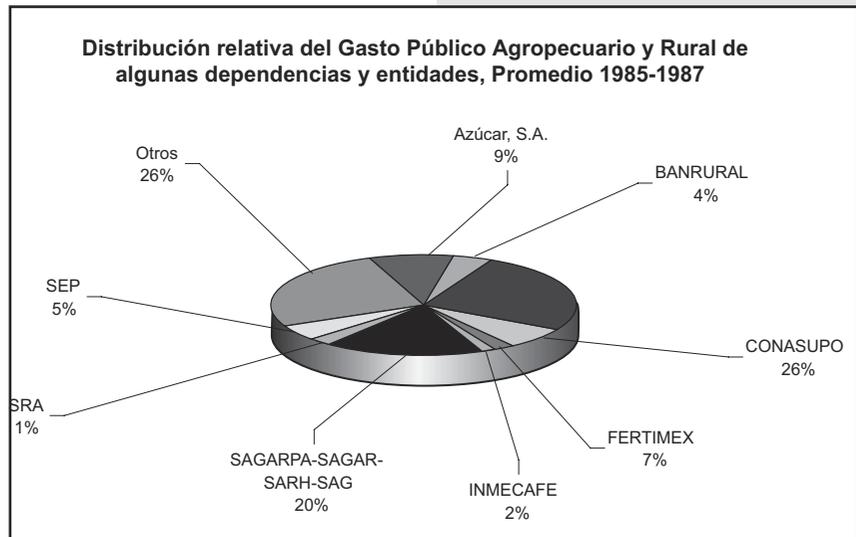
De tal manera, como elementos integrantes del gasto de fomento pro-

En México se pretendió transitar —en corto tiempo— de un desarrollo eco-

nómico proteccionista, que traía consigo implícita una pesada intervención económica estatal, a otro donde el crecimiento estaba asociado a la liberalización económica. Sin embargo, en el periodo observado, la sucesión de programas de ajuste y estabilización manifestaron, por un lado, la salida de la crisis del endeudamiento y un exitoso combate a la inflación, pero por el otro una incapacidad de generar un ambiente propicio al incremento sostenido de productividad económica en el largo plazo, pese a las medidas de liberalización impuestas, lo cual se tradujo en mayor desigualdad social y económica, además de la persistencia de pobreza social, entre las cuales destaca la proveniente del medio rural.

La pérdida de importancia de la agricultura en la economía y la intensificación de la migración rural no se tradujo en mejorar y modificar sustancialmente las condiciones de productividad, ni elevó los niveles de bienestar social rural. La baja productividad en el periodo se manifestó en que por cada peso producido por un trabajador promedio en la economía en general, en el sector silvoagropecuario y pesquero sólo se logró generar alrededor de treinta centavos por trabajador. Esta situación devino en un severo estancamiento productivo sectorial manifestado a través de su dinámica, pues el crecimiento promedio anual de la economía fue de alrededor de 2.6% de 1985 a 2001, en contraste con el del sector silvoagropecuario y pesquero que fue de 0.2%.

La heterogeneidad estructural del agro se ha ensanchado y profundizado. El minifundismo rural siguió siendo mayoritario entre los productores rurales tanto privados como del sector social; prácticamente, seis de cada diez productores rurales eran ejidatarios o comuneros. De los 4.1 millones de ejidatarios y comuneros que poseían una superficie aproximada de 103 millones de ha, 51%



Gráfica 4

tenía parcelas menores a cinco ha y en conjunto significaban 14.3% de la superficie total del sector social. Por el contrario, alrededor de 3.6% de ejidatarios poseía poco más de la tercera parte de la superficie del sector social. No obstante, la puesta en marcha de la reforma a la legislación agraria en 1992 y de haberse certificado la parcela ejidal en cerca de las cuatro quintas partes de la superficie del sector social agrario, la apertura del mercado de tierras no ha sido significativa, pues la superficie involucrada en transacciones había sido apenas del orden del 0.9% de la superficie.<sup>11</sup>

*La heterogeneidad estructural del agro se ha ensanchado y profundizado. El minifundismo rural siguió siendo mayoritario entre los productores rurales tanto privados como del sector social*

<sup>11</sup> La información y cifras sobre el panorama social agrario fueron retomadas del excelente trabajo de la Procuraduría Agraria, *Estadísticas Agrarias, 2004*, en versión CD, coordinado por la Dirección General de Estudios y Publicaciones, México, 2004.

indirectamente al cultivo del maíz (y en menor medida al frijol), pero en cultivos como trigo, arroz, soya y sorgo, su economía adversa propició la disminución de superficies y que la importación se convirtiera en determinante para el abasto del mercado interno. Asimismo, en productos agrícolas procesados tradicionales, donde los mercados internacionales enfrentaron una severa reestructuración, se propició un estancamiento, como fueron los casos de los cultivos agroindustriales y/o agroexportadores tradicionales (tabaco, algodón, caña de azúcar, plátano, hule y café).

El auge económico en el sector agroalimentario en el periodo estudiado, casi exclusivamente residió en la expansión tanto del enclave agroexportador horto-frutícola como de la industria relativa a bienes manufactureros de alimentos y bebidas, en particular, cerveza, tequilas, productos en conserva y procesados en frío. Es decir, en complejos agroindustriales caracterizados por el empleo intensivo de tecnología y capital, que proyectan una tendencia hacia la integración tanto vertical —a través de corporativos— como de tipo horizontal, al nivel de conglomerados regionales. Es de mencionar que, pese al dinamismo extraordinario de dichas exportaciones agroalimentarias, el déficit en la balanza comercial agroalimentaria persistió dada la movilidad de la apertura comercial vinculada a un tipo de cambio sobrevaluado en la mayoría de años del periodo, con lo que se favoreció la importación y se dificultó poder alcanzar mayor competitividad para la exportación.

En este sentido, es claro que no han sido suficientes estos éxitos parcia-

les y aislados dentro del contexto de una profunda heterogeneidad productiva. Es de reconocer que el efecto negativo del retiro del Estado en el campo no ha sido resuelto, con todo y la intención oficial de facilitar la inversión no gubernamental en el campo, pues, como se ha visto, se tuvo un resultado fallido. Aún más, independiente al hecho de haber logrado una relación equilibrada entre el gasto y el PIB sectorial expresada en la evolución del índice de orientación agropecuaria, y que además en los últimos años pareciera existir una recuperación relativa, pues han podido converger los ritmos de crecimiento tanto del gasto agropecuario como del producto sectorial (2.5 y 3%, respectivamente) durante el último cuatrienio observado (lapso 1998-2001).

#### 4. Aproximación analítica sobre el gasto público agropecuario y rural

En el estudio del periodo 1985-2001 se sustentó la hipótesis de que el problema del gasto público agropecuario y rural en México no ha sido sólo de suficiencia en la magnitud de recursos económicos, sino principalmente de estilo de política pública agropecuaria y rural, circunscrita a una profunda inestabilidad y fallas institucionales que ha devenido en un grave problema de incapacidad del Estado para lograr eficacia del gasto público en materia de resultados económicos y sociales en el medio rural.

Mediante el uso de pruebas de regresión estadística de los resultados de dos modelos econométricos<sup>14</sup> relativos a la vinculación entre el producto económico y el gasto público a nivel general de la economía y en particular

---

*En productos agrícolas procesados tradicionales, donde los mercados internacionales enfrentaron una severa reestructuración, se propició un estancamiento, como fueron los casos de los cultivos agroindustriales y/o agroexportadores tradicionales*

---



Archivo del CEDRSSA

<sup>14</sup> Se utilizaron dos modelos de regresión para determinar la relación de diversos factores con el PIB total (Kalmanovitz S., 1991) y el PIB agropecuario (Contreras Germán et al., s/f.), considerando el gasto público total y el gasto público agropecuario y rural. Cuando en un sistema se desconoce la existencia de endogeneidad o exogeneidad, se utilizan los modelos vectoriales de autoregresión (ARV), con el fin de evaluar el impacto de los residuales de la regresión de las series de tiempo de una variable al tratar de explicar el comportamiento de otra y viceversa por medio de un sistema de ecuaciones con las regresiones de ambas variables. Las regresiones incluyeron las series con un retraso en el tiempo, debido al número de datos que se tiene en la serie. Por lo antes mencionado se efectuaron las pruebas utilizando la Granger —causalidad, la descomposición de varianza y la observación de coeficientes de regresión con sus respectivas pruebas de sensibilidad estadística.

del sector agropecuario, se demostró que en el caso del gasto programable del sector público hay evidencia de cierta relación con el desempeño del PIB total, cuestión que no se observó en el caso del gasto público agropecuario y rural. Por ello, es probable que dichos resultados sean motivados por un efecto combinado, tanto de la disminución de la importancia relativa del gasto público agropecuario y rural, como por la presencia de una relativa ineficacia en traducir las erogaciones en resultados económicos y sociales positivos en el medio rural.

El axioma que subyace en el ejercicio, se basa en el enunciado de que una mayor variabilidad negativa del coeficiente de la brecha de productividad está asociada a profundizar el diferencial entre el agro y la economía, por lo que el ritmo de crecimiento sectorial tiende a disminuir. Por el contrario, la mayor variabilidad de signo positivo del coeficiente de la brecha de productividad se vincula con reducir la brecha de productividad entre el agro y la economía en general, permitiendo posibilidades de crecimiento del sector agropecuario y, por tanto, brindando las posibilidades para que pueda darse un mejor desempeño del gasto público en el sector.

En el caso de México, durante 1985-2001 se redujo el coeficiente de producto-ingreso agropecuario respecto al de la productividad económica promedio en general; ello dio por resultado una dinámica de crecimiento negativa de la productividad agropecuaria. La varianza del coeficiente de la brecha de productividad fue nula (0.0002) y la dinámica de crecimiento de la productividad fue negativa (-0.5%). En comparación con los demás casos revisados en un estudio regional de gasto público anterior, se constata que estos valores ubican al país en una posición poco favorable en términos de detentar estabilidad para crecer y lograr eficacia del gasto público agropecuario y rural. En con-

clusión, mayores probabilidades de ineficacia en el gasto público coadyuvan a profundizar la heterogeneidad social productiva en el campo, razón por la cual la brecha de productividad con el resto de la economía es tan amplia y profunda que torna difícil atraer la inversión al campo frente al margen tan amplio de productividad económica promedio del resto de la economía.

### Consideraciones finales

En el contexto latinoamericano y particularmente en México es indispensable considerar el análisis del comportamiento del gasto público agropecuario y rural como un insumo más para el diseño y discusión de las políticas públicas para el campo en el siglo XXI.

El uso de la nueva base de datos sobre gasto público agropecuario y rural debe coadyuvar a la emergencia de nuevos enfoques y aproximaciones analíticas que facilite y ordene la discusión y construcción de consensos entre los actores económicos, sociales, políticos e institucionales que están involucrados en los temas de la agricultura y la alimentación. Ello podrá ser útil para construir una visión sistémica sobre la importancia del campo en el desarrollo del país en el siglo XXI, a mejorar los instrumentos de planeación, ejecución y evaluación de políticas y programas.

En este sentido, se pueden definir las siguientes propuestas:

Una primera propuesta factible para México y la región es procurar que los estilos de políticas y de ejercicio del gasto público agropecuario y rurales sean eficaces en términos de resultados para su respectivo país y población, instrumentando la promoción de la productividad económica vía un mejor aprovechamiento tecnológico y científico de la biomasa y la biodiversidad, propiciando un desarrollo más equitativo y sustentable en el medio rural.

Una segunda propuesta es la instalación de políticas más adaptadas al entorno en su ejecución y con una mayor participación organizada de los actores sociales, políticos e institucionales, de los distintos niveles de gobierno, a través de la instauración de políticas de Estado a largo plazo.

Una tercera y última propuesta, que complementa a la anterior, es que dichas políticas sean flexibles, permitiendo la adopción de medidas contracíclicas en el manejo del gasto público agrícola y rural en ciertas coyunturas, que no propicien la inestabilidad institucional en el agro, característica intrínseca a los elevados costos de transacción asociados a la incertidumbre que priva en el agro de la mayoría de los países de la región y de nuestro país.

#### Bibliografía, hemerografía y documentos

- Allen Richard y Daniel Tommasi (2001), *Managing Public Expenditure, a Reference Book for Transition Countries*, OECD, París.
- Barro, R. y Sala-i-Martin, X. (1995), *Economic Growth*, New York.
- CEPAL, (2003), *Desafíos y oportunidades del desarrollo agropecuario sustentable centroamericano*, México.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, CLAD, octubre de 1998.
- Contreras Díaz, Germán et al (s/f), *Análisis Económico de la Participación del Gasto Público en el Crecimiento del Producto Interno Bruto Agropecuario, (1970-1998)*, mimeo, Universidad de Chapingo, UACH, México.
- FAO, *El Estado de la inseguridad alimentaria*, Roma, varios números.
- French-Davis Ricardo (2003), *Financial crises and national policy issues: an overview, Serie informes y estudios especiales*, Santiago, Chile, marzo de 2003.
- Gordillo, Gustavo, Andersson K., Laerhoven F. y Noguera L. (2003), *Desempeño de los Servicios Públicos Agrícolas y el Rol del Gobierno Local*, ponencia presentada en la Reunión 2003 de Latin American Studies Association, Dallas, Texas, marzo 2003.
- Lederman, Daniel (2005), *Beyond the City: the Rural Contribution to Development*, World Bank, Washington DC.
- Kay Cristóbal (2005), Estrategias de vida y perspectivas del campesinado en América Latina, en *ALASRU, Análisis latinoamericano del medio rural*, revista de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, ALASRU-UACH, México, pp. 1-46.
- López, Ramón (2004a), "Why government should stop non-social subsidies: measuring their consequences for rural latin american", en *Papers*, World Bank's website.
- López Ramón (2004b), *Effect of the Structure of Rural Public Expenditures on Agricultural Growth and Rural Poverty in Latin America*, núm. RUR-04-01, Washington, DC, diciembre de 2004.
- Lynn, Laurence E. (2004), "Reforma a la gestión pública: Tendencias y Perspectivas" en, *De la administración pública a la Gobernanza*, de María del Carmen Pardo (comp.), COLMEX, México, pp. 105-128.
- Ocampo, José Antonio (2002), *Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world*, Serie informes y estudios especiales, núm. 4, Santiago, Chile, junio de 2002.
- Pensado Leglise, Mario del Roble (2003), *Estudio sobre gasto público agropecuario y de áreas rurales, 1985-2001 en ocho países: Uruguay, Paraguay, Venezuela, Ecuador, Panamá, Honduras, Jamaica y Cuba*, Cáp. I, mimeo, FAORLC, Santiago de Chile.
- Pensado Leglise, Mario del Roble (2004), *La evolución del gasto público del sector agropecuario y las áreas rurales en México, durante el periodo de 1985 a 2001*, mimeo, FAORLC, Santiago de Chile.
- Rawlings Laura B. y Norbert R. Schady (2002), "Impact Evaluation of Social Funds, An Introduction" en *The World Bank Economic Review*, vol. 16, núm. 2.
- Stiglitz, Joseph E., (1995), *La Economía del Sector Público*, Antoni Bosch Editor, España, Segunda edición, diciembre de 1995.
- Salomón, Kalmanovitz (1991), *Macroeconomía y gasto público en economías de desarrollo intermedio. Esquemas de reproducción Kaleckianos y Marxistas*, Cuaderno de Economía Universidad Nacional de Colombia, Tercera Época, Volumen XI-Número, Colombia.



Revista Tonalli Centli

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) culminó una importante etapa el primero de enero de 2003. De acuerdo con los términos del Tratado, Estados Unidos y México eliminaron la mayor parte de las barreras arancelarias que subsistían para las importaciones de productos agropecuarios. A partir de entonces, por parte de México sólo subsisten aranceles para frijol, maíz, azúcar, leche en polvo y jugo de naranja. De acuerdo con el TLCAN, México mantiene una cuota administrada mediante cupos de importación y las sobrecuotas pueden estar sujetas a un arancel muy elevado. Este sistema desaparecerá el primero de enero de 2008 para dar paso a un libre comercio irrestricto de estos productos.

Para nuestro país esto será extremadamente importante, el maíz representa su principal cosecha y junto con el frijol constituye la base de la dieta del mexicano. Más de 60% del área registrada en el PROCAMPO está dedicada a la siembra de maíz y frijol. En número de productores la proporción debe ser significativamente mayor, es probable que por lo menos dos terceras partes de los productores del padrón de PROCAMPO siembren maíz o frijol, ello se debe a que los productores más pequeños se concentran en estas dos cosechas.

El 28 de abril de 2003, el gobierno federal firmó con las principales organizaciones agrícolas del país el Acuerdo Nacional para el Campo, por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y la Seguridad Alimentaria. Este Acuerdo fue el resultado de la inconformidad de los productores por el incremento en las importaciones de cosechas básicas, las difíciles condiciones que se viven en el campo

<sup>1</sup> Consultor Plus Mercantil S.A. de C.V.

mexicano y la impresión de los productores de que la Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural que entró en vigor en Estados Unidos en 2002 los coloca en condiciones todavía más desventajosas, ya que además de competir con sus contrapartes también lo están haciendo contra el Tesoro de Estados Unidos, que dedica enormes recursos para subsidiar a sus productores, lo que deprime los precios internacionales de las cosechas comercializables y posibilita la exportación desde Estados Unidos a precios subsidiados.

El maíz es la principal cosecha tanto para México como para Estados Unidos, tanto en términos de superficie sembrada como en valor de la producción y también es la cosecha que recibe mayores subsidios en ambos países.

En el Acuerdo Nacional para el Campo (ANC) se estableció el siguiente compromiso:

El Ejecutivo Federal con base [en] las facultades que le otorga la Constitución y las leyes respectivas, iniciará de inmediato consultas oficiales con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá con el objeto de revisar lo establecido en el TLCAN para maíz blanco y frijol, y convenir con las Contrapartes el sustituirlo por un mecanismo permanente de administración de las importaciones o cualquier otro equivalente que resguarde los legítimos intereses de los productores nacionales y la soberanía y seguridad alimentarias.

Adicionalmente, se convino que se contemplarían programas, acciones e instrumentos de fomento a la producción de frijol y maíz blanco que procuren que la proveeduría de dichos productos al mercado interno sea predominantemente nacional.

Una de las razones por las que cabe esperar el surgimiento de friccio-

nes en las relaciones comerciales agrícolas entre México y sus socios comerciales de Norteamérica, es que se ha hecho muy poco para que la estructura de producción agrícola de México pueda transitar adecuadamente a un contexto de libre comercio. Más de once años han pasado desde la entrada en vigor del TLCAN y las estructuras agrícolas de nuestro país siguen siendo las mismas, una agricultura ineficiente basada en el minifundio que no tiene posibilidades de competir con las agriculturas más modernas del mundo, como las de nuestros socios comerciales de Norteamérica.

La agricultura en México sufre de serios problemas estructurales, cerca de 75% de los productores de las cosechas básicas tiene menos de cinco hectáreas y 90% tiene menos de diez. La producción de maíz y frijol es la base de la economía de algunas de las regiones más pobres del país que también son las principales contribuyentes a la migración ilegal hacia Estados Unidos.

La mayor parte de estos pequeños productores están localizados en zonas semiáridas, con pendientes y condiciones poco propicias para una agricultura productiva, no tienen acceso a irrigación ni a tecnologías modernas y su posibilidad de mejorar su eficiencia o alcanzar economías de escala es muy limitada. El frijol y el maíz se producen en estas áreas sin considerar las condiciones de mercado o las señales de precio, porque los productores no tienen otra alternativa y sólo continúan las prácticas de sus ancestros.

Las pequeñas unidades de producción representan cerca de 60% de los productores y tienen acceso a solamente 12% de la tierra arable. Éstas incluyen pequeñas granjas que producen para los mercados locales y muchas son ejidos, donde el maíz y el frijol se producen fundamentalmente para autoconsumo. Con la transición de tierra ejidal a

---

*El frijol y el maíz se producen sin considerar las condiciones de mercado o las señales de precio porque los productores no tienen otra alternativa y solamente están continuando las prácticas de sus ancestros*

---



---

*Más de once años han pasado desde la entrada en vigor del TLCAN y las estructuras agrícolas de nuestro país siguen siendo las mismas, una agricultura ineficiente basada en el minifundio que no tiene posibilidades de competir con las agriculturas más modernas del mundo*

---

privada que se está dando por las reformas al Artículo 27 de la Constitución, que instrumentó el gobierno de Carlos Salinas en 1992, por el rentismo y ante la imposibilidad de los ejidatarios de acceder a otras tierras arables, se ha incrementado el problema de desnutrición en las zonas rurales. El Banco Mundial estima que la mitad de la población infantil que habita en las zonas rurales presenta signos de desnutrición (Oakley, Madigan y Sandersdith, 1995).

---

*En el TLCAN no se previó ningún mecanismo formal para coordinar y atender los problemas derivados de un desarrollo rural muy desigual entre los países miembros, lo que tiene profundas implicaciones cuando se trata de profundizar la integración económica.*

---

En las regiones productoras del país existen grandes diferencias en cuanto a rendimientos y competitividad que demuestran claramente la coexistencia de economías agrícolas totalmente diferentes, que seguramente para efectos de políticas públicas requieren tratos diferentes. Entre los principales estados productores del ciclo primavera/verano está Jalisco, con un rendimiento por hectárea de 5.31 toneladas contra 1.83 toneladas de Chiapas. En el ciclo otoño/invierno se tiene la agricultura de Sinaloa, la más moderna del país, con un promedio de 8.66 toneladas por hectárea, que se contrastan con 2.07 ton/ha de Oaxaca. Aunque estos datos corresponden a los respectivos ciclos de 2003, son representativos de las diferencias en rendimientos en las distintas entidades (Economic Research Service, 2004).

Así, tenemos por una parte la agricultura de Sinaloa, moderna y con rendimientos muy elevados. No obstante enfrenta graves problemas, porque a pesar de que las tierras presentan condiciones muy favorables para la producción de cereales, el clima semiárido las hace muy dependientes de sistemas de riego y su lejanía de los centros de consumo y la falta de transportes eficientes, les incrementa los costos de producción y les resta competitividad. Por otra parte, existe la agricultura de minifundio, con muy bajos rendimientos, con tierras semiáridas de

temporal y orientada en gran proporción al autoconsumo.

En el TLCAN no se previó ningún mecanismo formal para coordinar y atender los problemas derivados de un desarrollo rural muy desigual entre los países miembros, lo que tiene profundas implicaciones cuando se trata de profundizar en la integración económica. Es muy complicado pretender integrar economías con grados de desarrollo muy diferentes sin atender los problemas sociales y económicos que esta integración puede generar, especialmente cuando no se le da una válvula de escape. Si bien se pretende convertir a Norteamérica en una amplia zona de libre comercio, no se prevé una integración semejante en el mercado laboral.

Desde que el TLCAN entró en vigor, las exportaciones de maíz de Estados Unidos a México han excedido la cuota establecida casi en todos los años y sus niveles se han más que triplicado en relación con los que prevalecían antes del Tratado.<sup>2</sup> Aunque en forma más errática, las importaciones de frijol también se han incrementado dramáticamente: las provenientes de Estados Unidos se han triplicado y, aunque en volúmenes mucho menores, las de Canadá se han multiplicado quince veces. Las importaciones de ambos países serían mucho mayores sin el sistema de cuotas y los precios internos, que en términos reales se han deteriorado, serían menores. Es interesante señalar que las importaciones de los volúmenes adicionales a la cuota establecida en el TLCAN no se han sujetado a los aranceles pactados, aun cuando el Legislativo ha realizado esfuerzos en la Ley de Ingresos para que se apliquen aunque sea parcialmente.

La producción de maíz en México ha mostrado un comportamiento positivo a pesar del incremento de las importaciones y, lejos de disminuir, en los últimos años presenta una ten-

<sup>2</sup> Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera SIAP/SAGARPA.

dencia creciente, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Los rendimientos están calculados con la superficie cosechada, no con la superficie sembrada.

Producción de maíz			
Año	Producción miles de toneladas	Superficie sembrada miles de ha	Rendimientos toneladas/hectárea
1994	18,235.8	9,196.5	2.22
1995	18,352.9	9,079.6	2.29
1996	18,026.0	8,639.0	2.24
1997	17,656.3	9,133.1	2.38
1998	18,454.7	8,520.6	2.34
1999	17,706.4	8,495.9	2.47
2000	17,556.9	8,444.8	2.46
2001	20,134.3	8,396.9	2.58
2002	19,297.8	8,270.9	2.71
2003	20,701.4	8,126.8	2.75

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicios de Información Estadística Agroalimentaria y Pesquera SIAP/SAGARPA y del SIACON.

No obstante, los incrementos en producción provienen de mayores rendimientos, ya que la superficie sembrada ha tenido un comportamiento más estable, desde la entrada en vigor del TLCAN la superficie sembrada de maíz ha disminuido más de un millón de hectáreas y los rendimientos se han incrementado de 2.22 a 2.75 toneladas por hectárea. Lo anterior podría sugerir que la agricultura moderna, más productiva y con mayores rendimientos, estaría paulatinamente desplazando a la agricultura tradicional, que las tierras marginales están dejando de producir y que las tierras más fértiles han mejorado su productividad.

Sin embargo, estos datos difícilmente son compatibles con el fuerte incremento en las importaciones de granos forrajeros, particularmente de maíz y con un constante aumento en la importación de productos pecuarios.

En efecto, las importaciones de maíz y granos forrajeros presentan una tendencia creciente, a pesar de que las de maíz se encuentran controladas por el sistema de cupos, son muy superiores al incremento en cuotas pactado en el TLCAN.

Importaciones (miles de toneladas)			
Ciclo	Maíz	Sorgo forrajeros	Granos
2001/2002	4,076	4,837	9,040
2002/2003	5,269	3,384	8,766
2003/2004	5,707	3,025	8,879
2004/2005	5,500	3,500	9,145
2005/2006 (e)	5,900	3,500	9,545

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio de Información Estadística Agroalimentaria y Pesquera SIAP/SAGARPA y del SIACON.  
(e) Estimado.

En los productos pecuarios es muy clara la tendencia ascendente de las importaciones, particularmente en carne de cerdo y pollo. En el caso de la carne de res esta tendencia se ve disfrazada por el freno a las importaciones que ha representado el surgimiento de encefalopatía espongiforme bovina en Estados Unidos y Canadá a partir de 2003.

Carne de cerdo (miles de toneladas)			
Año	Producción	Exportaciones	Importaciones
2000	1,035	59	276
2001	1,065	61	294
2002	1,085	61	325
2003	1,100	48	371
2004	1,150	52	458
2005(e)	1,175	55	495

Fuente: Elaboración propia con datos de Foreign Agricultural Service (FAS), USDA.  
(e) Estimado.

Carne de res y ternera (miles de toneladas)			
Año	Producción	Consumo	Importaciones
2000	1,900	2,309	420
2001	1,925	2,341	426
2002	1,930	2,409	489
2003	1,950	2,308	370
2004	2,150	2,419	287
2005(e)	2,070	2,365	320

Fuente: Elaboración propia con datos de Foreign Agricultural Service (FAS), USDA.

e) Estimado.

Carne de pollo (miles de toneladas)			
Año	Producción	Consumo	Importaciones
2000	1,936	2,163	228
2001	2,067	2,311	245
2002	2,157	2,423	267
2003	2,290	2,627	338
2004	2,400	2,724	326
2005(e)	2,520	2,879	360

Fuente: Elaboración propia con datos de Foreign Agricultural Service (FAS), USDA.

(e) Estimado.

Como puede observarse, mientras que la producción muestra una tendencia más estable, las importaciones muestran un comportamiento creciente en todos los productos, a pesar de que ha habido factores que han contribuido a frenar dicha tendencia: los brotes de encefalopatía espongiforme bovina; en cerdo, las demandas *antidumping* de los productores nacionales, y en pollo, la salvaguarda negociada con el gobierno y los productores de Estados Unidos.

De lo anterior resulta claro que buena parte del crecimiento de la demanda nacional de granos está siendo atendido con importaciones, que la participación de éstas en el consumo nacional de productos pecuarios tiende a ser cada vez mayor y que con la liberación total del maíz en el marco del TLCAN cabe esperar un crecimiento explosivo.

Pero también destaca que tenemos una producción de granos forrajes creciente, una importación de los mismos en ascenso y una importación de productos pecuarios con una franca tendencia ascendente, lo que sólo sería explicable por un incremento significativo de las exportaciones o del consumo per cápita, como lo primero no ha ocurrido, solamente queda la hipótesis de un incremento constante en el consumo per cápita directo o indirecto, es decir, sustituyendo ingesta de proteínas vegetales por animales, lo que dadas las condiciones económicas de crecimiento raquítico de los últimos años, se ve poco probable. Desgraciadamente, las estadísticas del sector agropecuario en nuestro país siguen careciendo de confiabilidad y en el caso del maíz, en el que el cálculo del autoconsumo es de casi 40% de la producción, los estimados de producción son poco confiables, especialmente para las entidades donde se presentan las mayores proporciones de autoconsumo.

Desde la firma del ANC, es muy poco lo que se ha hecho para atender la problemática que enfrentará el país con la liberación, en el marco del TLCAN, de los mercados del maíz y frijol. En septiembre de 2003, meses después de haberse firmado dicho Acuerdo, en su testimonio ante el Comité de Finanzas del Senado de Estados Unidos, el Embajador Allen F. Johnson, principal negociador agrícola de la Oficina del Representante Comercial, declaró que la eliminación de aranceles aunada a la negativa percepción de los subsidios agrícolas que otorga el Gobierno de Estados Unidos, han creado una signi-

ficativa presión en el Gobierno mexicano para apoyar y proteger a sus productores contra las importaciones provenientes de Estados Unidos. Para ayudar a disipar esta presión, el gobierno de Estados Unidos ha sido proactivo en un esfuerzo coordinado para disipar los mitos negativos del TLCAN y la Ley Agrícola de Estados Unidos y en apoyar a la Administración de Vicente Fox en su rechazo a las demandas para renegociar el TLCAN.

Adicionalmente, el representante comercial Robert Zoellick y la secretaria de Agricultura Ann Veneman crearon, en abril de 2002, un Comité Consultivo Agrícola con sus contrapartes de México para establecer un mecanismo para enfrentar y resolver las fricciones e irritantes, especialmente durante la transición de los productos agrícolas de México al libre mercado.

El 12 de enero de 2005, el Secretario de Agricultura, Javier Usabiaga, declaró a los medios que las condiciones de la producción agrícola son tales, que en la próxima década la población rural del país tendrá que ganarse la vida en actividades diferentes a la agricultura. Usabiaga dijo que las condiciones son tan pobres, que de seis millones de unidades productivas que operan en la agricultura, 3% contribuye con 80% del producto interno del sector. El secretario también rechazó la posibilidad de renegociar el TLCAN en lo que se refiere al frijol y al maíz, argumentando que esto era poco realista y preguntándose dónde estaban las organizaciones de productores cuando el TLCAN fue negociado originalmente.

Aunque se dice con frecuencia que la apertura a las importaciones de maíz afectará únicamente los mercados de maíz amarillo y que Estados Unidos no produce maíz blanco en cantidades suficientes para afectar severamente la producción nacional de ese producto, la realidad es diferente.

En primer lugar, los mercados de granos se encuentran interconecta-

---

*El Gobierno de Estados Unidos ha sido proactivo en un esfuerzo coordinado para disipar los mitos negativos del TLCAN y la Ley Agrícola de Estados Unidos y en apoyar a la Administración de Vicente Fox en su rechazo a las demandas para renegociar el TLCAN*

---

dos, el maíz blanco y el amarillo son productos sucedáneos, en nuestro país se consumen anualmente varios millones de toneladas de maíz blanco como forraje y también, especialmente en ciertas regiones del país, se utiliza maíz amarillo para elaborar masa y tortilla. Es cierto que ambos productos no son sustitutos perfectos, el sector pecuario, y en particular la avicultura, prefiere el maíz amarillo por su pigmentación y las preferencias de los consumidores son predominantes por las tortillas elaboradas con maíz blanco, pero en el fondo nuestros mercados son mercados de precios y con una diferencia de precios significativa, ambos productos son intercambiables.

Cualquier cereal puede ser utilizado como forraje, sorgo, trigo, cebada, centeno y, por supuesto, cualquier variedad de maíz, lo que significa que la libre importación de maíz de Norteamérica tiene el potencial de afectar todos los mercados de grano forrajero de nuestro país, especialmente el del trigo del noroeste y el del sorgo del Bajío y Tamaulipas, y desde luego el maíz de todo el país.

Por otra parte, la producción de maíz blanco en Estados Unidos, aunque es relativamente pequeña, cerca de cuatro millones de toneladas, es suficiente para afectar el mercado de maíz para consumo humano de nuestro país, además de que es previsible que una vez que el mercado esté abierto, exista un fuerte incentivo para aumentar la producción de maíz blanco para exportarlo a nuestro país.

A pesar de la aparente determinación política, de los tres países involucrados, para instrumentar el capítulo agrícola del TLCAN como fue originalmente negociado, las realidades políticas, económicas y sociales pueden representar un obstáculo insalvable. Sin ninguna duda, el tema de la liberación del maíz y el frijol será importante para los candidatos a la Presidencia durante sus campañas

en 2006 y seguramente tendrán que hacer compromisos con las organizaciones de productores, en el sentido de proteger al sector y promover la soberanía alimentaria para atraer el voto verde.

Por otra parte, también cabe esperar reacciones del Congreso y en particular de la Cámara de Diputados. Es indispensable que se tomen medidas legislativas que garanticen la viabilidad del sector y que promuevan su desarrollo y la soberanía alimentaria.

El Ejecutivo y el Legislativo deben actuar coordinadamente para crear un marco legal y económico que proteja al productor nacional y le permita competir en condiciones de equidad. Es importante crear mecanismos que contrarresten las desventajas que enfrentan los agricultores nacionales y en particular las generadas por la Ley Agrícola de Estados Unidos de 2002 que, entre otras cosas, incluye créditos automáticos (*loan rates*) para el maíz y otras cosechas que anteriormente no estaban consideradas en este esquema, como las leguminosas. También instituye precios objetivos más elevados, pagos contra-cíclicos y créditos a la exportación.

El maíz representa cerca de 40% de las exportaciones de granos de Estados Unidos a México. El maíz norteamericano ya representa 30% de la demanda nacional, en un país que tiene uno de los consumos per cápita más altos del mundo. Las perspectivas son que esta dependencia se siga incrementando paulatinamente y que con la liberación prevista para el 2008 el producto importado predomine en el mercado, lo cual tendría enormes consecuencias para el desarrollo económico y social del país.

Es perfectamente sustentable que Estados Unidos está incurriendo en prácticas de *dumping* con la venta de sus cosechas fuertemente subsidiadas en los mercados internacionales. Es muy posible que el precio de exportación del maíz se

---

*Es indispensable que se tomen medidas legislativas que garanticen la viabilidad del sector y que promuevan su desarrollo y la soberanía alimentaria el Ejecutivo y el Legislativo deben actuar coordinadamente para crear un marco legal y económico que proteja al productor nacional y le permita competir en condiciones de equidad*

---



---

*El tema de la liberación del maíz y el frijol será importante para los candidatos a la Presidencia durante sus campañas en 2006 y seguramente tendrán que hacer compromisos con las organizaciones de productores, en el sentido de proteger al sector y promover la soberanía alimentaria para atraer el voto verde*

---

encuentre por debajo de sus costos de producción y que esto es posible porque cerca de la tercera parte de los subsidios agrícolas que otorga el gobierno de Estados Unidos se destinan al maíz. Entre 1995 y 2002 se destinaron al maíz más de 34,000 millones de dólares, lo que significa el doble que lo canalizado al trigo, el segundo producto que recibe mayores subsidios. Estos subsidios tienden a deprimir los precios internacionales y a desplazar a los productores locales de los países que importan el producto de Estados Unidos.

Los subsidios que otorga el gobierno de Estados Unidos están ligados a la superficie sembrada y a los rendimientos pasados, en lugar de a los rendimientos presentes, por lo que se considera que no están relacionados con los volúmenes de producción y, por lo tanto, están técnicamente desvinculados. No obstante, la Ley Agrícola de 2002 introduce los pagos contracíclicos, que protegen a los productores frente a fluctuaciones negativas del mercado y también permite a los agricultores actualizar la información sobre superficie y rendimientos para efectos de la aplicación de subsidios. Adicionalmente, el sector agrícola de Estados Unidos cuenta con los programas garantizados de créditos a la exportación, bajo los cuales el Gobierno de Estados Unidos garantiza al exportador el crédito al importador.

Los productores mexicanos también confrontan un conjunto de asimetrías inherentes a la economía mexicana. Los costos de los energéticos, especialmente de la energía eléctrica y el diesel, normalmente son mayores para los productores mexicanos, a pesar de que los programas gubernamentales han tratado de contrarrestar esta desventaja. El productor nacional tiene costos mayores también en lo que se refiere a equipo y maquinaria agrícola, al igual que en los insumos más importantes, como son fertilizantes, plaguicidas y semillas.

Los sistemas de recolección, almacenamiento, conservación y distribución que utilizan los campesinos mexicanos, en general, son ineficientes si se les compara con los que prevalecen en Estados Unidos y Canadá. En particular la infraestructura de transportes es muy ineficiente y con frecuencia resulta más costoso llevar el producto desde los centros de producción nacionales a las zonas de consumo, que traerlo de las zonas de producción de Estados Unidos. También hay gran disparidad en cuanto a la tecnología accesible a nuestros productores y la utilizada por sus contrapartes de Norteamérica. El sistema financiero también representa una gran desventaja para los productores nacionales, para nuestros competidores del TLCAN el acceso al crédito es automático y a tasas subsidiadas, mientras que en nuestro país es caro e inaccesible para la mayoría de los productores.

Por si esto fuera poco, las condiciones naturales también son desfavorables a nuestro país, la producción de cereales en Estados Unidos y Canadá se realiza en grandes llanuras, con suelos apropiados y un temporal muy regular, por el contrario, en nuestro país las tierras son semiáridas y accidentadas y en las grandes llanuras de Sinaloa, la mayor entidad productora de nuestro país, el suelo es muy fértil pero el temporal muy irregular, lo que obliga a depender de los sistemas de riego, lo que encarece la producción.

El maíz y el frijol son mucho más que un asunto comercial para México, porque amenaza las condiciones de vida de cerca de tres millones de familias y la economía de amplias regiones del país. El impacto potencial de abrir completamente la frontera a la importación de maíz y frijol de nuestros socios del TLCAN será devastador y tendrá, entre otras, las siguientes consecuencias:

- Provocará inestabilidad social y política. Es claro que un fenómeno

---

*El sistema financiero también representa una gran desventaja para los productores nacionales, para nuestros competidores del TLCAN el acceso al crédito es automático y a tasas subsidiadas, mientras que en nuestro país es caro e inaccesible para la mayoría de los productores*

---

económico que potencialmente puede amenazar la subsistencia de millones de familias puede tener un efecto desestabilizador. En el aspecto social puede romper los ya de por sí delicados equilibrios de las poblaciones rurales y obviamente puede crear condiciones que dificulten la actuación de los gobiernos federal, estatales y municipales.

- Acelerará en forma dramática la expulsión de la población rural hacia las zonas urbanas del país e incrementará la migración ilegal hacia Estados Unidos. Es claro que ante la inviabilidad de seguir subsistiendo de las labores agrícolas tradicionales, la población campesina, especialmente los jóvenes, tenderán a migrar a zonas que les ofrezcan alguna oportunidad económica. Si bien la primera opción serían las zonas urbanas del propio país, es evidente que éstas no están generando los empleos suficientes ni siquiera para disminuir el rezago acumulado, mucho menos para absorber una migración rural creciente.

De esta forma, la alternativa más viable, con todos los riesgos que implica, es la migración ilegal a Estados Unidos. Una gran parte de las familias rurales ya tiene algún vínculo, de amistad o familiar, con algún emigrante, lo que facilita y hace más atractiva la migración. Este es un fenómeno que ya está ocurriendo y que explica que este año, a pesar de los altos precios del petróleo, las remesas pueden convertirse en la principal fuente de divisas del país. En efecto, solamente en los primeros cuatro meses de este año, las remesas han tenido un crecimiento espectacular de 19% comparado con el mismo periodo del año anterior, para alcanzar 5,647 millones de pesos. Si no fuera por este flujo de recursos, la economía de algunas zonas rurales del país ya se habría colapsado.

En el corto plazo, este fenómeno rompe la estructura social de las familias, crea poblaciones habitadas únicamente por mujeres, niños y ancianos. En el largo plazo, conforme los emigrantes se establecen y tienen la oportunidad de atraer a sus familias, lo que sucederá es que tendremos auténticas poblaciones fantasmas. Cuando este aspecto del fenómeno se generalice, el flujo de divisas por remesas tenderá a disminuir, a menos que como país estemos apostando a enviar un flujo creciente de emigrantes que compensen a los que se arraiguen en el exterior.

- Acentuará los problemas de la pobreza y el desempleo a nivel nacional pero especialmente en las zonas rurales. Cabe esperar que miles de campesinos sean desplazados y se sumen al desempleo tanto rural como urbano. En este aspecto el efecto indirecto también es importante, pues la agricultura genera una derrama económica que en algunos casos es la base de las economías regionales.
- Otro fenómeno que se verá incrementado es la informalidad, pues es evidente que la mayor parte de los desplazados no tiene posibilidades de encontrar empleo en la economía formal. Las tasas de desempleo que se registran en nuestro país, actualmente por debajo de 4%, son menores que las que se reportan en Estados Unidos y países europeos, esto en realidad es reflejo de que, al no contarse con una red de seguridad social, los mexicanos no pueden darse el lujo de ser desempleados y tienen que desempeñar cualquier ocupación que les permita sobrevivir, lo que ha dado origen a un desproporcionado incremento de la economía informal y cifras de subempleo cercanas a 35% de la población económicamente activa.

---

*Es claro que ante la inviabilidad de seguir subsistiendo de las labores agrícolas tradicionales, la población campesina, especialmente los jóvenes, tenderán a migrar a zonas que les ofrezcan alguna oportunidad económica*

---



Enrique Pérez Suárez

- Otro grave problema es el trabajo de menores, las autoridades laborales estiman que en nuestro país laboran cerca de 3.3 millones de menores, de los cuales casi la mitad (48%) se dedica a labores agropecuarias, entre éstos se encuentran 370 mil niños jornaleros de entre 7 y 14 años de edad, de los cuales 64% no terminó la primaria.
- Junto con la pobreza crecerá la desigualdad y los ingresos se polarizarán, de hecho este es un fenómeno que se ha acentuado a partir de la entrada en vigor del TLCAN, tan sólo de 2002 a 2004, la participación en los ingresos del decil más alto de la población creció de 40.8 a 42.1%, según datos de INEGI.
- Generará un mayor deterioro en la seguridad pública. La pobreza, el desempleo y el subempleo son factores que incrementan los fenómenos de inseguridad, como claramente pudo observarse en los noventa en las principales zonas urbanas de Estados Unidos, la disminución de los índices de delincuencia se dio en paralelo con economías en expansión con un alta generación de empleo; es evidente que el desempleo, la informalidad y la falta de oportunidades fomentan la delincuencia como ha ocurrido en los últimos años en nuestro país.
- Agravará las condiciones de nutrición en las zonas rurales. Como ya se apuntó, los estudios del Banco Mundial registran un incremento en la desnutrición de la población rural de nuestro país, especialmente entre la población infantil. Es claro que a medida que el cultivo del maíz y el frijol sea desplazado con importaciones, la población rural tendrá un menor acceso a fuentes nutricionales adecuadas, lo que ya de por sí es grave, pero que cobra mayor importancia porque entre la

población con problemas de desnutrición tienden a perpetuarse los ciclos de pobreza extrema.

- Tendrá un fuerte efecto recesivo en las economías regionales. Grandes regiones del país dependen de la agricultura para el funcionamiento de su economía y en varias de ellas el maíz y el frijol son los cultivos predominantes. El frijol tiene un peso muy importante en las economías de Zacatecas, Durango y Nayarit, lo mismo sucede en el caso del maíz en los estados de Sinaloa, Chiapas, Campeche, Oaxaca, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y las zonas rurales del Estado de México, Guerrero, Morelos y los estados del Bajío.

En estas regiones la agricultura, en particular el cultivo del maíz y el frijol, tiene un efecto multiplicador, tanto porque posibilita la integración de cadenas productivas como por la derrama económica que genera permitiendo el funcionamiento de las actividades que le proveen de insumos, como son fertilizantes, plaguicidas, semillas y maquinaria y equipo, así como por la generación de jornales y el consumo de productos finales.

A nivel nacional, más de cinco millones de personas, 15.8% de la población ocupada, se dedica a actividades primarias, pero existen entidades donde esta proporción rebasa 40%, como Chiapas y Oaxaca, y en otras donde es superior a 25%, como Campeche, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tabasco y Veracruz.

Para complicar y agravar la problemática, también se tienen que enfrentar los dilemas que plantea la importación de variedades híbridas o transgénicas y su impacto en las variedades locales. Aunque el efecto que pueden tener las variedades transgénicas en la biodiversidad es un asunto en el que no se han alcan-

zado conclusiones definitivas, es algo que en nuestro país es un tema muy sensible por razones políticas y económicas. México ha aprobado recientemente una legislación en materia de organismos genéticamente modificados para la bioseguridad. La ley requiere una mayor reglamentación, pero puede convertirse en el futuro en una fuente de fricciones con nuestros socios comerciales, por lo que requerirá discusiones y negociaciones más amplias.

Desafortunadamente, el tiempo para atender el problema de la liberación de las importaciones de maíz y frijol provenientes de nuestros socios del TLCAN se agota rápidamente y se dificulta por las coyunturas políticas. Hemos dejado pasar más de 80% del periodo de transición sin que se hayan tomado medidas de fondo para atender este problema tanto en lo interno como hacia el exterior. El gobierno actual ya rebasó el periodo en el que podría haber enfrentado el problema. En el año y medio que le queda habrá cambio de titular en la SAGARPA y seguramente de otros funcionarios de alto nivel y los nuevos titulares llegarán sin posibilidad de tomar iniciativas de importancia pues ni tendrán la fuerza para hacerlo ni el entorno —con campañas políticas en progreso— será apropiado para ello. Al nuevo gobierno el problema se le vendrá encima, pues tendrá solamente un año para tomar las medidas internas y realizar las negociaciones en el exterior necesarias para evitar un daño irreparable.

En este contexto, quizás la única opción viable es que la actual legislatura promueva las modificaciones necesarias al entorno legal para crear un blindaje que proteja nuestros cultivos mayoritarios.

El problema que presenta la libre importación de maíz y frijol no puede ser ignorado y aunque por el momento parece no tener la debida atención de nuestras autoridades, es en el mejor interés de las tres nacio-

## POBLACIÓN OCUPADA POR ENTIDAD FEDERATIVA

## SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD

Año censal 2000

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN OCUPADA	PRIMARIO AGRICULTURA GANADERÍA, APROVECHAMIENTO FORESTAL PESCA Y CAZA	MINERÍA	SECUNDARIO ELECTRICIDAD Y AGUA	CONSTRUCCIÓN	INDUSTRIAS MANUFACTURERAS
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>33 730 210</b>	<b>5 338 299</b>	<b>144 421</b>	<b>151 546</b>	<b>2 669 751</b>	<b>6 418 391</b>
Aguascalientes	331 083	24 392	844	1 119	27 315	87 658
Baja California	906 369	57 558	781	4 953	69 479	256 586
Baja California Sur	169 014	20 138	932	1552	17 319	14 474
Campeche	243 323	60 737	6 006	999	22 959	22 153
Coahuila de Zaragoza	822 686	43 598	13 897	5 317	66 162	263 286
Colima	199 692	33 898	1939	1685	17 829	18 862
Chiapas	1 206 621	570 169	2 448	3 247	75 460	78 640
Chihuahua	1 117 747	99 139	4 382	5 217	83 752	377 381
Distrito Federal	3 582 781	20 600	3 364	17 144	185 925	551 423
Durango	443 611	66 610	5 211	2 174	37 940	92 815
Guanajuato	1 460 194	193 189	4 356	4 881	131 850	390 921
Guerrero	888 075	237 618	2 851	4 033	76 819	96 281
Hidalgo	728 726	183 852	4 782	3 860	69 554	131 136
Jalisco	2 362 396	236 926	3 387	7 265	188 141	554 366
México	4 462 361	232 448	6 222	23 354	363 243	998 583
Michoacán de Ocampo	1 226 606	290 721	2 291	5 264	114 261	183 002
Morelos	550 831	74 472	2 085	2 567	58 673	80 951
Nayarit	318 837	88 686	381	1 495	26 235	28 040
Nuevo León	1 477 687	48 426	2 120	6 613	128 165	419 190
Oaxaca	1 066 558	438 312	3 829	2 800	80 092	119 795
Puebla	1 665 521	464 879	4 781	4 846	122 201	346 389
Queretaro de Arteaga	479 980	41 479	1 890	1 776	48 433	125 175
Quintana Roo	348 750	36 562	606	1 732	29 340	24 777
San Luj Potosí	715 731	152 565	3 864	2 362	65 251	122 113
Sinaloa	880 295	247 395	1 585	4 686	64 932	77 966
Sonora	810 424	128 736	6 645	5 386	67 948	158 246
Tabasco	600 310	167 315	17 137	3 066	44 227	46 763
Tamaulipas	1 013 220	92 907	8 821	5 797	93 687	235 933
Tlaxcala	328 585	59 822	623	644	30 285	92 803
Veracruz de Ignacio de Llave	2 350 117	745 854	20 785	11 277	163 695	262 526
Yucatán	618 448	106 170	1 333	3 131	54 798	115 023
Zacatecas	353 628	73 126	4 243	1 304	43 781	45 134

Fuente: INEGI

nes que participan en el TLCAN el enfrentarlo de inmediato en una forma responsable y que tome en cuenta las asimetrías económicas y sociales de los tres países. No hay ningún otro tema en el sector agropecuario que para México sea más sensible o que tenga mayores implicaciones que la libre importación de maíz y frijol, y es sin duda el tema más importante que México tendrá que negociar y resolver con sus socios comerciales del TLCAN.

## Bibliografía, hemerografía y documentos

- Economic Research Service, USDA (2004), Outlook Report, mayo de 2004, p. 20.
- Oakley, Biesanz, Octavio Madigan Ruiz y Amy Sandersedith Sommers (1995), *Many Faces of Mexico*, . Resource Center of the Americas, Minneapolis, MN, pp. 264-265.



## Las tierras indígenas en México: los retos de la regulación

Mtro. Francisco López Bárcenas<sup>1</sup>

Enrique Pérez Suárez

### Presentación

El día 27 de marzo del presente año, un grupo de diputados, pertenecientes a diversos partidos políticos, presentó en el pleno de la Cámara una iniciativa de Ley Federal Agraria, donde, entre otras materias, se proponía una sección de tierras indígenas. La iniciativa fue turnada a las comisiones de Reforma Agraria y de Agricultura y Ganadería para que emitieran un dictamen que posteriormente será discutido en el pleno de la Cámara y que decidirá si lo aprueba o lo desecha. De aprobarlo pasará a la Cámara de Senadores y —si también lo aprobara— se convertirá en Ley.

El tema de las tierras indígenas es uno de los que más problemas ha encontrado para su regulación, mismos que se han manifestado en las discusiones del grupo formado por la Comisión de Reforma Agraria para analizar la propuesta. No obstante lo anterior, la mayoría de los participantes coincidieron en la necesidad de regular la materia y con ese ánimo la analizaron y la modificaron en lo que consideraron conveniente para elaborar una propuesta de dictamen, el cual deberá analizar la Comisión y, si lo considera apropiado, será el que turne al Pleno de la Cámara de Diputados para su análisis.

De acuerdo con lo anterior el debate importante sobre el tema está pendiente todavía. Por esa razón y con la finalidad de aportar elementos que lo enriquezcan se han escrito estas líneas, cuyo contenido se agrupa en los siguientes apartados:

<sup>1</sup>Investigador del CEDRSSA .

los pueblos indígenas de México; las tierras indígenas; razones para la protección de las tierras indígenas; los pueblos indígenas en el orden jurídico; la Constitución Federal y las tierras indígenas; la regulación de las tierras indígenas en el orden internacional, entre estas el Convenio 169 y la jurisprudencia internacional; la regulación de las tierras indígenas en el derecho comparado; las tierras indígenas en la iniciativa de Ley y la propuesta de dictamen. Al final se anotan algunas conclusiones.

### 1. Los pueblos indígenas de México

No existen datos únicos para cuantificar la magnitud poblacional de los pueblos indígenas. El Consejo Nacional de Población (Conapo) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) —antes Instituto Nacional Indigenista— estiman que en el país existen alrededor de 12.7 millones de personas indígenas, incluyendo las que se consideran como indígenas que, aunque ya no hablen su lengua materna, participan de la vida comunitaria de muy diversas maneras: forman parte de su sistema de cargos, rigen su comportamiento por sus propios sistemas normativos, etcétera. El número, aunque indicativo por las razones anotadas, arroja 10.5% de población indígena en México con relación a la población total, porcentaje bastante significativo de la presencia de los pueblos indígenas en nuestro país (INI, PNUD, CONAPO, 2002: 47-49). Los mismos datos oficiales informan que en la actualidad se pueden encontrar, dentro de sus habitantes, 62 lenguas originarias distintas, reconocidas como lenguas maternas, y de ahí se deriva que en nuestro país existen al menos 62 pueblos indígenas. Estamos frente a un criterio operativo que resulta estrecho pues la lengua, siendo un elemento importante, no es el único que identifica a un pueblo indígena y, como veremos mas adelante, la legislación internacional y nacional reconoce el

criterio de la autoadscripción.

Cada uno de los pueblos indígenas posee características propias que los identifica entre sí al tiempo que los distingue de los demás, por lo que es un error referirse a ellos como si fueran iguales. Esas diferencias se expresan con elementos subjetivos como: mitos de origen, visión del mundo, sentido del orden y de justicia; hasta elementos objetivos como formas propias de gobierno, estructuradas a partir de sus sistemas de normas, incluso las formas de organización para la producción, que van desde la ayuda mutua y el trueque hasta relaciones laborales, de comercio y con la tierra.

Algunos de los pueblos indígenas de México no admiten el calificativo de indígenas, debido a la carga discriminatoria que este vocablo ha tenido durante muchos años. Ellos prefieren llamarse tribus, como los yaquis, en el norte de Sonora; nación, como los purépechas, en Michoacán; originarios, como en el Distrito Federal, o maya-hablantes, como en la península de Yucatán. Otros, incluso no admiten esos calificativos y prefieren que les denominen por sus nombres originales, como los zapotecos de Oaxaca, por ejemplo. Aunque también hay que advertir que muchos de los nombres con que se conoce a los pueblos indígenas fueron impuestos por otros pueblos que los sojuzgaron antes de la conquista, durante o después de ésta. Así, los comúnmente conocidos como mixtecos en realidad se denominan *Núú savi*, o los huicholes, *wirrárika*.

El mosaico cultural de los pueblos indígenas es muy amplio y diverso, no sólo porque cada uno de ellos es portador de una cultura diferente a la de los demás sino también por su magnitud y distribución en el territorio nacional. La entidad federativa que concentra la mayor cantidad de hablantes de lenguas indígenas es Oaxaca con 19 por ciento de la población indígena nacional, Chiapas ocupa el segundo lugar con 14 por

---

*El tema de las tierras indígenas es uno de los que más problemas ha encontrado para su regulación*

---



---

*Cada uno de los pueblos indígenas posee características propias que los identifica entre sí al tiempo que los distingue de los demás, por lo que es un error referirse a ellos como si fueran iguales*

---

ciento, seguido de Veracruz, Yucatán y Puebla, mientras las que concentran menos población indígena son los estados de Aguascalientes, Zacatecas y Colima (INEGI, 1993: 3).

La población indígena se encuentra distribuida en 803 municipios eminentemente indígenas, es decir, que tienen más de 30% de población indígena, aunque se les puede encontrar distribuidos en cerca de 44,000 localidades, de las cuales 17,538 son eminentemente indígenas que se ubican en 1,054 municipios; lo que significa que en 44 por ciento de los municipios del país hay, cuando menos, una localidad indígena, y en éstos vive más de 71 por ciento de la población indígena. El 29 por ciento restante vive en localidades en las que predomina la población no indígena (Embriz Osorio y Ruiz Mondragón, 2003: 95-96).

## 2. Las tierras indígenas

Si bien la población indígena es importante por el porcentaje que representa dentro de la población nacional, su distribución en los estados de la República y las localidades que ocupan, esa importancia aumenta cuando observamos la cantidad de tierra del territorio nacional que ocupan. El Censo Agropecuario de 1991 mostró que en el país existen 1,115 municipios en donde se localizan núcleos agrarios con población indígena; en esos municipios se concentran 15,430 ejidos y comunidades y en 6,830 su población es eminentemente indígena, lo que representa 44.2% del total (Robles Berlanga y Concheiro Bórquez, 2004: 8-10).<sup>1</sup> Asimismo, en cuatro de cada diez núcleos agrarios con población indígena, los ejidatarios indígenas son menos de la mitad de los sujetos con derecho a la tierra. Estas cifras demuestran que un gran número de núcleos agrarios tiene como beneficiarios a una población indígena plural, muchos

de los cuales carecen de tierra o la poseen, pero no están regularizados sus derechos sobre ella.

La propiedad de la tierra de los pueblos indígenas puede ser: nacional (terrenos nacionales o baldíos), privada, ejidal y comunal, aunque predomina la propiedad ejidal; pues ocho de cada diez núcleos agrarios con población indígena son ejidos y sólo dos son comunidades agrarias. Esta situación se explica por las políticas de reconocimiento de derechos agrarios posteriores a la revolución de 1917, que privilegió la formación de ejidos sobre el reconocimiento de las comunidades agrarias, lo cual se manifestó en la falta de disposiciones jurídicas sobre el procedimiento para la titulación de terrenos de bienes comunales; dificultades para demostrar los derechos sobre la tierra, además de negligencia política. Pasaron 40 años después de la promulgación de la Ley de Dotaciones y Restituciones del 6 de enero de 1915, para que se intensificara el reconocimiento de derechos de propiedad de las comunidades.

De las 2,162 comunidades agrarias que existen en el país, sólo 58.6% tiene población indígena, el resto se conforma de población mestiza. Esta situación se explica en virtud de que el reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales está asociado con el concepto "los pueblos que guardan el estado comunal" y no con el de "pueblos indígenas". Esta situación dio como resultado que entre comunidad indígena y comunidad agraria existan diferencias, pues ni todas las comunidades indígenas tienen un régimen agrario comunal, ni todas las comunidades agrarias corresponden a comunidades indígenas.

No se ha identificado con exactitud la propiedad privada, pero por la importancia de la población indígena y la tenencia de la tierra que predomina

---

*La propiedad de la tierra de los pueblos indígenas puede ser: nacional privada, ejidal y comunal, aunque predomina la propiedad ejidal; pues ocho de cada diez núcleos agrarios con población indígena son ejidos y sólo dos son comunidades agrarias*

---

<sup>1</sup> A menos que se indique lo contrario, todas las cifras sobre este tema provienen de la misma fuente.

en algunos municipios, podemos inferir que un número importante de indígenas es propietario privado. Lo anterior se puede observar en las regiones de: Zongolica, Veracruz; la Sierra Mazateca, Oaxaca; en los municipios de Pantepec, Simojovel, San Cristóbal de las Casas, Salto del Agua, San Juan Cancuc, en Chiapas, y en algunos municipios como Atlapexco, San Felipe Orizatlán y Huazolingo en la región de la huasteca hidalguense.

La población indígena que tiene derechos sobre la tierra en ejidos y comunidades se concentra básicamente en seis estados —Chiapas, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Hidalgo y San Luis Potosí—, aunque su distribución se verifica en casi toda la República Mexicana; en 25 entidades del país se ha identificado al menos un núcleo agrario con población indígena. Incluso, en cuatro entidades del norte del país —Chihuahua, Sonora, Durango y Sinaloa— la superficie que posee la población indígena representa 21.3% del total registrado para estos grupos.

Una característica de los núcleos agrarios con población indígena es que se localizan en municipios templados o cálidos y con buenas precipitaciones; 80.9% presenta precipitaciones mayores a 500 milímetros anuales y la mitad mayor a los 1,000 mm, por lo que se consideran captadores de agua. Esta situación ha llevado a que sobre sus tierras o lo que fueron sus tierras se hayan construido las principales presas generadoras de electricidad del país, sin que a ellos les haya dejado muchos beneficios. Otra es la disponibilidad de recursos naturales. Se calcula que nueve de cada diez núcleos agrarios disponen de algún recurso natural —pastos; piedra, grava y arena; bosques; selvas; materiales metálicos; recursos acuícolas y potencial turísticos—. Aunque se desconoce la calidad de los recursos, se puede afirmar que estos podrían ser una posibilidad de desarrollo productivo para los núcleos agrarios con población indígena. Del

total de núcleos agrarios con bosques y selvas que existen en nuestro país, 28% y 50%, respectivamente, se localiza en ejidos y comunidades con población indígena, producto del papel que los indígenas juegan en el cuidado y desarrollo de los recursos naturales y la biodiversidad.

No obstante, existe una gran contradicción entre la riqueza de sus recursos naturales y la pobreza en que viven los habitantes de los pueblos indígenas. En Campeche, Chiapas, Chihuahua, México, Oaxaca y Veracruz, estados donde se concentran los núcleos agrarios con población indígena dueños de bosques y selvas, la población presenta los niveles de marginación más altos. Lo anterior debiera ser razón suficiente para revisar los marcos normativos y las políticas relacionadas con la explotación de sus recursos, y la potencialidad que representan para el desarrollo de los pueblos indígenas desde su perspectiva.

### 3. Razones para la protección de las tierras indígenas

Desde hace décadas los pueblos indígenas vienen reclamando a los Estados nacionales de los que forman parte, el reconocimiento y respeto de su concepción sobre la tierra, la relación espiritual que mantienen con ella y las formas específicas de producción, lo que en conjunto representa un derecho de propiedad y disfrute en términos diferenciados al del resto de la población, que actualmente es el dominante. Este reclamo adquiere legitimidad jurídica desde el momento que el Artículo 2 de la Constitución Federal reconoce la existencia de unos sujetos de derecho denominados pueblos indígenas.

En ese sentido, la primera y más importante razón es que esa protección deriva de su condición de pueblos y como tales necesitan de un espacio donde desarrollarse. Además, no puede ser cualquier tierra sino precisamente aquella de

---

*Una característica de los núcleos agrarios con población indígena es que se localizan en municipios templados o cálidos y con buenas precipitaciones; 80.9% presenta precipitaciones mayores a 500 milímetros anuales y la mitad mayor a los 1,000 mm, por lo que se consideran captadores de agua*

---

donde son originarios o, sin serlo, llevan bastante tiempo, lo que les ha permitido establecer una relación simbólica espacial entre el pueblo indígena y la tierra. Existe suficiente evidencia empírica que cuando los pueblos han sido desplazados de sus lugares de origen, se desestructura toda su cosmovisión y las reglas sociales que les dan cohesión (Bartolomé y Barabas, 1997: 79-99).

Muchos especialistas en la materia han expresado el sentido del reclamo. Guillermo Bonfil Batalla, por ejemplo, escribió lo siguiente:

La tierra no se concibe como una mercancía; es un recurso productivo indispensable, pero es más que eso: es un territorio común, que forma parte de la herencia cultural recibida. Ahí, en ese espacio concreto se manifiestan en diversas formas las fuerzas superiores: ahí están las entidades favorables y las maléficas, a las que hay que propiciar, los sitios sagrados, los peligros, las referencias. La tierra es un ente vivo, que reacciona ante la conducta de los hombres; por eso, la relación con ella no es puramente mecánica sino que se establece simbólicamente a través de innumerables ritos y se expresa en mitos y leyendas. Frecuentemente, la imagen que se tiene del mundo está organizada a partir de ese territorio propio, que ocupa el centro del universo. En los pueblos desplazados queda en la memoria colectiva el recuerdo del territorio primigenio y la aspiración de recuperarlo, aun cuando hoy se tengan otras tierras y se pueda ir viviendo (Bonfil, 1990: 64).

Desde esa perspectiva, para los pueblos indígenas la tierra es el elemento fundamental dentro del cual se inscribe la identidad colectiva, no representa sólo una especial adaptación productiva, sino también una compleja relación simbólica. Parte del conjunto de representaciones colec-

tivas que dan vida a las conciencias étnicas se refiere a los territorios propios como marcos físicos y simbólicos de la experiencia grupal. “La tierra —ha escrito Miguel Bartolomé— es cultura en la medida en que ofrece un marco propicio para las relaciones productivas y simbólicas de la sociedad, incluso, ya que el territorio es el resultado de la articulación entre la población y su espacio, puede llegar a ser movable si la población se desplaza” (Bartolomé, 1997: 86-87).

La relación especial de los pueblos indígenas con la tierra determina usos específicos de ella, mismos que se extienden a los recursos naturales y el conocimiento tradicional ligado a ellos. Por eso es importante que los pueblos indígenas sean protegidos de manera especial por el Estado y respetados por la sociedad.

#### 4. Los pueblos indígenas en el orden jurídico

El reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas es muy reciente. La primera reforma sobre la materia data del año de 1992 y la última del 14 de agosto del 2001, ambas muy cuestionadas por los movimientos indígenas por no reconocer plenamente sus derechos, entre ellos sus territorios. Aun así, en ellas se encuentra la definición de pueblos indígenas como sujetos de derecho, así como sus derechos específicos, entre ellos el de la tierra. Sobre el primer aspecto, el Artículo 2º constitucional expresa que:

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio funda-

mental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.<sup>2</sup>

La redacción de este artículo es similar a la del párrafo "b" del artículo primero del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 de la OIT), firmado y ratificado por el Estado mexicano desde el año de 1990 y, por tanto, parte integrante del orden jurídico mexicano, en atención a lo dispuesto por el Artículo 133 de nuestra Constitución Federal, mismo que una interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha colocado jerárquicamente por debajo de la Constitución Federal pero por encima de las leyes federales. No hay, pues, innovación del Constituyente Permanente en el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, sino recepción de lo avanzado en el derecho internacional.

Lo novedoso se encuentra en el hecho de que al prescribir la Constitución Federal el carácter multicultural de la nación mexicana su organización debe responder a ese principio. En consecuencia, los derechos que garantiza, los mecanismos para hacerlos valer, las instituciones del Estado y en general todas las normas de comportamiento social deben sustentarse en la multiculturalidad de la nación mexicana. La reglamentación de las tierras indígenas no puede escapar a ese principio.

### 5. La Constitución Federal y las tierras indígenas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene dos disposiciones jurídicas relativas a tierras indígenas, ambas colocadas en su capítulo de garantías, por lo que es necesario advertir las implicaciones que esto tiene. De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2003: 51), las garantías individuales son:

derechos públicos subjetivos consignados a favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo.

En ese mismo sentido, la doctrina jurídica mexicana ha expresado que:

las garantías o derechos consagrados en la Constitución son derechos mínimos, que por lo mismo pueden ser ampliados o complementados por las Constituciones de los estados (que se limitan en su mayoría a incorporar las garantías de la Constitución federal), por las leyes reglamentarias y, sobre todo, por los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, firmados y ratificados por nuestro país; pero ninguno de todos estos ordenamientos puede contradecir a la Constitución general (Fix Fierro, 1998: 4).

El mismo autor aclara que "la función complementaria de los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos es particularmente importante, ya que en ocasiones consagran derechos todavía no reconocidos o reglamentados expresamente en nuestro ordenamiento jurídico. Pero en la medida en que dichos tratados y convenciones forman parte de la ley suprema de la Unión, en los términos del artículo 133 constitucional, los derechos que consagran pueden ser reclamados ante las autoridades públicas y los tribunales" (*Idem*).

Lo anterior es importante porque permite observar que las garantías individuales consagradas en la Constitución Política son verdaderos derechos que el Estado está obligado a garantizar,



Enrique Pérez Suárez

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto del 2001.

estableciendo las formas de ejercerlo y los procedimientos para reclamarlos en caso de que no se cumplan.

Al respecto, la primera disposición sobre la materia se encuentra en el Artículo 27, fracción VII, párrafo segundo, y textualmente expresa que: "La ley protegerá las tierras de los grupos indígenas".<sup>3</sup>

Se trata de una norma introducida en el cuerpo de nuestra Carta Magna en las reformas al marco jurídico del 28 de enero de 1992, cuyo contenido quedó sin posibilidades de ejercitarse porque nuestra norma suprema no expresó en que consistiría la protección especial de las tierras de los grupos indígenas y la Ley Agraria lo reservó para reglamentarlo en el futuro, al introducir en su artículo 106 una disposición donde se expresaba que "las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del Artículo 27 constitucional",<sup>4</sup> situación que nunca se presentó.

En la reforma del 14 de agosto del 2001 se derogó el Artículo 4º de la Constitución Federal y su contenido pasó al Artículo 2º constitucional con un sentido más amplio. En relación con esta materia, el apartado A, fracción VI, prescribe que la Constitución:

reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

[...]Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros

o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución.<sup>5</sup>

Esta disposición constitucional, como la anteriormente comentada, se encuentra vigente actualmente y tiene la misma jerarquía normativa, por lo cual, para conocer su contenido y el alcance del mismo, se debe hacer una interpretación sistemática de ellas, buscando la armonía de su contenido, como si se tratara de una sola. Una interpretación formulada de esa manera nos muestra que la norma del Artículo 27 se refiere a una protección especial para las tierras de los grupos indígenas y la segunda al derecho preferente que tienen los pueblos indígenas, como parte de su derecho a la autonomía, para acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que habitan, respetando las formas y modalidades de la propiedad de la tenencia de la tierra establecidas en la propia Constitución y dejando fuera los recursos que corresponden a las áreas estratégicas. En otras palabras, la primera regula lo que se refiere a las modalidades del régimen de la propiedad de la tierra, mientras la segunda se refiere a las formas de aprovechamiento de los recursos naturales que en esas tierras existan.

6. La regulación de las tierras indígenas en el orden internacional

Existen diversas disposiciones jurídicas y jurisprudenciales en el derecho internacional que fundamentan el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios. Dentro de las primeras se ubica el Convenio 169 de la OIT, al que nos hemos referido; mientras en las segundas se encuentra la

---

*La Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía*

---

<sup>3</sup> Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992.

<sup>4</sup> Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1992

<sup>5</sup> Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001.

resolución de la Corte Interamericana sobre el caso de la comunidad indígena Awas Tingni, contra el Estado de Nicaragua. Estos documentos jurídicos importan porque, de acuerdo con el artículo 38.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, son las fuentes del derecho internacional (Buergethal et al, 1984) y, como ya se expresó, de acuerdo con el artículo 133 de nuestra Constitución Federal, las normas internacionales de derecho público se integran a nuestro orden jurídico interno si cumplen con los requisitos establecidos por la propia Constitución Federal, como es el caso. Todavía más, la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados, firmada por el Estado mexicano desde el año de 1975, en su artículo 26 prescribe que “todo tratado obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe”, mientras el siguiente claramente expresa que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Se entiende que cuando exista una discordancia entre el derecho internacional y el interno —como es el caso—, debe ser éste el que se modifique para hacerlos concordantes. Siendo este el caso presente interesa analizar el contenido del derecho internacional aludido para conocer el sentido y alcance de sus disposiciones jurídicas.

### 6.1. El Convenio 169 de la OIT y las tierras indígenas

El contenido del Convenio 169 de la OIT se agrupa en nueve partes. La segunda de ellas se denomina “Tierras”, aunque engloba derechos territoriales y de recursos naturales. En ella se expresa que “al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos

de esa relación”, agregando que “la utilización del término ‘tierras’ en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera”. Asimismo, protege el derecho de propiedad y posesión sobre tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas, incluyendo que cuando las tierras no las ocupen únicamente ellos, se tomen medidas que garanticen su acceso libre a ellas para realizar actividades de subsistencia o tradicionales y que se establezcan mecanismos adecuados para reivindicar sus tierras cuando esto fuera necesario.

Además de lo anterior, el Convenio 169 protege el derecho a no ser trasladado de sus tierras sin su consentimiento, y en caso de que esto no pueda conseguirse y sea indispensable tal desplazamiento, deberá hacerse después de agotar procedimientos de consulta al resto de la población en donde los indígenas estén debidamente representados. En todo caso, los pueblos desplazados deben conservar el derecho de regresar a sus tierras si desaparecen las causas que motivaron el desplazamiento, y cuando esto no sea posible, deberán recibir tierras cuya calidad y situación jurídica sea por lo menos igual a las que poseían antes del traslado, además de las indemnizaciones que les correspondan por los daños que sufran.

En cuanto a los recursos naturales pertenecientes a los pueblos indígenas, establece que deben protegerse de manera especial, incluyendo su aprovechamiento, administración y conservación, y que en caso de que pertenezcan al Estado, deberán establecerse mecanismos para determinar si su explotación perjudica a los interesados y en qué medida, además de tener el derecho de participar en los beneficios que genere su explotación y a ser indemnizados cuando ésta les perjudique.

---

*Los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, en particular los aspectos colectivos de esa relación*

---

También se protegen las formas que los indígenas utilicen para la transmisión de derechos y se obliga al Estado a establecer medidas que protejan sus derechos cuando la enajenación se haga con personas no indígenas; estableciendo sanciones para el caso de que alguien se aproveche de sus costumbres o su ignorancia de la ley para despojarlos de sus bienes. Todo en congruencia con lo propuesto por el Estado mexicano durante el proceso de consulta de la OIT (OIT, 1996)

## 6.2. La jurisprudencia internacional: el caso Awas Tingni

El día 31 de agosto de 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió una importante jurisprudencia sobre las tierras indígenas, al resolver la controversia ente la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni y el Estado de Nicaragua. Los antecedentes del caso son los siguientes: en octubre de 1995 la comunidad indígena de referencia demandó ante la CIDH al Estado de Nicaragua —del cual forma parte—, alegando que no había cumplido con sus obligaciones bajo el derecho nacional e internacional de demarcar o garantizar el uso y disfrute de sus tierras. Después de un largo proceso, la CIDH dio la razón a la demandante y recomendó al Estado nicaragüense una serie de medidas para garantizar el derecho de la reclamante. Como el Estado no aceptó las recomendaciones, la Comisión decidió en mayo de 1998 someter a la jurisdicción de la Corte el conocimiento de dicho caso para que ésta fallara de acuerdo con su competencia, lo cual hizo el 31 de agosto de 2001. Igual que la Comisión, la Corte dio la razón a los reclamantes y dentro de sus argumentos estableció los principios importantes que fundamentan la protección especial de las tierras indígenas.

Por ejemplo, respecto al derecho de propiedad, expuso que:

Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad

colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, incluso para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras (Inst. Der. Humanos, 2003: 254-255).

De igual manera, en su sentencia, los jueces de la Corte Interamericana, sostuvieron que:

El derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe ser tenido especialmente en cuenta, para los efectos de que se trata. Como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de título real sobre la propiedad de la tierra, obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro (*Idem*).

Más avanzado incluso es el contenido del Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, que propone en su artículo 26 declarar que:

los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás



Liliam Jiménez

recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Ello incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de los recursos, y el derecho a que los Estados adopten medidas eficaces para prevenir toda injerencia, usurpación o invasión en relación con estos derechos.

Aunque el texto citado todavía no ha sido aprobado por la Asamblea de las Naciones Unidas, no se puede negar su importancia doctrinaria, dado que representa un gran esfuerzo en el marco del derecho internacional por dictar las pautas por donde deben avanzar los derechos de los pueblos indígenas en estos tiempos que corren, mismas que se sustentan en sólidos estudios de su realidad.<sup>6</sup>

### 6.3. El derecho comparado

La regulación de las tierras indígenas en América Latina tiene bastante recorrido. Desde el año de 1967 en que Bolivia reconoció el derecho de propiedad y posesión de las comunidades que tradicionalmente las ocupan, hasta 2004 en que Venezuela reformó su Constitución para garantizar la propiedad colectiva de las tierras de los pueblos indígenas, catorce países se han ocupado de los derechos indígenas y los han incluido en sus constituciones políticas de muy diversas maneras, lo que se ha traducido en diversos regímenes de propiedad, posesión y uso de ella.<sup>7</sup> De estos países, ocho han realizado avances importantes sobre materia

de tierras, llegando incluso a regular derechos territoriales; mientras en seis, México incluido, los avances han sido nulos o no se han ocupado del tema (Roldán Ortega, 2002).

En los ocho países que han realizado reconocimientos significativos de reconocimiento legal de las tierras indígenas, existen características específicas comunes que permiten hablar de diversas tendencias en todo el continente. Dichas características tienen relación con la naturaleza jurídica de la figura que se emplea para el reconocimiento, el derecho reconocido —dominio pleno o simple posesión—; las atribuciones y limitaciones que este reconocimiento establece para las comunidades beneficiarias; los mecanismos para el ejercicio del derecho reconocido; las pautas de orden jurídico y político que se siguen para definir las áreas susceptibles de reconocimiento; el tipo de recursos que se dejan a las propias comunidades y los terceros para reclamar contra las decisiones de reconocimiento cuando no estén de acuerdo con ellas; el ámbito de autonomía que se otorgue a las comunidades para la libre administración de los territorios reconocidos, incluidos los derechos conexos que se garanticen a las comunidades en las funciones de uso, cuidado y administración de los recursos naturales, entre otros.

En atención a la naturaleza jurídica del derecho reconocido, pueden distinguirse dos grandes variantes: la de los países que otorgan a los indígenas un pleno derecho de dominio sobre la tierra, y la de aquellos que solamente reconocen a las comu-

---

*Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma*

---

<sup>6</sup> Entre estos documentos se puede citar el siguiente: *Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra*. Documento de trabajo final preparado por la relatora especial, Sra. Erica-Irene A. Daes, Organización de Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/2000/25, 30 de junio de 2000.

<sup>7</sup> Entre la bibliografía que trata el tema se puede encontrar la siguiente: Roger Plant y Soren Hvalkof, *Titulación de tierras y pueblos indígenas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D. C., enero del 2002, página Web [www.iadb.org/sds/ind](http://www.iadb.org/sds/ind); José Aylwin O, *El derecho de los pueblos indígenas a la tierra en América Latina: Antecedentes históricos y tendencias actuales*, Documento a ser presentado en la "Sesión del grupo de Trabajo sobre la Sección Quinta del Proyecto de Declaración con especial énfasis en las formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras y territorios", convocada por la Organización de Estados Americanos a celebrarse en Washington D.C. el 7 y 8 de noviembre de 2002; Reconocimiento y demarcación de territorios indígenas en la Amazonia, Fundación GAIA-CEREC, Bogotá, febrero de 1993.

---

*En atención a la naturaleza jurídica del derecho reconocido, pueden distinguirse dos grandes variantes: la de los países que otorgan a los indígenas un pleno derecho de dominio sobre la tierra, y la de aquellos que solamente reconocen a las comunidades un derecho de usufructo*

---

nidades un derecho de usufructo. Respecto de si se otorga o no a las comunidades la capacidad de darse una forma de gobierno interno con algún grado de autonomía, es posible distinguir también dos posturas: la de aquellos países que, con el derecho sobre la tierra —de dominio o de simple usufructo—, reconocen a las comunidades un poder amplio para cumplir las funciones de administración de su espacio físico y de sus asuntos internos de comunidad, y la de otros que no definen ninguna capacidad que vaya más allá de la que otorgan las leyes civiles a los propietarios individuales de tierras. Atendiendo al hecho de si el derecho reconocido puede asimilarse a un simple derecho civil o trasciende este régimen, los Estados han asumido dos posiciones distintas: la de los países que han otorgado títulos colectivos en consideración a los derechos e intereses especiales de las comunidades, y los que lo han hecho dando a las comunidades el tratamiento de simples titulares de un derecho patrimonial.

Finalmente, hay que anotar entre los países que han regulado el derecho de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus tierras, la tendencia dominante de reconocer a perpetuidad el dominio colectivo sobre las tierras, junto con una amplia capacidad de los titulares de los derechos para mantener (o darse si no lo tienen) su propio sistema de gobierno interno, entre los que se encuentra Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay. Por otro lado, entre los países que han reconocido de manera indefinida el derecho de usufructo sobre las tierras y la capacidad de las comunidades para mantener (o darse si no lo tienen) su propio sistema de gobierno interno, se cuentan Brasil y Costa Rica, quienes por disposición constitucional transfieren a las comunidades el usufructo del suelo y los recursos naturales renovables, reservándose el pleno dominio de ambos (Roldán Ortega, op. cit.).

México, hasta la fecha, aparece como un Estado que no ha regulado el derecho de los pueblos indígenas sobre sus tierras. Veamos cómo lo pretende llevar a cabo la iniciativa que actualmente se discute en la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados.

## 7. La iniciativa y el dictamen

En la iniciativa de Ley Federal Agraria, presentada al pleno de la Cámara de Diputados, la sección octava, denominada “de las tierras indígenas”, se compone de quince artículos. En ella no se pretende crear un régimen especial de tierras indígenas — como en algunos países de América Latina— sino establecer una modalidad a las tierras indígenas pertenecientes a comunidades indígenas, sean del régimen ejidal o comunal. Para ello establece como premisa que las tierras a las que se refiere pertenezcan a pueblos o comunidades, y para identificar a los núcleos titulares de ellas retoma las definiciones de pueblo y comunidad indígena establecidos en el Artículo 2 constitucional. A partir de eso se definen los titulares de las tierras cuyos núcleos agrarios se adscriben a un pueblo o comunidad indígena, a las cuales propone reconocer el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables.

Un segundo elemento de la propuesta son los beneficios que pueden reportar a los ejidos o comunidades agrarias que declararen sus tierras como indígenas: restricción de actividades de terceros en aquellos espacios que representen valores culturales y espirituales para sus titulares; se les otorguen servidumbres en tierras ajenas a ellos por los mismos motivos; se garanticen las modalidades de uso, aprovechamiento y transmisión de tierras de acuerdo con sus instituciones y sistemas normativos; se aseguren el aprovechamiento de los recursos naturales de las tierras a sus titulares y sólo de manera excepcional, en casos decididos por ellos en asambleas con

mayoría calificada, se pueda hacer por terceros; para el caso de que se trate de recursos cuya explotación esté reservada al Estado, deberá recabar su consentimiento previo y acordar con ellos la distribución de beneficios, las medidas para evitar daños al medio ambiente, el paisaje y los valores culturales o, si no fuera posible, la forma de repararlos, incluso cuando se trate de obra pública.

De igual manera se propone prohibir el desplazamiento de los pueblos o comunidades indígenas de sus tierras y si no fuera posible evitarlo, por causas excepcionales, antes de hacerlo se deberá procurar obtener su consentimiento y reubicarlos en tierras de igual calidad material y jurídica, respetando su cosmovisión y sus sistemas normativos y conservando el derecho de regresar si desapareciera la causa que motivó el desplazamiento. Las causas excepcionales deberán ser aquellas en que desplazar a los pueblos o comunidades les acarree menores perjuicios que si se quedaran. Por último, se prevee reconocer el derecho de ejidos y comunidades para que ellos mismos dicten las medidas de organización interna, sin contradecir las normas del sistema jurídico.

Un tercer elemento de la propuesta es que el hecho de introducir las tierras ejidales o comunales a la modalidad de tierras indígenas sea un derecho, no una obligación. El cuarto elemento consiste en el procedimiento para hacer la conversión, que comienza con un acuerdo de asamblea en ese sentido, pasa por un proceso de jurisdicción voluntaria ante el Tribunal Agrario y termina con la inscripción en el Registro Agrario Nacional. En ese mismo sentido, quienes se acojan a esta modalidad conservan el derecho de revertirlo por el mismo procedimiento.

En las discusiones que se desarrollaron en la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, así como en el grupo de profesionales que se

creó ex profeso para el análisis de la iniciativa y la elaboración de un texto que fundamentara el dictamen final, se introdujeron importantes cambios al texto original de la sección de tierras indígenas. El primero de ellos fue el nombre, al que se denominó "De la protección de la integridad de las tierras, bosques y aguas de los pueblos y comunidades indígenas en ejidos y comunidades", con lo cual se propone no sólo la protección de las tierras sino también de los bosques y aguas comprendidos en ellas. De igual manera se introdujo una disposición declarativa que reglamenta el párrafo segundo, fracción VII, del Artículo 27 constitucional, en donde se aclara cuáles son las tierras ejidales o comunales que pueden ser entendidas como indígenas y se incorpora lo dispuesto en la Constitución Federal para definir a los pueblos y las comunidades indígenas.

Dentro de los beneficios que reportará a ejidos y comunidades que declaren sus tierras como indígenas, se cuenta que éstas adquirirán carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles y no podrán adoptar el dominio pleno, ni aportarse a sociedades mercantiles, mientras conserven esta calidad; se reconoce su propiedad sobre los recursos naturales que se encuentren en dichas tierras, los cuales sólo podrán ser aprovechados directamente por ejidos o comunidades o sus integrantes; salvo que exista una manifiesta utilidad para el núcleo, caso en que sus integrantes podrán acordar su explotación por terceros. En el mismo sentido, cuando en dichas tierras existan recursos naturales que correspondan al dominio directo de la nación, "se deberá consultar al pueblo o comunidad de que se trate a fin de determinar si sus intereses serían perjudicados y, en su caso, en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras".

De igual manera, los pueblos inte-

resados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño o perjuicio que puedan sufrir en su hábitat como resultado de esas actividades. Este criterio también se aplicará cuando se prevea la expropiación por causa de utilidad pública sobre tierras declaradas indígenas y, "cuando derivado de la consulta resulten afectados los intereses del núcleo, esta circunstancia deberá ser tomada en cuenta para determinar tanto el monto de la indemnización como las prestaciones adicionales que pudieran pactarse".

Adicional a los derechos anteriores, los ejidos y comunidades que declaren sus tierras como indígenas, podrán acudir a los tribunales agrarios para que se restrinjan las actividades de terceras personas en sus tierras cuando representen valores culturales y de identidad para los pueblos y las comunidades indígenas a que pertenezcan sus integrantes, y se permita el acceso a los lugares sagrados o centros ceremoniales de los pueblos o comunidades que hayan sido previamente declarados como tales por autoridad. De igual manera, se establece la obligación de las autoridades para respetar y garantizar las modalidades de uso y disfrute de las tierras de los pueblos y comunidades indígenas, así como la cesión o transmisión de derechos al interior de estos, de acuerdo con las instituciones sociales, económicas, culturales, políticas y sistemas normativos del pueblo o comunidad correspondiente, sujetándose a los principios generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El procedimiento que se propone para la conversión de ejidos y comunidades a tierras indígenas es muy similar al de la iniciativa. El núcleo agrario interesado deberá acordarlo así en una "asamblea dura" y con el acta que contenga el acuerdo acudirá al Tribunal Agrario en vía de jurisdicción volun-

---

*Los pueblos indígenas necesitan de sus tierras para seguir existiendo como colectivos humanos. Privarlos de ellas equivale a crear condiciones para que desaparezcan como pueblos*

---

taria para que realice la declaratoria respectiva. Además del acta, el núcleo agrario deberá demostrar la existencia legal del ejido o comunidad; que las tierras materia de la declaración son de su propiedad y posesión; que el acuerdo de asamblea se adoptó con las formalidades previstas; su pertenencia a un pueblo indígena, y que el solicitante tiene la representación legal del núcleo agrario promovente. Una vez realizada la declaratoria deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional, el cual deberá expedir la constancia correspondiente. La declaratoria es reversible por la misma vía en que se realizó o por sentencia del tribunal que resuelva una controversia sobre ella.

### Conclusiones

Dentro de los reclamos de derechos de los pueblos indígenas, los territorios, las tierras y los recursos naturales ocupan un lugar central. Este hecho constituye un reto para los estados que han ensayado diversas formas de dar respuesta a esta demanda. En el caso mexicano, el Estado ha diseñado dos vías para hacer frente a este problema, mismas que al final convergen, pues las normas constitucionales no pueden interpretarse aislada una de otra sino de manera coordinada. Por un lado, el Estado mexicano ha reconocido constitucionalmente su composición pluricultural con base en la presencia originaria de los pueblos indígenas. Congruente con esto ha reconocido a los pueblos indígenas y las comunidades que los integran como sujetos de derechos. Por el otro, una disposición que regula las tierras hace referencia específica a que la ley brinde una protección especial a sus tierras. En este sentido, en la disposición se señala el acceso preferente de los pueblos y comunidades indígenas a los recursos naturales existentes en sus tierras.

Eso es importante porque los pueblos indígenas necesitan de sus tierras para seguir existiendo como colectivos humanos. Privarlos de ellas

equivale a crear condiciones para que desaparezcan como pueblos, porque para ellos la tierra no sólo es un lugar para habitar y obtener sus alimentos, es también su fuente de origen y de recreación de sus creencias y cosmovisión. En el aspecto normativo, mantener la disposición constitucional sin reglamentación equivale a desconocer la composición pluricultural de la nación y violar el derecho de los pueblos a una protección especial sobre sus tierras. La protección especial que demandan los pueblos indígenas busca que el Estado les garantice sus espacios para que puedan ser utilizados de acuerdo con sus creencias, y la relación especial que guardan con ella. Esta protección puede asumir diversas formas pero la principal es no ser despojados ni desplazados de sus tierras, además de usarlas de manera que no se rompan las relaciones que dichos pueblos mantienen con ella.

El derecho internacional —tratados, declaraciones, jurisprudencia, doctrina— apunta en el sentido de que la protección especial a las tierras indígenas debe ser por la relación espacial que guardan estos con la tierra y no como mercancía o medio de producción. Los avances en el derecho internacional no pueden ser dejados de lado al momento de hacerse una adecuación del orden jurídico interno, pues ello constituiría una violación a dichas normas, que el Estado mexicano se ha comprometido a respetar.

La propuesta de la iniciativa de reglamentar las tierras indígenas sólo pretende establecer modalidades a los ejidos y las comunidades agrarias cuyos titulares se adscriban a un pueblo indígena, de tal manera que estos puedan, si así lo consideran conveniente, hacer un uso diferenciado de la tierra, para garantizar sus derechos culturales con relación a ellas. No propone, como lo han hecho algunos países latinoamericanos, de crear un régimen especial de tierras indígenas, sino de introducir una reglamenta-

---

*La propuesta de la iniciativa de reglamentar las tierras indígenas sólo pretende establecer modalidades a los ejidos y las comunidades agrarias cuyos titulares se adscriban a un pueblo indígena, de tal manera que estos puedan, si así lo consideran conveniente, hacer un uso diferenciado de la tierra, para garantizar sus derechos culturales con relación a ellas*

---

ción particular sobre los regímenes de propiedad ya existentes, para que se impongan medidas que permitan a los pueblos indígenas gozar de sus derechos sobre las tierras de una manera acorde con su cosmovisión y sus necesidades.

En ese sentido, no constituye un régimen especial de tierras indígenas y por lo mismo no resuelve todos los problemas que giran alrededor de las tierras indígenas. El principal de ellos, el del reconocimiento de los territorios indígenas, queda fuera de la propuesta de reglamentación, porque su instrumentación requiere una reforma constitucional y las reformas planteadas al marco agrario no la incluyen.

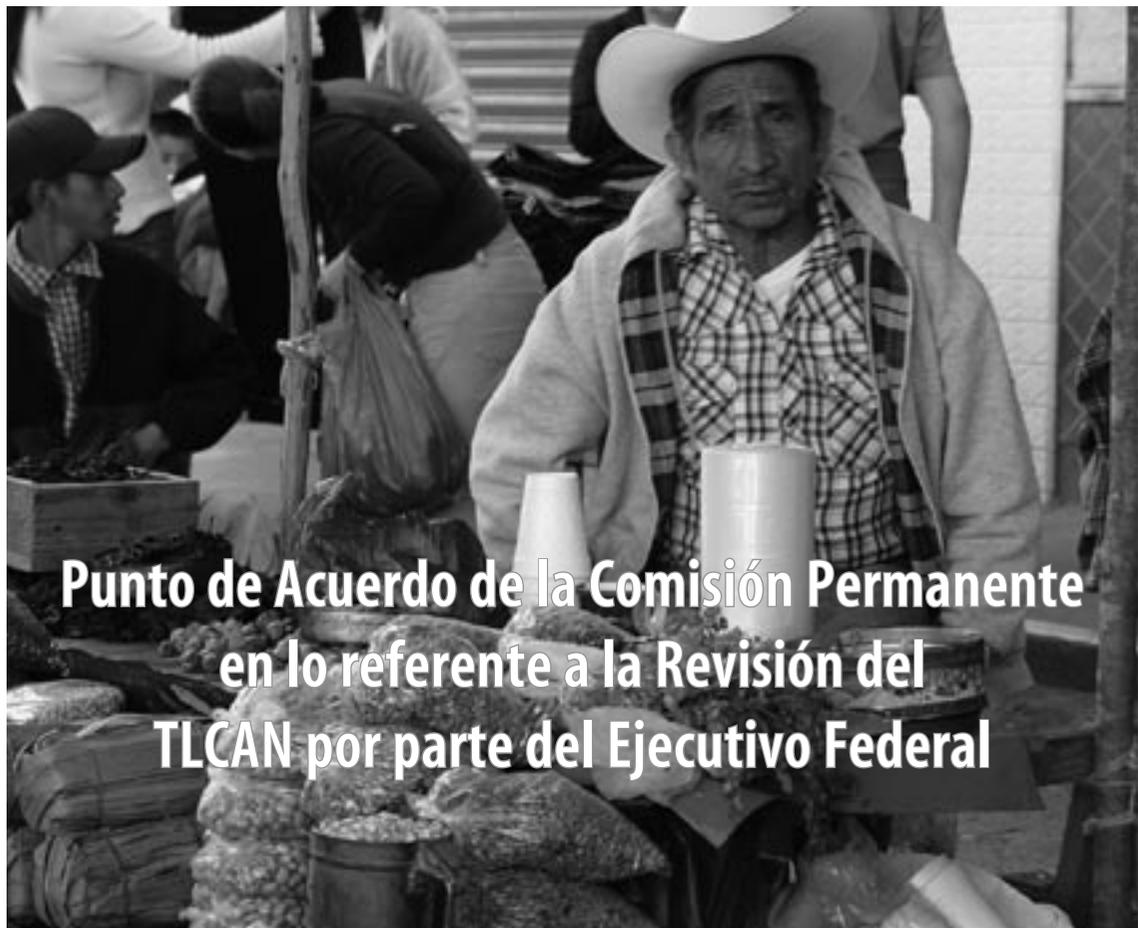
No obstante lo anterior, hay que reconocer que la propuesta abarca temas importantes para los pueblos indígenas, como la titularidad de la tierra y los recursos naturales existentes en ellas, el respeto de la relación especial que los pueblos indígenas guardan con la tierra y la garantía de que no se construirán obras en lugares sagrados o espirituales para ellos, o bien que se les permita el libre acceso a dichos lugares, aun cuando no se encuentren en sus tierras. Se trata de una reforma que, aunque no alcanza a satisfacer completamente la demanda indígena, da pasos importantes y firmes en ese sentido.

#### Bibliografía, hemerografía y documentos

- Bartolomé, Miguel Alberto, (1997), *Gente de Costumbre y Gente de Razón: Las Identidades Étnicas en México*, Siglo XXI-Instituto Nacional Indigenista, México.
- Bartolomé, Miguel A. y Alicia M. Barabas (1997), "Relocalización y etnocidio: La presa Cerro de Oro 20 años después" en *Cuadernos del Sur*, número 11, año 4, Oaxaca, México, agosto de 1997.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1990), *México Profundo: Una Civilización Negada*, Grijalbo-CONACULTA, México.
- Buergenthal, Thomas, et al (1984), *Manual de derecho internacional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Diario Oficial de la Federación, varios números, 1992 y 2001.
- Embriz Osorio, Arnulfo y Laura Ruiz Mondragón (2003), "Los indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas y la planeación de la política social en México", en *Las dinámicas de la población indígena: cuestiones y debates actuales en México* de Francois Lartigue y André Quesnel (2003), CIESAS-IRD-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Fix Fierro, Héctor (1998), "Comentarios al artículo 1" en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, t. I, 12ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México.
- INEGI (1993), "La población hablante de lengua indígena en México" en *X Censo General de Población y Vivienda*, México.
- INI, PNUD, CONAPO (2002), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México.
- Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto (2003), *El caso Awas Tingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Bilbao, España.
- OIT (1989), *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, Organización Internacional del Trabajo*, Oficina para América Central y Panamá, San José Costa Rica.
- Suprema Corte de Justicia (2003), *Las Garantías Individuales: Parte General*, SCJN, México.
- Robles Berlanga, Héctor y Luciano Concheiro Bórquez (2004), *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, 2004.
- Roldán Ortega, Roque (2002), *Derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la tierra. Aspectos legales e institucionales*, Banco Mundial, Taller regional sobre políticas de tierras, Pachuca, México, mayo del 2002.



Enrique Pérez Suárez



Liliam Jiménez

El pasado 8 de junio de 2005, en sesión de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se propuso el Punto de Acuerdo de urgente y obvia resolución por el que se exhortó al titular del Ejecutivo Federal a que cumpla el compromiso número 50 del Acuerdo Nacional para el Campo, relativo a revisar con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá lo establecido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para maíz blanco y frijol, y convenir un mecanismo permanente de administración de las importaciones que resguarde los legítimos intereses de los productores nacionales y la soberanía y seguridad alimentarias. Entre las consideraciones que se hacen en la presentación de este Punto de Acuerdo destacan:

- Que el 28 de abril de 2003 el presidente Vicente Fox suscribió el Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), entre los compromisos más importantes de dicho acuerdo se encuentra el numeral 50, que a letra dice: "El Ejecutivo Federal con base en las facultades que le otorgan la constitución y las leyes respectivas iniciará de inmediato consultas oficiales con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá con el objeto de revisar lo establecido en el ANC para maíz blanco y frijol, y convenir con las contrapartes el sustituirlo por un mecanismo permanente de administración de importaciones o cualquier otro equivalente que resguarde los legítimos intereses de los productores nacionales y la soberanía y la seguridad alimentarias".
- Que a dos años de la firma del ANC, en relación con el numeral 50, el Ejecutivo Federal ha enviado a los gobiernos de Estados Unidos y de Canadá una traducción al inglés del referido numeral y les ha preguntado si tendrían interés en abordar dicho tema.

- El cambio de administración en Estados Unidos y el acortamiento del plazo para la desgravación total de las importaciones de maíz blanco y frijol (1° de enero de 2008), plantea la urgente necesidad de exhortar al titular del Ejecutivo Federal a que emprenda —con visión de estadista y con toda voluntad política y la capacidad del Estado mexicano— una estrategia integral de negociación a efecto de lograr el cabal cumplimiento del numeral 50 del ANC.
  - Actualmente nuestro país cuenta con excedentes de producción en maíz blanco y es autosuficiente en frijol; las importaciones de ambos productos procedentes de Estados Unidos han declinado en los últimos tres años. En 2004 el valor de las importaciones de maíz blanco y frijol representaron únicamente 1.4 por ciento del total de las importaciones agroalimentarias procedentes de Estados Unidos, lo anterior debido a la sobreproducción interna de maíz blanco y a la autosuficiencia en frijol. Esto ha significado que actualmente los intereses norteamericanos en estos dos productos se hayan debilitado.
  - En cambio, la producción nacional de dichos productos básicos
- representa la fuente de empleo, el ingreso, el autoabastecimiento y la base para la reproducción de culturas e identidades de tres millones de productores y sus familias y de miles de comunidades campesinas e indígenas en todo el territorio nacional. Además, para México el maíz blanco y el frijol representan la dieta principal de la población y uno de los pilares de nuestra identidad nacional, nuestra soberanía alimentaria e, incluso, de nuestra seguridad nacional y de la gobernabilidad democrática de la república.
- En estos momentos la situación para la negociación es relativamente más favorable debido al cambio de administración en Estados Unidos, a la existencia de una mayor sensibilidad respecto de los temas de seguridad en las fronteras y en Estados Unidos y a los impactos de la migración, que se desbordaría con la desprotección al maíz blanco y el frijol en nuestro país.
- Por lo antes expuesto y con fundamento en los artículos 58 y 59, el Punto de Acuerdo aprobado señala:
- Primero. Se exhorta al Titular del Ejecutivo Federal para que cumpla

puntual y cabalmente el numeral 50 del Acuerdo Nacional para el Campo relativo a revisar con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá lo establecido en el TLCAN para maíz blanco y frijol y convenir un mecanismo permanente de administración de las importaciones que resguarde los legítimos intereses de los productores nacionales y la soberanía y seguridad alimentarias. Para tal efecto, se exhorta al presidente Vicente Fox a que asuma una visión de Estado y comprometa toda la capacidad del Estado mexicano al propósito anterior e instruya a los titulares de Economía, Agricultura y Relaciones Exteriores para que diseñen y operen una estrategia efectiva de negociación integral con nuestras contrapartes del TLCAN al respecto del numeral en comento.

Finalmente, se acordó citar a los titulares de las secretarías de Economía y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a una reunión de trabajo con las comisiones Segunda y Tercera de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, a efecto de que informen pormenorizadamente acerca de la estrategia y plazos que están siguiendo para el cumplimiento del numeral 50 del ANC.



*El cambio de administración en Estados Unidos y el acortamiento del plazo para la desgravación total de las importaciones de maíz blanco y frijol plantea la urgente necesidad de exhortar al titular del Ejecutivo Federal a que emprenda una estrategia integral de negociación a efecto de lograr el cabal cumplimiento del numeral 50 del ANC*



El pasado 4 de mayo de 2005 en Washington, D. C., se llevó a cabo la reunión de parlamentarios de los tres países firmantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). También estuvieron presentes organizaciones de la sociedad civil de estos países.

Los parlamentarios asistentes, en diálogo abierto con la sociedad y sus organizaciones, plantearon su interés por propiciar un nuevo consenso para lograr un verdadero desarrollo sustentable y con plena vigencia de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, laborales, sociales, ambientales, culturales, de las mujeres y de los pueblos originarios.

Reconocieron que numerosas voces de académicos, líderes políticos, parlamentarios, dirigentes sindicales y sociales y organizaciones de la sociedad civil han hecho un balance negativo de los resultados del TLCAN para la mayoría de la población en los tres países. Se señaló que opiniones fundadas en investigaciones serias deben ser tomadas en cuenta a pesar de que los ejecutivos de los tres países hablen de profundizar el TLCAN en lugar de revisarlo.

Los parlamentarios señalaron que antes de cualquier profundización de este Tratado, es necesario evaluarlo a profundidad y oír las voces de los diversos sectores sociales, especialmente de los que se sienten afectados por el mismo. Mencionaron su preocupación por el anuncio del 23 de marzo pasado de los presidentes George Bush y Vicente Fox y del Primer Ministro Martin, acerca de la creación de la Comunidad de América del Norte mediante la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad (ASPA), sin informar detalladamente de dicho proceso a los congresistas de sus respectivos países.

Se mencionó que el acelerado proceso entre los ejecutivos de los tres países hacia una integración más profunda o "TLCAN Plus" ha ignorado los trabajos del Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional del Parlamento Canadiense, que hace dos años produjo un importante estudio sobre el tema. De igual manera, en México no ha tomado en cuenta el compromiso firmado por el Presidente Fox y los legisladores mexicanos con los campesinos en el Acuerdo Nacional para el Campo, relativo a la revisión o moratoria del capítulo agropecuario del TLCAN. Por otra parte, dejó de lado el rico debate que se dio en el Congreso estadounidense — durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio— acerca de las implicaciones del libre comercio entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana (CAFTA, por sus siglas en inglés), por considerarlo contrario a los intereses del pueblo estadounidense y centroamericano.

En un diálogo abierto con las organizaciones y redes sociales, los parlamentarios llegaron a las siguientes conclusiones:

- Constituirse como un grupo informal trinacional de parlamentarios en permanente diálogo para elaborar propuestas sobre el futuro de las relaciones entre los tres países.
- Dialogar con otros compañeros legisladores para ir ampliando dicho grupo.
- Propiciar estudios y debates públicos sobre los verdaderos resultados del TLCAN como base para repensar y elaborar propuestas sobre el futuro de las relaciones entre los tres países.
- Exigir transparencia en cualquier negociación entre los ejecutivos de los tres países.
- Hacer pública la información a la que tengan acceso los legisladores.
- Mantener un diálogo fluido y permanente con las organizaciones sociales y civiles de los tres países y a nivel trinacional.
- Consultar a la sociedad y sus organizaciones antes de cualquier profundización de la integración.

#### Diputados asistentes a la reunión

Rep. Marcy Kaptur (D-OH)-Estados Unidos  
 Rep. Hilda Solis (D-CA)-Estados Unidos  
 Rep. Jan Schakowsky (D-IL)-Estados Unidos  
 Dip. Regina Vázquez-México  
 Dip. Pablo Franco Hernández-México  
 Dip. Juan José García Ochoa-México  
 Dip. Eliana García Laguna-México  
 Dip. Miguel Luna Hernández-México  
 Dip. Víctor Suárez Carrera-México

#### Organizaciones:

Centrale de Syndicats du Québec-Canadá  
 Centrale de Syndicats Démocratiques-Canadá  
 Réseau Québécois sur l'Intégration Continentale-Canadá  
 Common Frontiers-Canadá  
 North-South Institute-Canadá  
 National Family Farm Coalition-Estados Unidos  
 Development Gap/Alliance for Responsible Trade-Estados Unidos  
 Rural Coalition-Estados Unidos  
 Institute for Agriculture and Trade Policy-Estados Unidos  
 American Federation of Labor Congress of Industrial Organisations-Estados Unidos  
 Center of Concern-Estados Unidos  
 Washington Office on Latin America-Estados Unidos  
 Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio-México  
 Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo-México

*Los parlamentarios asistentes, en diálogo abierto con la sociedad y sus organizaciones, plantearon su interés por propiciar un nuevo consenso para lograr un verdadero desarrollo sustentable y con plena vigencia de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, laborales, sociales, ambientales, culturales, de las mujeres y de los pueblos originarios*



Pascual Juárez Cervantes

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados y Oxfam GB organizaron este seminario internacional, los días 30 de junio y 1 de julio de 2005 en la H. Cámara de Diputados y fue inaugurado por la diputada María Marcela González Salas y Petricioli, vicepresidenta de la H. Cámara de Diputados, con la participación del licenciado Fernando Canales Clariond, secretario de Economía; el diputado Víctor Suárez Carrera, presidente del Comité del CEDRSSA; el doctor César Turrent Fernández, director general Interino del CEDRSSA y el licenciado Joost Martens, director regional Oxfam GB, CAMEXCA.

En este seminario participaron representantes del Poder Ejecutivo, expertos internacionales, legisladores, académicos e investigadores, agentes de la producción —productores, industriales y distribuidores—, organismos internacionales y de la sociedad civil de México, Brasil y Estados Unidos.

La globalización ha creado oportunidades y retos. La intensificación en la competencia comercial ha traído consigo, inevitablemente, efectos sobre el crecimiento y desarrollo de los países, pero estos efectos no han repercutido de manera similar entre las naciones y los sectores económicos, en particular, el sector rural de la economía de naciones como México.

En el marco de las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre la agricultura, el paquete alcanzado en julio de 2004 constituye un paso importante. Con este conjunto de elementos negociados se avanza en los acuerdos para la agricultura. No sin reconocer que quedarán pendientes, para las siguientes etapas, aspectos clave para el desarrollo comercial de este sector. De los avances en

este proceso, cabe señalar la convergencia en tres cuestiones básicas: el acceso a los mercados, la eliminación de subsidios y reducción de aranceles de las exportaciones y la disminución de la ayuda interna, incluido el compromiso, sin definir ninguna fecha, de eliminar todas las formas de subvenciones a las exportaciones.

Al mismo tiempo, está presente el desafío de un descontento global, recordemos Seattle y Cancún, ya que la política comercial ha propiciado que gran número de organizaciones de la sociedad reclamen un sistema de comercio internacional que ponga énfasis en la reducción de la pobreza, la mejora y la protección del medio ambiente y, en particular, la demanda para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria en los países en vías de desarrollo.

Las negociaciones comerciales tienen un impacto en la calidad de vida de la población y en particular en la sociedad rural. El comercio se ve como elemento sustancial para la prosperidad de las naciones, así como para la construcción de un mundo más justo y seguro, aunque no suficiente para el desarrollo de los países.

El compartir en el seminario con los distintos expertos sus conocimientos sobre el estado actual y proceso de las negociaciones de la OMC, desde diferentes ángulos y experiencias, como la de Brasil y Estados Unidos, así como la visión y demandas de las organizaciones de la sociedad civil de México, permitieron generar propuestas que —se espera— aportarán elementos al Ejecutivo para las negociaciones de la siguiente reunión ministerial de la OMC.

Principales consensos y conclusiones:

1. La Organización Mundial de Comercio es una instancia multilateral en donde es necesario participar para incidir como país. Las decisiones que ahí se tomen repercutirán durante los próximos

15 años en el bienestar rural de las familias y en el medio ambiente.

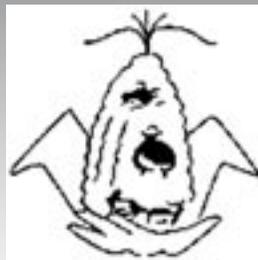
2. Históricamente, sólo ha participado y negociado el Poder Ejecutivo, y no así la sociedad rural y el Poder Legislativo. Es entonces indispensable una política de Estado que involucre a sociedad y gobierno. Es decir, a los agentes del desarrollo rural y sus organizaciones, académicos, poderes Legislativo y Ejecutivo.
  3. Se creará un grupo de trabajo permanente, en el que participarán, por el Poder Ejecutivo, representantes de: SECON, SAGARPA, SEMARNAT Y SEDESOL. Por el Poder Legislativo: diputados, senadores e investigadores del CEDRSSA. Por la sociedad civil participarán agentes del desarrollo: campesinos, indígenas, empresarios, académicos y organizaciones no gubernamentales.
  4. Es necesario que las negociaciones que realiza el gobierno mexicano en el ámbito de la OMC, dejen muy clara la posición de nuestro país.
  5. Se debe construir una política de Estado, en las negociaciones agrícolas con la OMC, para enfrentar las
- tendencias del Sistema Mundial de Comercio y resolver las asimetrías que redundan en la inviabilidad de nuestra economía de poder competir en las mismas condiciones.
6. Resultado de las propuestas del seminario, se formará un consejo integrado por diputados, académicos, organizaciones campesinas y no gubernamentales y el CEDRSSA.
  7. Se solicitará la comparecencia de los secretarios de Economía y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para conocer a detalle la posición del gobierno mexicano frente a las negociaciones de la OMC.
  8. El Congreso realizará un trabajo conjunto con la sociedad y creará un espacio de diálogo con investigadores, productores y sociedad rural en general.
  9. Se elaborará una declaratoria donde se establecerá que las cámaras de Diputados y de Senadores trabajarán de manera conjunta para el seguimiento de las negociaciones y la inclusión de los legisladores en la delegación oficial mexicana que participe en la reunión de Hong Kong.

Pascual Juárez Cervantes



# AMER

ASOCIACION MEXICANA de ESTUDIOS RURALES



## V Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER)

La Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER) es una asociación civil nacional sin fines de lucro, que tiene por objeto fomentar, difundir y profundizar la investigación y el conocimiento sobre el campo mexicano, que se realice dentro y fuera del país, para contribuir al desarrollo rural nacional con equidad. La asociación nació a partir de la inquietud de un grupo de investigadores sobre el medio rural, quienes se reunieron por primera vez en Taxco en 1994 (coincidentemente, el año del levantamiento armado zapatista en Chiapas). Se ha caracterizado por su esfuerzo para fomentar la investigación y el análisis, por ser una voz crítica respecto a la situación del campo en México y por promover la vinculación y compromiso con los actores sociales más vulnerados por las consecuencias del modelo económico vigente y las políticas gubernamentales. A once años del primer congreso, AMER ha crecido y se ha transformado en un espacio único en su tipo, al convocar y reunir en sus congresos a investigadores de ciencias sociales nacionales y extranjeros interesados en los estudios rurales, así como promover un foro de discusión abierto y plural con los actores sociales del agro.

El V Congreso de AMER, Balance y Perspectivas del Campo Mexicano a una Década del TLCAN y del Movimiento Zapatista, se realizó en la ciudad de Oaxaca, del 25 al 28 de mayo del presente, con una amplia concurrencia de especialistas y actores del medio rural. El título del congreso habla del papel de testigo y analista de la realidad rural que ha jugado AMER respecto de los dos hechos mencionados.

El Congreso contó con ocho ejes temáticos alrededor de los cuales se organizaron las mesas de debate, estos fueron:

- Biotecnología y tecnologías alternas. Las tecnologías de información y comunicación
- Globalización y desarrollo agroalimentario.
- Nueva ruralidad, democracia y organizaciones.
- Pueblos indígenas, autonomías y derechos.
- Género y familias.
- Migración y mercados de trabajo.
- Políticas públicas: Efectos y estrategias de respuesta.
- Sustentabilidad y manejo de recursos naturales.

La discusión y elección de las temáticas a lo largo de los cinco congresos que ha realizado AMER reflejan los problemas más relevantes del medio rural. Desde los ámbitos más productivos, referentes a la competitividad, tecnologías y recursos naturales, hasta los problemas sociales más lacerantes, como el trabajo infantil, la migración y la violencia. Los congresos de AMER conjuntan en su contenido valiosos documentos de balance de la situación económica, social, política y cultural del agro mexicano.

Es por lo anterior que la asociación también ha hecho esfuerzos por difundir estos resultados del análisis e investigación. Las ponencias presentadas en cada congreso aparecen en CD. En el V Congreso, con la inscripción, se entregó el CD que contiene los contenidos del congreso anterior y este último. Del primer congreso de 1994 (cuando AMER era aún la Red de Investigadores Rurales), se editaron cuatro tomos en una colección llamada: "La Sociedad Rural Mexicana Frente al Nuevo Milenio", cuyos coordinadores generales fueron Hubert Carton de Grammont y Héctor Tejera Gaona. En este V Congreso se presentaron los tomos 1 y 5 de la próxima colección, que comprenderá cinco volúmenes, donde aparecen los trabajos más relevantes, dictaminados y editados, del congreso de Zacatecas de 2001. La colección se intitula: "Los Actores Sociales Frente al Desarrollo

Rural" y sus coordinadores generales son Yolanda Massieu, Michelle Chauvet y Rodolfo García Zamora.

El V Congreso logró convocar a especialistas de prácticamente todas las instituciones mexicanas de estudio e investigación sobre el sector rural y algunas otras de Latinoamérica, Estados Unidos y Europa. Ello hizo que las más de 500 ponencias presentadas en las 102 mesas de trabajo fueran escuchadas y comentadas por más de 800 personas involucradas de alguna forma con el medio rural.

También se presentaron las conferencias magistrales del Dr. Hubert Carton de Grammont del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, "Del desarrollo interno a la globalización: las transformaciones del campo mexicano", y la del Dr. Jonathan Fox, de la Universidad de Santa Cruz California, "Repensar lo rural ante la globalización. La sociedad civil migrante".

Como ya es común en los congresos de AMER, se organizaron dos paneles donde los actores rurales presentan sus puntos de vista sobre los temas centrales del evento. En esta ocasión se realizó el panel Los productores agrarios y las políticas públicas, así como el referente al EZLN y el Movimiento Indígena Nacional a diez años del levantamiento zapatista. Ambos temas sumamente importantes para reflexionar sobre lo sucedido en el agro, tanto a nivel de los impactos de las nuevas políticas puestas en marcha desde los años ochenta y profundizadas en los noventa, como en lo referente al movimiento social indígena campesino más relevante de los últimos tiempos.

La lamentable situación de las instituciones de investigación y educación superior referentes al medio rural ha conducido a la carencia de cuadros nuevos para relevar a los analistas actuales. Ante ello, AMER ha considerado importante contribuir a la for-

---

*Los congresos de AMER conjuntan en su contenido valiosos documentos de balance de la situación económica, social, política y cultural del agro mexicano.*

---

mación de nuevos investigadores, por lo cual en cada congreso se otorgan premios a las tesis sobresalientes, a nivel licenciatura y posgrado. Este año los premios correspondientes fueron:

• De licenciatura:

Las negociaciones del maíz en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de María Narayani Lasala Blanco, Licenciatura en Relaciones Internacionales de El Colegio de México.

• De maestría:

Sociedad y agua en Zacualpan de Amilpas: una aproximación entre territorio, comunidad, organización social y conflictos en torno a una cultura del agua, de Oscar Mauricio Espinosa Henao, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Maestría en Desarrollo Rural.

• Mención honorífica:

Movimientos sociales por el territorio: la conformación de la Unión Campesina Emiliano Zapata Vive (UCEZV) en la región Tepeaca-Tecamachalco, Puebla, de José Álvaro Hernández Flores, Maestría en Ciencias en el Programa de Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional del Colegio de Postgraduados, Campus Puebla.

• De doctorado:

Repercusiones socioeconómicas del maíz transgénico frente a las plagas del cultivo en Jalisco, Sinaloa y Veracruz, de Yolanda Castañeda Zavala, Doctorado en Ciencias, Programa en Estudios del Desarrollo Rural del Colegio de Postgraduados, Campus Montecillo.

El Congreso se caracterizó por la calidad académica de los trabajos presentados, la variedad e innovación de temas y los enfoques multidisciplinarios, lo que permitió tener una visión amplia e integral de la problemática

del campo mexicano, el desarrollo rural y nacional, sus alternativas y soluciones.

No es posible reducir la riqueza de las ponencias en una reseña. Por ello no hay conclusiones "formales" que surjan de los organizadores del Congreso. Sin embargo, se elaboró la Declaración del V Congreso de la AMER, donde se plasmó el espíritu de la Asociación y sus definiciones como organización.

### Declaración

1994 marcó el inicio de una etapa más de la crisis que ha transformado el campo mexicano. Ese mismo año el movimiento zapatista surge como contrapropuesta al proyecto neoliberal y a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La idealización del modelo neoliberal con su visión del mercado como motor del desarrollo dio origen a un conjunto de políticas cuyos efectos negativos sobre la producción y las condiciones de vida de la población nacional son cada día más evidentes. Una de las políticas privilegiadas en este modelo ha sido la de mercantilización de las tierras con efectos negativos sobre el patrimonio de las familias campesinas y sus redes sociales, acelerando la degradación ambiental. La apertura indiscriminada de los mercados, junto al retiro de los apoyos estatales a la producción agropecuaria nos ha colocado en situación de desventaja competitiva. Como consecuencia se redujeron las posibilidades de mantener una dinámica productiva capaz de generar los empleos e ingresos que la sociedad rural requiere. A una década del TLCAN uno de los efectos más perniciosos de este modelo es la creciente emigración de cientos de miles de mexicanos que, aun a riesgo de sus propias vidas, van en busca de las alternativas que en sus lugares de origen les son negadas. Las políticas públicas asistencialistas y clientelares destinadas a quienes se quedan,

---

*El Congreso se caracterizó por la calidad académica de los trabajos presentados, la variedad e innovación de temas y los enfoques multidisciplinarios, lo que permitió tener una visión amplia e integral de la problemática del campo mexicano*

---

principalmente mujeres, ancianos y niños, no sólo son inadecuadas para un mejoramiento sustancial de su situación sino que representan, en el caso de las mujeres, esquemas de dependencia de una sociedad patriarcal y un incremento desmedido de sus cargas de trabajo. En síntesis, hoy el campo es dramáticamente más pobre, con menos capacidad competitiva, con un saldo ambiental negativo y con menos opciones para reproducir los modos de vida para las generaciones que vienen y para defender la soberanía de nuestro país.

Frente a esta situación la AMER, en su V Congreso realizado entre el 25 y el 28 de mayo en la ciudad de Oaxaca se pronuncia por:

- políticas que garanticen la soberanía y seguridad alimentaria del país y por la defensa de nuestros recursos naturales;
- el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo Nacional para el Campo por parte del Gobierno Federal;
- acciones efectivas del estado en defensa de los derechos humanos y de la vida de los y las migrantes;
- el respeto a todos los Acuerdos signados por el gobierno de México sobre la defensa a los derechos de los pueblos indígenas.

Dado el importante lugar que ocupa nuestro país por su megadiversidad, asumimos que tanto la sociedad como el gobierno debemos valorar la importancia de los saberes locales que ayudan a conservar la diversidad genética y a producir una parte importante de nuestros alimentos, ahora amenazados por intereses corporativos de empresas biotecnológicas. De esta manera:

- nos declaramos en contra de la aprobación de Leyes poco restrictivas que promueven los cultivos transgénicos, poniendo en riesgo la diversidad genética del país y nuestra salud;
- convocamos al poder legislativo a

llevar a cabo las reformas necesarias para proteger la biodiversidad y nuestros recursos estratégicos, siempre y cuando todas las propuestas de Leyes hayan sido discutidas ampliamente por todos los sectores de la población.

Por otra parte, exigimos enérgicamente:

- el cese a la represión contra activistas ecologistas que defienden sus recursos forestales y el agua;
- un alto al desmantelamiento de las instituciones de enseñanza, investigación y cultura referidas al mundo rural, ya que cumplen un importante papel en la generación de conocimientos y a la solución de los graves problemas del campo. Además es imprescindible un incremento de los recursos destinados a estas instituciones;
- la realización en forma sistemática del Censo Nacional Agropecuario, como fuente de información esencial sobre el estado del campo mexicano.

Hacemos un llamado a los actores sociales y políticos a superar nuestras diferencias para trabajar en la construcción de los acuerdos políticos necesarios para definir la agenda del desarrollo rural sustentable e incluyente del país. Para ello, se requiere de una gran alianza nacional con otros sectores sociales para impulsar un proyecto alternativo de nación que dé respuesta a los grandes rezagos históricos de nuestra sociedad.



Portada de Aurora González Calderón

## Revista ALASRU, Nueva época Un gran aporte al desarrollo rural

Guillermo Almeyra<sup>1</sup>

Lo primero que salta a la vista, al hojear la revista ALASRU en esta nueva época, es la vastedad de los temas, la cantidad de países que abarca y la importancia de quienes contribuyen desde diez países diferentes. En la revista se puede, en efecto, encontrar, con la cobertura de un artículo general que define las perspectivas del campesinado en América Latina,<sup>2</sup> estudios sobre la situación de los campesinos en Brasil, México, Uruguay, Perú, Ecuador, Centroamérica y Panamá.<sup>3</sup> A ellos se suman balances de las políticas neoliberales en la zona de la pampa argentina,<sup>4</sup> en Chile<sup>5</sup> y en los países andinos.<sup>6</sup> Todos los sectores geográficos y sociales que componen América Latina están representados en esta revista con estudios actuales sobre la situación rural en los países de esas subregiones, lo cual permite comprobar similitudes, tendencias y problemas generales, cotejar experiencias y comprender mejor los grandes problemas que enfrentan los campesinos y nuestras sociedades en esta fase de la mundialización del capital dirigida por el capital financiero y por las transnacionales del agro.

Todos los autores presentes en este número tan rico de la revista ALASRU prueban que las políticas de la llamada modernización rural son excluyentes y polarizan aún

<sup>1</sup> Profesor-investigador de la UAM-Xochimilco, miembro del Consejo de Redacción de ALASRU.

<sup>2</sup> A cargo de Cristóbal Kay, que trabaja en Desarrollo y Desarrollo Rural en el Instituto de Estudios Sociales, de La Haya, Países Bajos.

<sup>3</sup> Escritos, respectivamente, por José Graziano da Silva, Mauro del Grossi y Clayton Campanhola, en el caso brasileño; Blanca Rubio, en el mexicano; Carlos Schiavo, en el uruguayo; Fernando Eguren, en el peruano; Manuel Chiriboga, en el de Ecuador, y Mario del Roble Pensado Leglise en el centroamericano y panameño.

<sup>4</sup> Silvia Cloquell y Eduardo Azcuy Ameghino, de la Universidad Nacional de Rosario y de la UBA.

<sup>5</sup> Sergio Gómez Echenique, de la Universidad Católica del Maule.

<sup>6</sup> Luis Llambí, del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas.

más al mundo rural, hundiendo en la pobreza y en la extrema pobreza a las mayorías y beneficiando sólo a unos pocos, sobre todo en los sectores exportadores. Al mismo tiempo, mediante las migraciones masivas y los tipos de cultivos y de uso de la tierra hostiles a la preservación de los recursos naturales, las zonas rurales se empobrecen y está amenazado su potencial productivo futuro. En todas partes del continente nace una nueva ruralidad, caracterizada por la penetración de lo rural en lo urbano y viceversa y por una aguda disminución de la población campesina, acompañada por la transformación de la misma debido a la emigración de los jóvenes, que provoca un aumento de la cantidad relativa de mujeres y de ancianos y un tipo de vida rural dependiente de las remesas de quienes partieron y quizás no vuelvan o dejen de mandarlas. A los efectos terribles sobre el ambiente, resultantes de la deforestación, del uso minero de la tierra, del monocultivo (como el sojero), de la desertificación de vastas regiones, se añaden los de las transformaciones negativas del territorio y la desertificación social y cultural.

Todos los ensayistas coinciden también en considerar altamente regresivo el debilitamiento de las políticas estatales de promoción del desarrollo rural y de reducción de las desigualdades sociales e insisten en la necesidad de una actividad mayor del Estado, democratizado, y de la auto-organización de los habitantes de las zonas rurales para hacer frente a los efectos destructivos de las importaciones de alimentos subsidiados por sus países de origen y de la subsunción de la agroganadería por el capital.

Estos fenómenos se registran incluso en las regiones más favorecidas por

el tipo de suelo sumamente rico y por el clima templado. En esas zonas,<sup>7</sup> para participar en el mercado con relativas posibilidades de éxito, se produjo un proceso de concentración de las empresas rurales, con la consiguiente desaparición de una proporción importante de los pequeños productos agroganaderos y de los trabajadores rurales. El mismo fue acompañado por la adopción forzada de paquetes tecnológicos que empobrecieron los suelos, aumentaron la renta agraria y el endeudamiento y provocaron una polarización en el campo y grandes conflictos sociales. A los terratenientes tradicionales se les sumó el capital extranjero y un sector de grandes contratistas agrarios, mientras en el otro polo rural el endeudamiento de los sectores pequeños y medios llevaba al surgimiento de conflictos semejantes al Barzón mexicano y a una radicalización de las viejas estructuras asociativas del movimiento rural, como la Federación Agraria Argentina. Por su parte, los obreros rurales, sometidos a jornadas más largas, con salarios inferiores y con menos posibilidades de trabajo, engrosaron en muchos casos el contingente de los desocupados. En cuanto a los mayores rendimientos, resultantes de las nuevas tecnologías, se vieron compensados en muchos casos por la caída de los precios de cereales y oleaginosas y por el estancamiento de los cárnicos y lecheros, con el resultado de la desaparición de 40% de las pequeñas unidades productivas familiares.

El caso mexicano<sup>8</sup> muestra iguales resultados, agravados por la aplicación del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), particularmente funesto por sus resultados. México tiene el récord mundial de emigración, los campos se vacían incluso en las regiones más aptas para el cultivo y la ganadería, la pobla-

---

*Las políticas de la llamada modernización rural son excluyentes y polarizan aún más al mundo rural, hundiendo en la pobreza y en la extrema pobreza a las mayorías y beneficiando sólo a unos pocos, sobre todo en los sectores exportadores*

---



---

*México tiene el récord mundial de emigración, los campos se vacían incluso en las regiones más aptas para el cultivo y la ganadería*

---

<sup>7</sup> Ver en este número de Alasru el artículo sobre "Las reformas neoliberales y las transformaciones en la estructura social agraria pampeana (1991-2001)" de Argentina, de Silvia Cloquell y Eduardo Azcuy Ameghino.

<sup>8</sup> Ver en este número de Alasru el artículo de Blanca Rubio sobre "El panorama rural mexicano frente a la globalización".

ción rural envejece y pierde sus brazos masculinos. Como resultado de este proceso, además del estallido de los campesinos indígenas chiapanecos en 1994, dirigidos por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, está apareciendo de modo lento y contradictorio un frente de campesinos y de sus organizaciones, de muy distintos orígenes y tendencias, y se está formulando un programa alternativo al oficial sobre bases económicas, sociales y políticas opuestas al neoliberalismo, El Campo No Aguanta Más y su sucesión actual, cuyas perspectivas, problemas y características principales estudia Rubio minuciosamente. México, además, ha perdido ya hace tiempo su soberanía alimentaria y depende por completo de la importación de alimentos de Estados Unidos, mal compensada por la exportación de productos no tradicionales, como frutas, hortalizas y flores, cuyo mercado depende de la prosperidad incierta de los hogares estadounidenses.

En el caso de Chile,<sup>9</sup> se muestra claramente que el régimen constitucional mantiene las políticas rurales de la dictadura y no tiene un programa siquiera mínimo de desarrollo rural. Además, las políticas para el agro dependen de la capacidad de presión de los empresarios, que no está contrarrestada por una organización campesina potente y consciente, que aún debe ser construida. En cuanto al agro uruguayo,<sup>10</sup> los problemas que aquejan a la región pampeana argentina se presentan aún más agudizados en la República Oriental del Uruguay, que es algo así como una prolongación geográfica de aquella. El artículo hace hincapié en el papel posible de la política en la economía, la demografía, la estructura social, al desarrollar cuáles son los principales desafíos que deberá enfrentar, en Uruguay y en el Mercosur, el nuevo gobierno progresista del Frente Amplio-Encuentro Nacional, que está condicionado por la crisis y el

mercado. La feminización de la mano de obra, el trabajo no-rural de una gran proporción de los habitantes de las zonas rurales, la emigración hacia las ciudades y hacia Argentina han transformado el panorama social uruguayo y el territorio y obligan a innovar urgentemente en las políticas públicas y a reforzar la auto-organización de los productores.

Por su parte, el ensayo sobre "Las políticas agrarias en el Perú: hacia un desarrollo excluyente"<sup>11</sup> muestra que la respuesta de los capitales agrarios a la reforma agraria de los gobiernos militares nacionalistas de periodo 1960-1970, que redistribuyeron las tierras y estimularon la concentración urbana, es un intento de orientar la producción agraria y agroindustrial hacia la exportación, dejando al margen, en una economía de autoconsumo y de miseria, a la inmensa mayoría de los campesinos y de los habitantes de las zonas rurales. El campo, dice el autor, quedó sin élites modernizadoras pero la modernización la realizó el aparato estatal, de modo paternalista y burocrático, que constituye una especie de *vía junker sui generis*, pues impidió la *vía* campesina que intentaban los productores pequeños y medios que se movilizaban en el valle cuzqueño de La Convención, entre los años cincuenta y sesenta del siglo pasado. El autor destaca también la 'explosividad' del problema del agua que, como en Bolivia, ha originado grandes movilizaciones pero no ha llegado a una solución de acuerdo con las necesidades de los campesinos, de los usuarios urbanos y del desarrollo rural y nacional.

A su vez, el ensayo sobre la situación rural en Ecuador<sup>12</sup> destaca la pesada carga que representa la dolarización impuesta por la política del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, pues la misma aumenta los costos financieros y de los insumos y servicios para el sector y le reduce los

mercados. De modo que a la necesidad de un apoyo estatal a campesinos y productores, sobre todo mediante un sistema de precios de garantía, y a la urgente exigencia de volver a crear un sistema público de provisión de semillas, fertilizantes y otros insumos, se agrega la necesidad de eliminar la política de total apertura al exterior (libre importación de productos agrícolas subsidiados y dolarización) que está destruyendo la economía ecuatoriana. El autor preconiza una política para el sector rural que no esté dirigida sólo a favorecer y fomentar a unos pocos empresarios rurales, sea democrática y de alcance nacional y se apoye en la creación de un Consejo Nacional para el Desarrollo Agropecuario y Rural "que asegure una adecuada relación entre las políticas sectoriales agropecuarias, rurales y sociales".

Luis Llambí<sup>13</sup> demuestra la gradual creación de un ALCA de facto mediante acuerdos bilaterales y combate así las ilusiones sobre el fin del proyecto del ALCA al haberse cerrado el plazo para su negociación colectiva. En su muy interesante ensayo, el autor dice que:

Uno de los principales criterios de política comercial de Estados Unidos es el escalonamiento de los aranceles (es decir —aclara— que la protección arancelaria aumenta con el grado de procesamiento de los productos). A diferencia de la Unión Europea, el ALCA se perfila sólo como un área de libre comercio, es decir, carente de políticas de convergencia económica, de coherencia social y territorial, y de mecanismos de cooperación entre los Estados miembros. El peor escenario es que América Latina ceda sus mercados internos sin poder obtener a cambio los beneficios de mayores accesos a los mercados externos. Es altamente factible que Estados Unidos no elimine sus subsidios,

<sup>9</sup> Ver el ensayo de Sergio Gómez Echenique, "La agricultura en el modelo chileno".

<sup>10</sup> Ver "Uruguay agrario: un legado insustentable y un desafío histórico de cambio", de Carlos N. Schiavo.

<sup>11</sup> De Fernando Eguren, del Centro Peruano de Estudios Sociales.

<sup>12</sup> Manuel Chiriboga, "El sector agropecuario y rural de Ecuador: situación y alternativas".

<sup>13</sup> "Tratados de Libre Comercio y pequeña agricultura en los países andinos."

al continuar argumentando que condiciona su desmonte sólo a los avances en la Organización Mundial del Comercio, lo que mantendría las ventajas competitivas de los agricultores estadounidenses a la vez que deterioraría la competitividad de los agricultores andinos. Adicionalmente, éstos enfrentarían una mayor competencia en su propio mercado, debido al incremento de las importaciones, lo que acentuaría la disminución de los precios que reciben los agricultores y afectaría negativamente sus ingresos.

La exclusión de algunos países del proceso de negociación es también altamente peligrosa. Tanto la autoexclusión como la exclusión de facto conllevan el riesgo de ser penalizado con el desvío del comercio y/o de las inversiones hacia los países que sí participan en los acuerdos. Es por esto que Brasil, acérrimo crítico del proyecto ALCA inicial, ha insistido en continuar participando en el proceso de negociaciones como única posibilidad de poder incidir en sus resultados.

Llambí se pregunta, por último, qué hacer con los 20 o 30 millones de campesinos excedentes si el ALCA se concreta *de facto de jure* y ve el peligro del aumento de los cultivos de estupefacientes, de la destrucción del tejido social rural, del aumento de la marginalidad y de la delincuencia en los centros urbanos...

El último autor —Mario del Roble Pensado Leglise—<sup>14</sup> subraya que “el panorama de la globalización y de la liberación económica no detuvo la lucha por la tierra y por los recursos productivos, la movilización por subsidios y precios justos para los productores rurales y la vigorosa demanda social principal por una salida pacífica y democrática para las sociedades centroamericanas”. A

la caída de los precios del café, del plátano, del azúcar —productos vitales de esa región— se sumó la del maíz y la dependencia de los tipos de cambio del dólar estadounidense, que afecta los precios de las commodities, que se fijan en esa moneda. El desastre social es tal que en Nicaragua la pobreza de los cafetaleros de Matagalpa llegó a ser tan extrema de llevar a hambrunas porque no había ni siquiera el dinero suficiente para emigrar. El autor brinda un interesante panorama, país por país, de las resistencias a las políticas neoliberales imperantes y de los niveles de organización de los campesinos, que enfrentan las privatizaciones, la lucha por la tierra y por subsidios y el combate contra la aplicación del Plan Puebla Panamá.

En su conjunto este número de ALASRU nos sitúa en cuál es la situación de los sectores rurales en América Latina y cómo están cambiando bajo los efectos combinados de migraciones de proporción gigantesca, del envejecimiento de la población productiva, del aumento de la población rural que no realiza trabajos rurales del cambio del tipo de cultivos, del aumento de la depredación ambiental y de la profundización de las diferencias técnicas, económicas y sociales entre los productores agrosilvoganaderos.

Queda en pie, para próximos números de la revista, la cuestión de los movimientos sociales rurales y de los alcances y perspectivas de su resistencia, así como los efectos que podrían tener en los sectores rurales una política de cooperación latinoamericana que defienda los precios de los productos de la región en el mercado mundial, promueva la investigación y el desarrollo tecnológico en cada país, planee el desarrollo rural y el empleo apoyándose en la sinergia y en el control de recursos fundamentales, como el petróleo, al mismo tiempo que defienda de la depredación el agua, los bosques, las tierras y los recur-

sos ícticos gravemente deteriorados y prepare a la región para el brutal cambio tecnológico que producirá, en el campo y en las ciudades, el creciente agotamiento de los hidrocarburos.

Queda, por último, salutar el excelente trabajo científico y editorial realizado por quienes han preparado este número que, no dudo, será un importante instrumento de consulta en todo el continente.

<sup>14</sup> Que presenta un trabajo titulado “El Estado de malestar social y la situación que enfrentan las organizaciones campesinas en Centroamérica y Panamá”.

# Pulso del Sector



## Disposiciones

para el ejercicio del PEC 2005

## Comparativo del Proyecto

del PEF 2006 rural con el PEF 2005

## Principales indicadores de la pesca

en México 1970 - 2002



Septiembre -Diciembre 2005

# Pulso del Sector



## Disposiciones

para el ejercicio del PEC 2005



Septiembre -Diciembre 2005

**CALENDARIO DE GASTO POR DEPENDENCIA Y PROGRAMA CON INCIDENCIA EN EL MEDIO RURAL 2005**

(millones de pesos)

DEPENDENCIA / ENTIDAD	PEEF (1)	PPTO. AUT.		GASTO ACUMULADO MENSUAL 2005												NO CALENDARIZADO
		CAM. DIP.	CDRS	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
SHCP	3.521,8	6.918,3	6.815,0	465,1	885,4	1.312,9	1.992,2	2.592,0	3.455,4	4.077,1	4.669,8	5.344,2	5.972,0	6.398,4	6.815,0	0,0
SAGARPA	37.140,9	48.396,1	48.396,1	4.517,3	11.253,4	18.165,0	21.703,6	27.115,4	32.357,2	35.592,9	37.927,1	40.278,6	43.682,7	46.077,1	48.396,1	0,0
SCT	2.172,8	2.151,1	2.172,8	83,1	237,3	395,2	588,4	789,1	983,7	1.250,4	1.500,5	1.700,8	1.895,6	2.055,2	2.172,8	0,0
SE	291,5	1.016,4	983,6	2,6	5,6	28,7	87,4	114,1	193,7	368,9	513,0	637,4	783,9	886,3	983,6	0,0
SEP	23.495,6	23.829,7	21.050,5	693,2	2.237,6	4.288,6	7.003,1	7.569,7	10.930,4	11.674,4	14.307,8	15.148,4	16.242,3	16.832,4	21.050,5	0,0
SSA	8.968,3	14.206,4	9.529,3	429,3	873,7	1.473,5	2.077,9	2.838,0	3.710,0	4.698,0	5.662,9	7.166,3	8.103,6	8.800,3	9.529,3	0,0
STPS	75,4	74,6	60,7	0,5	2,8	6,4	10,1	17,9	23,3	31,2	40,6	47,1	53,1	60,6	60,7	0,0
SRA	2.859,9	4.856,2	4.856,3	452,4	896,9	1.408,6	1.803,1	2.189,4	2.569,5	2.956,4	3.331,0	3.705,4	4.083,6	4.446,9	4.856,3	0,0
SEMARNAT	8.191,6	11.304,8	10.638,8	413,6	977,0	1.524,6	2.250,2	3.116,2	4.401,2	5.576,6	6.677,1	7.730,3	8.832,4	9.830,1	10.638,8	0,0
SEDESOL	13.902,6	17.447,6	14.378,0	289,6	1.145,3	2.202,6	4.266,8	4.770,0	6.640,3	7.393,2	9.334,2	9.840,2	11.913,1	12.535,4	14.299,4	-78,6
SECTOR	3,8	3,8	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	2,7	3,4	3,4	3,8	3,8	0,0
TRIBUNALES AGRARIOS	580,0	574,2	667,0	60,6	111,0	166,4	216,4	267,1	321,4	386,2	437,6	492,4	548,4	603,5	667,0	0,0
RAMO 33- AP. FED.	19.382,4	15.081,3	19.537,4	19.537,4	19.537,4	19.537,4	19.537,4	19.537,4	19.537,4	19.537,4	19.537,4	19.537,4	19.537,4	19.537,4	19.537,4	0,0
CAMARA DE DIPUTADOS	0,0	34,7	34,7	34,7	34,7	34,7	34,7	34,7	34,7	34,7	34,7	34,7	34,7	34,7	34,7	0,0
SRE	1,1	79,2	79,8	5,5	11,0	16,5	22,0	31,9	41,8	52,3	57,8	63,3	68,8	74,3	79,8	0,0
RAMO 19- IMSS	4.653,1	0,0	4.653,1	275,1	551,8	963,0	1.252,1	1.541,2	1.830,3	2.197,5	2.564,7	2.943,1	3.415,6	3.888,1	4.360,6	-292,5
<b>TOTAL ACUMULADO</b>	<b>125.240,8</b>	<b>145.974,3</b>	<b>143.856,9</b>	<b>27.260,0</b>	<b>38.760,9</b>	<b>51.524,1</b>	<b>62.845,4</b>	<b>72.524,1</b>	<b>87.030,3</b>	<b>95.829,8</b>	<b>106.598,9</b>	<b>114.673,0</b>	<b>125.170,6</b>	<b>132.064,5</b>	<b>143.485,8</b>	<b>-371,1</b>
<b>DIFERENCIAS:</b>																
RAMO 19- IMSS			292,5													
SEDESOL			78,5													
<b>ACUMULADO MENSUAL</b>			<b>143.485,9</b>	<b>19,0%</b>	<b>27,0%</b>	<b>35,9%</b>	<b>43,8%</b>	<b>50,5%</b>	<b>60,7%</b>	<b>66,8%</b>	<b>74,3%</b>	<b>79,9%</b>	<b>87,2%</b>	<b>92,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>-371,1</b>

NOTA: Las partidas destinadas a Aportaciones Federales (Ramo 33) y a la Cámara de Diputados, no son calendarizables. Se asumió que fueron asignadas en enero.  
FUENTE: Elaborado por el CEDRSSA, con información proporcionada por la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), el 17 de febrero de 2005.

**REGLAS DE OPERACIÓN O MODIFICACIONES PUBLICADAS EN EL  
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN  
ENERO - AGOSTO DE 2005**

No.	PROGRAMA	FECHA DE PUBLICACIÓN	
		ORIGINAL	MODIFICACIÓN
<b>SHCP</b>			
1	APOYO PARA LA CONSTITUCIÓN DE GARANTÍAS LÍQUIDAS	7/2/05	
2	CAPACITACIÓN Y ORGANIZACIÓN	7/2/05	
3	CAPITAL DE RIESGO PARA ACOPIO, COMERCIALIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN	4/2/05	
4	DESARROLLO DEL MICRO SEGURO DE VIDA	18/2/05	
5	FONDO DE CONTINGENCIAS Y AUTOSEGURO	14/2/05	
6	FONDOS DE ASEGURAMIENTO AGROPECUARIO	13/7/04	18/2/05
7	PROMOCIÓN Y SUPERVISIÓN DE OPERACIONES CREDITICIAS	7/2/05	
8	REDUCCIÓN DE COSTOS DE ACCESO AL CRÉDITO	7/2/05	
9	SUBSIDIO A LA PRIMA DEL SEGURO AGROPECUARIO	15/3/02	18/2/05
<b>SAGARPA</b>			
10	APOYO A PROYECTOS DE INVERSIÓN RURAL (PAPIR)	25/7/03	14/6/05
11	APOYO PARA ACCEDER AL SISTEMA FINANCIERO RURAL (PAASFIR)	13/6/03	18/2/05
12	APOYOS A LA CADENA PRODUCTIVA DE FRIJOL DE 5 HA O MENOS (PROMAF)	13/3/02	2/3/05
13	APOYOS A LA CADENA PRODUCTIVA DE MAÍZ DE 5 HA O MENOS (PROMAF)	13/3/02	2/3/05
14	APOYOS E INCENTIVOS A SISTEMAS ORGÁNICOS Y/O SUSTENTABLES DE PRODUCCIÓN	13/3/02	2/3/05
15	CAPACITACIÓN A CAFETICULTORES	1/10/04	30/3/05
16	DESARROLLO DE PROYECTOS AGROPECUARIOS INTEGRALES (DPAI)	25/7/03	14/6/05
17	DESARROLLO GANADERO	25/7/03	14/6/05
18	FOMENTO A LA INVERSIÓN RURAL Y PESQUERA	13/3/02	2/3/05
19	FOMENTO A LA INVERSIÓN Y CAPITALIZACIÓN	25/7/03	14/6/05
20	FOMENTO AGRÍCOLA: PROTECCIÓN, ACOPIO Y ABASTO DE SEMILLAS MEJORADAS	14/6/05	
21	FONDO DE APOYO A LA COMPETITIVIDAD DE LAS RAMAS PRODUCTIVAS	4/9/03	3/5/05
22	FONDO DE APOYO A LAS ORGANIZACIONES SOCIALES AGROPECUARIAS Y PESQUERAS	1/10/04	30/3/05
23	FONDO DE APOYO SISTEMA PRODUCTO	1/10/04	30/3/05
24	FONDO DE CONTINGENCIAS PESQUERAS	27/5/03	30/3/05
25	FONDO DE ESTABILIZACIÓN, FORTALECIMIENTO Y REORDENAMIENTO DE LA CAFETICULTURA	25/7/03	14/6/05
26	FONDO DE GARANTÍA Y GARANTÍAS LÍQUIDAS	13/6/03	18/2/05
27	FONDO PARA ATENDER A LA POBLACIÓN RURAL AFECTADA POR CONTINGENCIAS CLIMATOLÓGICAS	27/5/03	30/3/05
28	FORTALECIMIENTO DE EMPRESAS Y ORGANIZACIÓN RURAL (PROFEMOR)	25/7/03	14/6/05
29	FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS PRODUCTO	25/7/03	14/6/05
30	INTEGRAL DE AGRICULTURA SOSTENIBLE Y RECONVERSIÓN PRODUCTIVA EN ZONAS DE SINIESTRALIDAD RECURRENTE	20/6/03	18/3/05
31	INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA	25/7/03	14/6/05
32	PROCAMPO CAPITALIZA	9/3/05	
33	PROCAMPO TRADICIONAL	9/3/05	
34	PRODESCA: PROGRAMA NORMAL	25/7/03	14/6/05
35	PROGRAMA NACIONAL DE ACUACULTURA RURAL	14/6/05	
36	PROGRAMA NACIONAL DE PESCA Y ACUACULTURA	25/7/03	14/6/05
37	SISTEMA DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA Y RURAL	14/6/05	

**SE**

38	APOYO A PROYECTOS PRODUCTIVOS DE MUJERES (MUJERES CAMPESINAS)	8/2/05	
39	APOYO AL DESARROLLO EMPRESARIAL (ADE)	28/12/04	
40	CAPACITACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE EMPRESAS SOCIALES	28/12/04	
41	FIDEICOMISO FONDO DE MICROFINANCIAMIENTO A MUJERES RURALES	4/2/05	
42	FINANCIAMIENTO AL MICROEMPRESARIO	18/2/05	
43	FONDO DE APOYO A LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA	18/2/05	
44	FONDO NACIONAL DE APOYOS PARA EMPRESAS EN SOLIDARIDAD	28/12/04	
45	MICRORREGIONES (FONAES)	28/12/04	

**SEP**

46	APOYO A LAS CULTURAS MUNICIPALES Y COMUNITARIAS (PACMYC)	24/12/04	
47	BECAS PARA MADRES JÓVENES Y JÓVENES EMBARAZADAS	23/5/05	
48	CULTURAS POPULARES E INDÍGENAS	25/7/05	
49	EDUCACIÓN PRIMARIA PARA NIÑAS Y NIÑOS MIGRANTES	21/6/05	

**STPS**

50	APOYO A LA MOVILIDAD LABORAL DE JORNALEROS AGRÍCOLAS (SAEMLI)	25/11/04	18/2/05
51	MIGRATORIOS (SAEMLE)	25/11/04	18/2/05

**SRA**

52	FONDO DE TIERRAS	30/9/04	18/2/05
53	JOVEN EMPRENDEDOR RURAL	18/2/05	

**SEMARNAT**

54	DESARROLLO INSTITUCIONAL AMBIENTAL	18/2/05	
55	DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE	28/3/03	1/6/05

**IMSS**

56	IMSS-OPORTUNIDADES (POBLACIÓN NO INDÍGENA)	8/3/05	
----	--	--------	--

**SEDESOL**

57	3 X 1 PARA MIGRANTES	17/6/04	18/2/05
58	ABASTO SOCIAL DE LECHE (LICONSA)	18/2/05	
59	ADQUISICIÓN DE LECHE NACIONAL	18/2/05	
60	COINVERSIÓN SOCIAL RAMO 20	11/3/03	18/2/05
61	DESARROLLO LOCAL (MICRORREGIONES)	5/3/03	18/2/05
62	DICONSA: ABASTO RURAL	14/3/03	18/2/05
63	FONDO NACIONAL PARA EL FOMENTO DE LAS ARTESANÍAS (FONART)	11/3/03	18/2/05
64	INCENTIVOS ESTATALES	25/4/03	18/2/05
65	JÓVENES POR MÉXICO	5/3/03	18/2/05
66	OPCIONES PRODUCTIVAS	11/3/03	18/2/05
67	OPORTUNIDADES SEDESOL	8/5/03	18/2/05
68	VIVIENDA RURAL (INCLUYE "TU CASA")	25/9/03	18/2/05

Fuente: Diario Oficial de la Federación

**LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS PUBLICADOS EN EL  
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN  
ENERO - AGOSTO DE 2005**

No.	NOMBRE DEL LINEAMIENTO	FECHA DE PUBLICACIÓN
<b>SHCP</b>		
1	Oficio Circular por el que se dan a conocer los Lineamientos del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público para el Ejercicio Fiscal 2005	28-ener-05
2	Lineamientos para la aplicación de los recursos del Ramo General 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas para el Ejercicio Fiscal 2005	17-marz-05
3	Lineamientos para la aplicación de las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo del Micro Seguro de Vida	11-abri-05
4	Lineamientos para la aplicación de las Reglas de Operación del Programa del Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	11-abri-05
5	Lineamientos para la aplicación de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	11-abri-05
6	Acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos a que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto de egresos, así como las bases para la coordinación de acciones entre las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, a efecto de brindar el apoyo necesario al Congreso de la Unión para la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación	22-agos-05
<b>SAGARPA</b>		
7	Modificaciones y adiciones a los Lineamientos Específicos del Subprograma de Apoyos a la Agricultura por Contrato de Maíz Amarillo y Sorgo, ciclo agrícola primavera-verano 2004, publicados el 18 de junio de 2004, para incorporar el maíz amarillo, sorgo y trigo, ciclo agrícola otoño-invierno 2004/2005	6-abri-05
8	Lineamientos por los que se regula el Programa Especial de Energía para el Campo en materia de energía eléctrica para uso acuícola	15-marz-05
9	Lineamientos por los que se regula el Programa Especial de Energía para el Campo en materia de energía eléctrica de uso agrícola	4-abri-05
10	Lineamientos Específicos del Subprograma de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo de Maíz, Trigo y Sorgo, ciclo agrícola otoño-invierno 2004/2005	10-juni-05
11	Lineamientos específicos del subprograma de apoyos directos al ingreso objetivo de maíz, arroz, soya, sorgo, trigo, cártamo y canola, ciclo agrícola primavera-verano 2005	29-juli-05
12	Lineamientos Específicos de operación del Subprograma de Apoyo a la Pignoración de Sorgo de la cosecha del ciclo agrícola primavera-verano 2004 de los estados de Guanajuato y Michoacán	27-ener-05
13	Lineamientos Específicos de operación del subprograma de apoyo a la pignoración de maíz blanco de la cosecha del ciclo agrícola primavera-verano 2004 de los estados de Jalisco, Guanajuato, Michoacán y Querétaro	15-abri-05
14	Lineamientos Específicos de operación del esquema de apoyos a flete terrestre de maíz blanco de la cosecha del ciclo agrícola primavera-verano 2004 de los estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Querétaro	15-abri-05
15	Adición a los Lineamientos específicos del Subprograma de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo de Maíz y Cártamo, ciclo agrícola primavera-verano 2004, publicados el 19 de octubre de 2004, para incorporar el maíz, soya y trigo de las entidades federativas que se indican (Chihuahua, Jalisco, Tamaulipas, Sinaloa y Guanajuato)	18-agos-05
16	Adición a los Lineamientos específicos de operación del Subprograma de Apoyo a la Pignoración de Maíz Blanco de la cosecha del ciclo agrícola primavera-verano 2004 de los estados de Jalisco, Guanajuato, Michoacán y Querétaro, publicados el 15 de abril de 2005	18-agos-05
17	Acuerdo que modifica los Lineamientos por los que se regula el Programa Especial de Energía para el Campo en materia de energía eléctrica de uso agrícola, publicados el 4 de abril de 2005	3-agos-05
18	Acuerdo que establece el lineamiento para la aplicación del subsidio de apoyo al diesel para actividades agropecuarias en el marco de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos a la Comp etitividad por Ramas de Producción	3-marz-05
<b>SSA</b>		
19	Lineamientos para la afiliación, operación, integración del padrón nacional de beneficiarios y determinación de la cuota familiar del Sistema de Protección Social en Salud	15-abri-05
<b>SEDESOL</b>		
20	Lineamientos Específicos del Programa de Coinversión Social 2005	23-marz-05

Fuente: Elaborado por el CEDRSSA, con información publicada en el Diario Oficial de la Federación.

# Pulso del Sector



## Comparativo del Proyecto

del PEF 2006 rural con el PEF 2005



Septiembre -Diciembre 2005

## ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PPEF-PEC 2006 / PEC 2005 POR RAMOS

RAMO	PEF PEC 2005 DOF	PEC 2005 CIDRS	PPEF 2006	PPEF 2006 - PEC 2005
01 C. DIPUTADOS	34,7	34,7	5,0	-29,7
05 SRE	79,2	79,8	73,2	-6,0
06 SHCP	6.918,3	6.815,1	5.533,9	-1.384,4
08 SAGARPA	48.396,1	48.396,2	37.479,2	-10.916,9
09 SCT	2.151,1	2.172,8	2.504,8	353,7
10 ECONOMÍA	1.016,4	983,6	487,4	-529,0
11 SEP	23.829,7	21.050,5	24.732,6	902,9
12 SALUD	14.206,4	9.528,5	12.268,4	-1.938,0
14 STPS	74,6	60,7	75,9	1,3
15 SRA	4.856,1	4.856,3	2.868,8	-1.987,3
16 SEMARNAT	11.304,8	10.639,0	8.758,3	-2.546,5
19 IMSS	0,0	4.653,4	4.689,3	4.689,3
20 SEDESOL	17.447,6	14.377,9	17.222,0	-225,6
21 SECTUR	3,8	3,8	1,6	-2,2
31 TSA	574,2	667,0	578,7	4,5
33 APORT FED	15.081,3	19.537,4	20.296,3	5.215,0
<b>TOTAL</b>	<b>145.974,3</b>	<b>143.856,7</b>	<b>137.575,4</b>	<b>-8.398,9</b>

Fuente: Elaboración del CEDRSSA con base en DOF 20 de Diciembre del 2004. CIDRS 17 de febrero 2005 y PPEF 2006.

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PPEF-PEC 2006 / PEC 2005  
ORIENTACIÓN POR RAMO Y ORIENTACIÓN

RAMO Y ORIENTACIÓN	PEF PEC 2005 DOF	%	PEC 2005 CIDRS	%	PPEF 2006	%	PPEF 2006 - PEC 2005
<b>Productiva</b>	<b>74.307,6</b>	<b>50,9</b>	<b>73.670,2</b>	<b>51,2</b>	<b>52.008,2</b>	<b>37,8</b>	<b>-22.299,4</b>
01 C. DIPUTADOS	34,7	0,0	34,7	0,0	5,0	0,0	-29,7
06 SHCP	2.705,4	3,6	2.698,1	3,7	454,4	0,9	-2.251,0
08 SAGARPA	48.247,6	64,9	48.247,7	65,5	37.479,2	72,1	-10.768,4
09 SCT	982,9	1,3	992,8	1,3	1.269,8	2,4	286,9
10 ECONOMÍA	1.016,4	1,4	983,6	1,3	487,4	0,9	-529,0
15 SRA	4.856,1	6,5	4.856,3	6,6	2.868,8	5,5	-1.987,3
16 SEMARNAT	11.152,3	15,0	10.486,7	14,2	8.655,3	16,6	-2.497,0
20 SEDESOL	1.074,6	1,4	977,7	1,3	786,7	1,5	-287,9
21 SECTUR	3,8	0,0	3,8	0,0	1,6	0,0	-2,2
33 APORT FED	4.233,9	5,7	4.388,9	6,0	0,0	0,0	-4.233,9
<b>Social</b>	<b>71.666,7</b>	<b>49,1</b>	<b>70.186,5</b>	<b>48,8</b>	<b>85.567,2</b>	<b>62,2</b>	<b>13.900,5</b>
05 SRE	79,2	0,1	79,8	0,1	73,2	0,1	-6,0
06 SHCP	4.212,9	5,9	4.117,0	5,9	5.079,5	5,9	866,6
08 SAGARPA	148,5	0,2	148,5	0,2	0,0	0,0	-148,5
09 SCT	1.168,2	1,6	1.180,0	1,7	1.235,0	1,4	66,8
11 SEP	23.829,7	33,3	21.050,5	30,0	24.732,6	28,9	902,9
12 SALUD	14.206,4	19,8	9.528,5	13,6	12.268,4	14,3	-1.938,0
14 STPS	74,6	0,1	60,7	0,1	75,9	0,1	1,3
16 SEMARNAT	152,5	0,2	152,3	0,2	103,0	0,1	-49,5
19 IMSS	0,0	0,0	4.653,4	6,6	4.689,3	5,5	4.689,3
20 SEDESOL	16.373,0	22,8	13.400,2	19,1	16.435,3	19,2	62,3
31 TSA	574,2	0,8	667,0	1,0	578,7	0,7	4,5
33 APORT FED	10.847,4	15,1	15.148,5	21,6	20.296,3	23,7	9.448,9
<b>TOTAL</b>	<b>145.974,3</b>	<b>100,0</b>	<b>143.856,7</b>	<b>100,0</b>	<b>137.575,4</b>	<b>100,0</b>	<b>-8.398,9</b>

**ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PPEF-PEC 2006 / PEC 2005  
ORIENTACIÓN POR RAMO Y FUNCIÓN**

RAMO Y FUNCIÓN	PEF PEC 2005 DOF	PEC 2005 CIDRS	PPEF 2006
<b>01 C. DIPUTADOS</b>	<b>34,7</b>	<b>34,7</b>	<b>5,0</b>
Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria	34,7	34,7	5,0
<b>05 SRE</b>	<b>79,2</b>	<b>79,8</b>	<b>73,2</b>
Alto Comisionado de las Naciones Unidas		0,6	1,2
Apoyo a Migrantes	25,2	25,2	22,3
Apoyo para la repatriación de cadáveres a México	20,0	20,0	17,7
Apoyos a las Mujeres, Niños y Niñas Migrantes en situación de maltrato	7,0	7,0	6,1
Migrantes en Situación de Probada Indigencia			2,0
Protección al Migrante Mexicano y a la Campaña de Seguridad al Migrante	10,0	10,0	8,8
Repatriación de Personas Vulnerables	4,0	4,0	3,6
Servicios Embajadas			
Asistencia Jurídica Urgente a Mex EE.UU. y Def Condenados a Muerte	13,0	13,0	11,5
<b>06 SHCP</b>	<b>6.918,3</b>	<b>6.815,1</b>	<b>5.533,9</b>
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	4.212,9	4.117,0	5.079,5
Financiamiento y Seguro Rural	1.659,8	1.654,9	352,4
INEGI	1.045,6	1.043,2	102,0
<b>08 SAGARPA</b>	<b>48.396,1</b>	<b>48.396,2</b>	<b>37.479,2</b>
Adquisición de Derechos de Uso del Agua			
Alianza para el Campo	8.165,0	8.174,3	524,9
Apoyos Directos a la Comercialización por Cosechas Excedentarias	6.757,3	6.523,3	9.701,1
FAPRACC (Contingencias Climatológicas)	368,6	368,6	
Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas	2.545,1	2.550,0	
Fondo de Apoyo a las Organizaciones Sociales, Agropecuarias y Pesqueras (PROSAP)	273,2	273,2	
Fondos Regionales de Combate a la Pobreza	99,0	99,0	
Gasto Operativo de la SAGARPA, Órganos y Entidades Coordinadas	11.405,0	11.749,7	10.472,7
PIASRE	597,6	597,6	
PROCAMPO	14.885,1	14.885,1	15.391,2
Programa Apícola (PROAPI)	49,5	49,5	
Programa de Empleo Temporal	123,8	123,8	
Programa Ganadero (PROGAN)	1.707,8	1.707,8	1.209,3
Programa Pesquero (PROPECSA)	49,5	49,5	
Promotora de Protección, Desarrollo, Acopio y Abasto de Semillas Mejoradas y Variedades Nativas México	123,8		
Sistema de Extensión Agropecuaria y Rural		396,0	
Sistema Financiero Rural	849,9	849,0	
Subsector Pesca			180,0
<b>09 SCT</b>	<b>2.151,1</b>	<b>2.172,8</b>	<b>2.504,8</b>
Caminos Rurales	962,1	971,8	1.250,0
Programa de Empleo Temporal	1.168,2	1.180,0	1.235,0
Telefonía Rural	20,8	21,0	19,8
<b>10 ECONOMÍA</b>	<b>1.016,4</b>	<b>983,6</b>	<b>487,4</b>
Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (para mujeres, jóvenes y avocados rurales)	49,5	49,5	
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	123,8	120,8	70,0
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	669,2	657,2	358,9
Incubadoras de Negocios para Jóvenes	49,5	49,5	
Microrregiones	68,9	34,1	13,6
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	30,8	30,8	20,1
Programa Mujeres Campesinas (Apoyo a Proyectos de Mujeres)	24,8	41,7	24,8
<b>11 SEP</b>	<b>23.829,7</b>	<b>21.050,5</b>	<b>24.732,6</b>
Educación Agropecuaria	3.903,0	3.726,1	3.946,7
Oportunidades	14.622,0	13.148,3	14.315,8
Programa Educativo Rural	54,5	55,0	55,0
Programas de Desarrollo de Capacidades	5.250,3	4.121,1	4.512,2
Enciclopedia			1.902,9
<b>12 SALUD</b>	<b>14.206,4</b>	<b>9.528,5</b>	<b>12.268,4</b>
Convenio PEC SAGARPA para los Ingenios Independencia, La Concepción y Santo Domingo			
Convenio PEC SAGARPA, Caña de Azúcar - FIRCO			
Hospital Oaxaca	251,6	254,1	
Oportunidades	3.208,8	3.208,0	3.287,7
Programas de Desarrollo de Capacidades	4.726,0	337,2	69,2
Seguridad Social Cañeros. Convenio IMSS (Prod menos 3.5 Ha)	200,0	200,0	
Seguridad Social Jornaleros	289,5		
Seguridad Social Jornaleros Agrícolas. Convenio IMSS	61,8	60,5	
SPSS (Sistema de Protección Social en Salud)	5.396,4	5.396,4	8.911,5
<b>14 STPS</b>	<b>74,6</b>	<b>60,7</b>	<b>75,9</b>
Programa de Apoyo a la Movilidad Laboral de Jornaleros Agrícolas (SAEMLI)	59,9	54,3	70,4
Programa de Apoyo al Empleo y a la Capacitación (PAE+PAC)			
Programa de Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales Mexicanos con Canadá (SAEMLE)	14,8	6,4	5,5
<b>15 SRA</b>	<b>4.856,1</b>	<b>4.856,3</b>	<b>2.868,8</b>
Conflictos y Conciliación Agraria	990,0	990,0	404,6
Digitalización Archivo General Agrario	34,6	32,7	25,4
Fomento y Organización Agraria	222,8	222,8	
Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	396,0	396,0	
Fondo de Tierras	325,9	325,9	200,0
Gasto Operativo de la SRA, Órgano y Entidad Coordinadas	764,7	764,7	704,4
Joven Emprendedor Rural	118,8	118,8	50,0
Modernización Catastro Rural	62,8	64,5	65,3
PROCEDE	500,7	555,9	426,7
Procuraduría Agraria	524,9	530,2	609,8
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	495,0	495,0	
Registro Agrario Nacional (RAN)	420,1	359,8	382,6

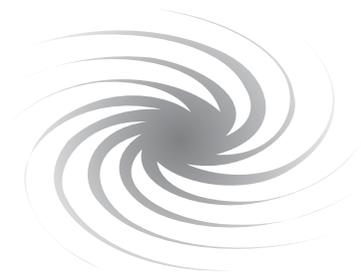
<b>16 SEMARNAT</b>	<b>11.304,8</b>	<b>10.639,0</b>	<b>8.758,3</b>
Áreas Naturales Protegidas	471,3	428,6	265,5
Forestal	1.875,3	1.995,2	1.975,7
Infraestructura Hidroagrícola	5.108,9	4.842,7	2.637,1
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)	217,6	215,7	219,4
Otros de Medio Ambiente	328,5	427,0	440,0
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)	138,6	138,0	134,7
Programa de Empleo Temporal	103,0	103,0	103,0
Programa de Vida Silvestre	68,6	66,6	42,4
Programa Recuperación de Suelo Conservación D.F.	99,0		
Programas de Desarrollo Regional Sustentable	113,1	113,1	16,7
Programas Hidráulicos	2.731,5	2.259,8	2.923,8
SEMARNAT - CONACYT	49,5	49,3	
<b>19 IMSS</b>		<b>4.653,4</b>	<b>4.689,3</b>
Programa IMSS-Oportunidades (sin Salud Indígenas y sin Progresá)		4.361,0	4.689,3
Seguridad Social Jornaleros		292,4	
<b>20 SEDESOL</b>	<b>17.447,6</b>	<b>14.377,9</b>	<b>17.222,0</b>
Adultos Mayores en Zonas Rurales	592,0	592,0	300,0
Apoyo a Programas Sociales		43,7	
Coinversión Social Ramo 20		78,7	94,4
CONAZA		48,6	
Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	17,3	17,5	20,7
Microrregiones	461,3	416,2	410,0
Oportunidades	10.092,9	10.089,8	12.677,2
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	138,6	140,0	140,0
Programa de Empleo Temporal	148,5	115,0	150,0
Programa de Opciones Productivas	596,0	544,0	356,0
Programa de Vivienda Rural	886,6	871,6	1.607,9
Programas Alimentarios	4.514,3	1.420,8	1.465,8
<b>21 SECTUR</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>1,6</b>
Ecoturismo y Turismo Rural	3,7	3,7	1,6
Pesca Deportiva	0,1	0,1	
<b>31 TSA</b>	<b>574,2</b>	<b>667,0</b>	<b>578,7</b>
Gasto Operativo del Organismo	574,2	667,0	578,7
<b>33 APORT FED</b>	<b>15.081,3</b>	<b>19.537,4</b>	<b>20.296,3</b>
Educación. Desarrollo de Actividades		1.302,3	
FAEP		109,9	
Fondo para la Infraestructura Social Municipal	12.044,6	12.199,6	12.673,3*
FORTAMUNN	3.036,7	3.036,7	
Programas Alimentarios		2.888,9	
Aportaciones Federales			7.623,0
<b>TOTAL</b>	<b>145.974,3</b>	<b>143.856,7</b>	<b>137.575,4</b>

\* Estimado por el CEDRSSA con base en los porcentajes de distribución del 2005.

## COMPARATIVO DE LAS VERTIENTES DEL PEC 2005 Y PPEF PEC 2006

Vertientes PEC	PEF PEC 2005 DOF	PEC 2005 CIDRS	PPEF 2006	PPEF 2006 PEC 2005
Actividades Productivas	53.466,8	53.519,9	39.162,3	-14.304,5
Aspectos Agrarios	4.072,4	4.072,5	2.920,8	-1.151,6
Coindiciones Laborales	702,5	695,6	79,2	-623,3
Condiciones Sociales	58.771,0	57.585,0	62.245,8	3.474,8
Infraestructura Básica y Productiva	26.146,6	25.286,2	30.072,9	3.926,3
Medio Ambiente	2.815,2	2.697,5	3.094,4	279,2
<b>TOTAL</b>	<b>145.974,3</b>	<b>143.856,7</b>	<b>137.575,4</b>	<b>-8.398,9</b>

# Pulso del Sector



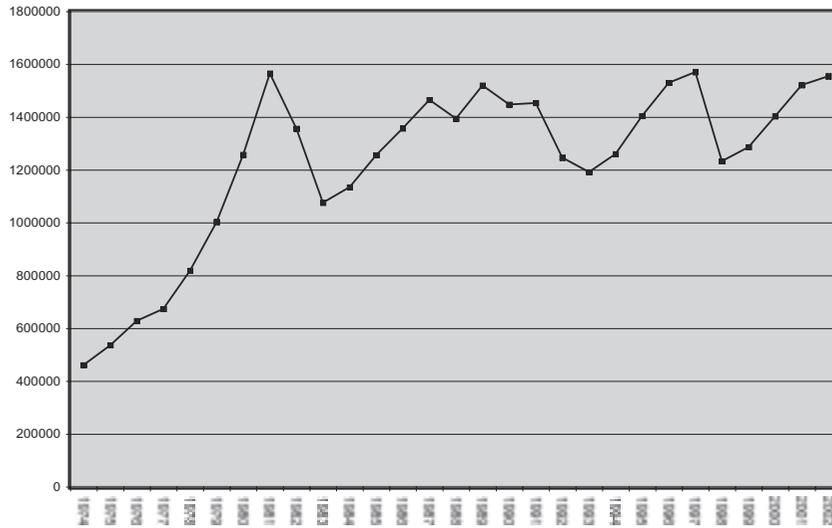
## Principales indicadores de la pesca

en México 1970 - 2002



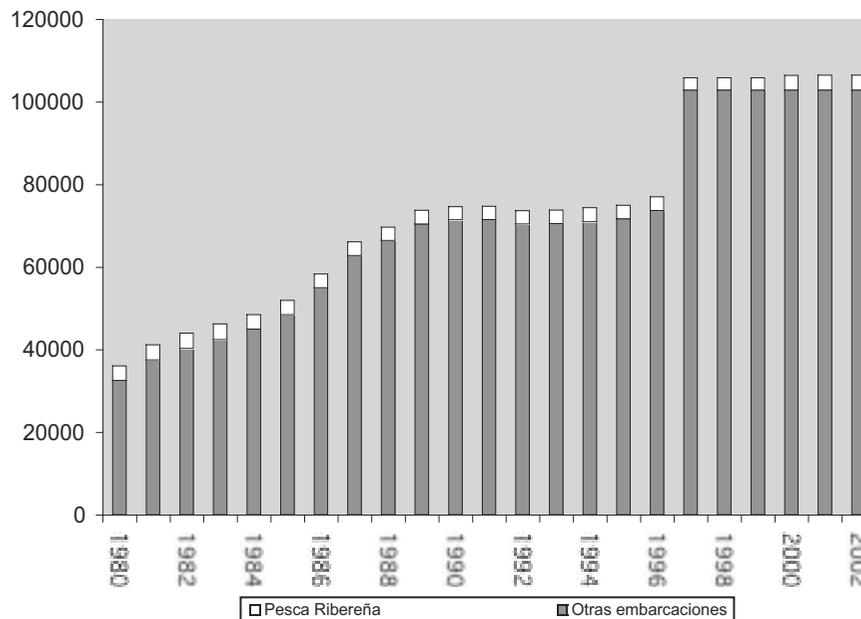
Septiembre -Diciembre 2005

**TONELADAS PRODUCCIÓN PESQUERA 1974-2002**



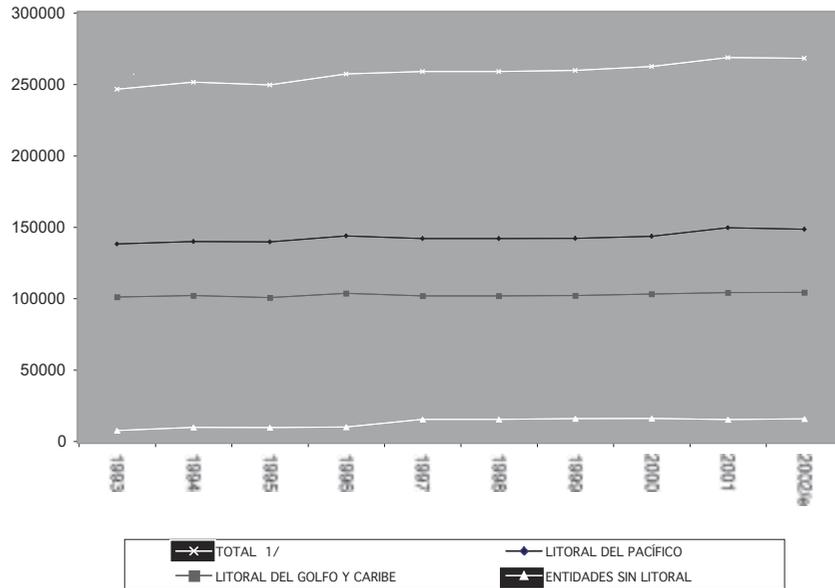
Se observan caídas en la producción en los años 1983, 1993 y 1998, coincidiendo en el 83 y 98 con el fenómeno natural "El Niño" que son masas de agua caliente que generan una falla en la cadena trófica, provocando que los organismos traten de evadirlas, migrando a mayores profundidades. Este fenómeno, combinado con medidas de regulación pesquera no adecuadas, han provocado efectos negativos en las pesquerías del país.

**Embarcaciones EMBARCACIONES PESQUERAS REGISTRADAS**



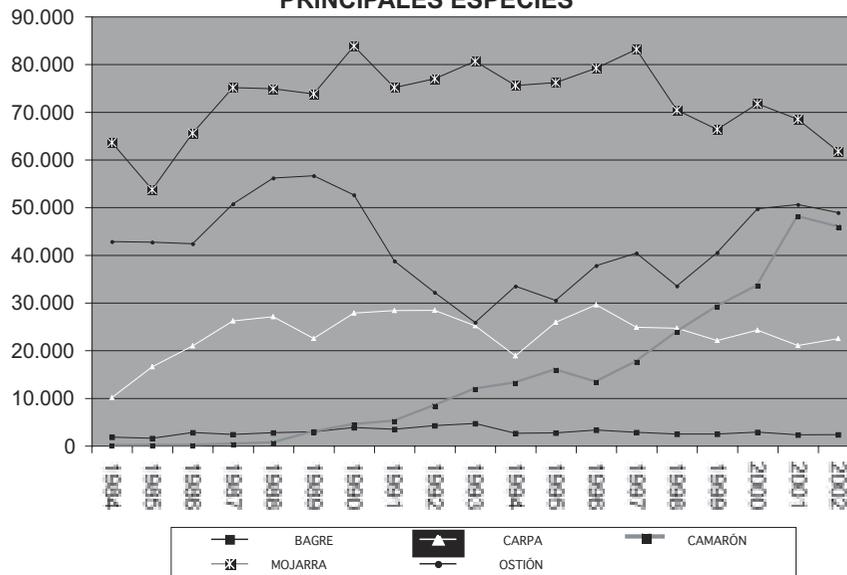
La mayor parte de la flota pesquera de México está constituida por embarcaciones que se dedican a la pesca ribereña, la cual es una actividad productiva importante para la economía de los habitantes de las comunidades costeras y rurales. Existe la inquietud de convertir parte de esta flota a la de mediana altura, por que la ribereña ejerce una presión excesiva sobre los recursos; sin embargo, antes de realizar la reconversión es necesario realizar estudios comparativos del efecto ejercido por ambos sectores.

**Personas POBLACIÓN REGISTRADA EN LA CAPTURA Y ACUACULTURA**



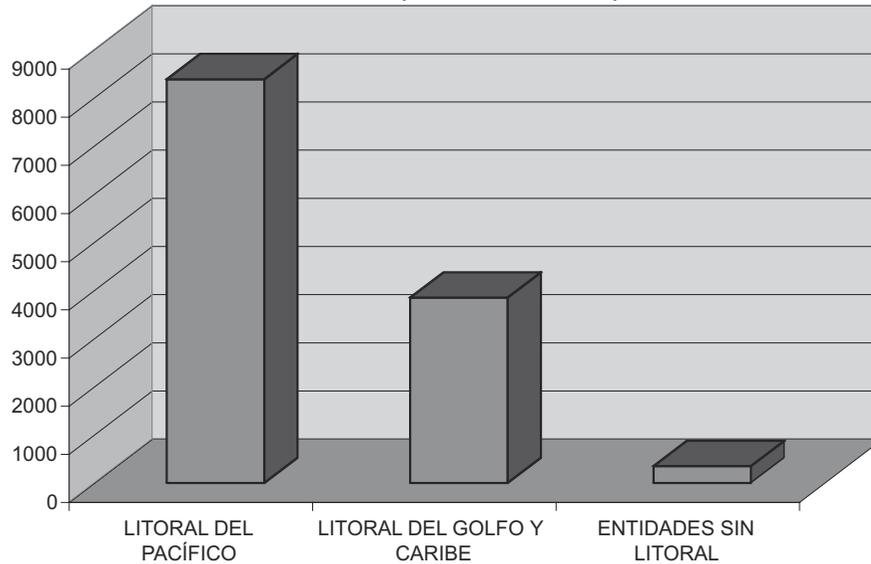
La población ocupada en el sector en los últimos años se ha mantenido constante mientras las capturas han mostrado variaciones considerables, lo que sugiere que es necesario se lleve a cabo el ordenamiento pesquero a nivel nacional, tema central en la agenda pesquera que aún sigue pendiente, y que es una condición necesaria para lograr una pesca sostenible en los mares.

**Toneladas PRODUCCIÓN DE ACUACULTURA EN PESO VIVO, PRINCIPALES ESPECIES**



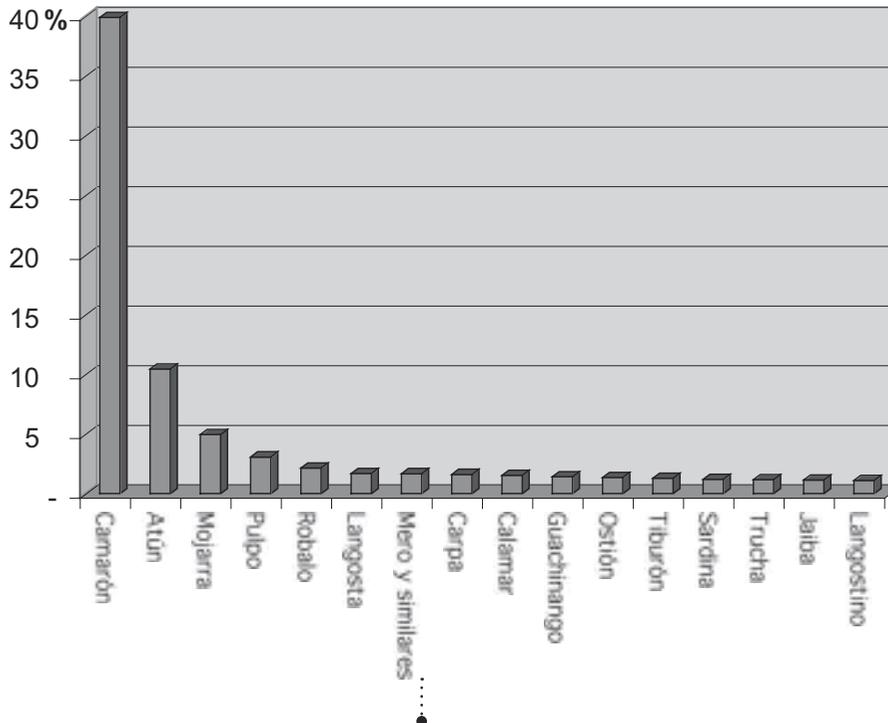
La acuicultura en México constituyen una fuente importante de alimentos, empleo y bienestar económico. En esta figura se puede apreciar que es la mojarra la especie que mas se cultiva, sin embargo, es necesario establecer un control y vigilancia estricto de su cultivo, ya que algunos investigadores la consideran especie invasora y por ello sugieren evaluar

**VALOR DE LA PRODUCCIÓN PESQUERA POR REGIONES  
(MILES DE PESOS)**

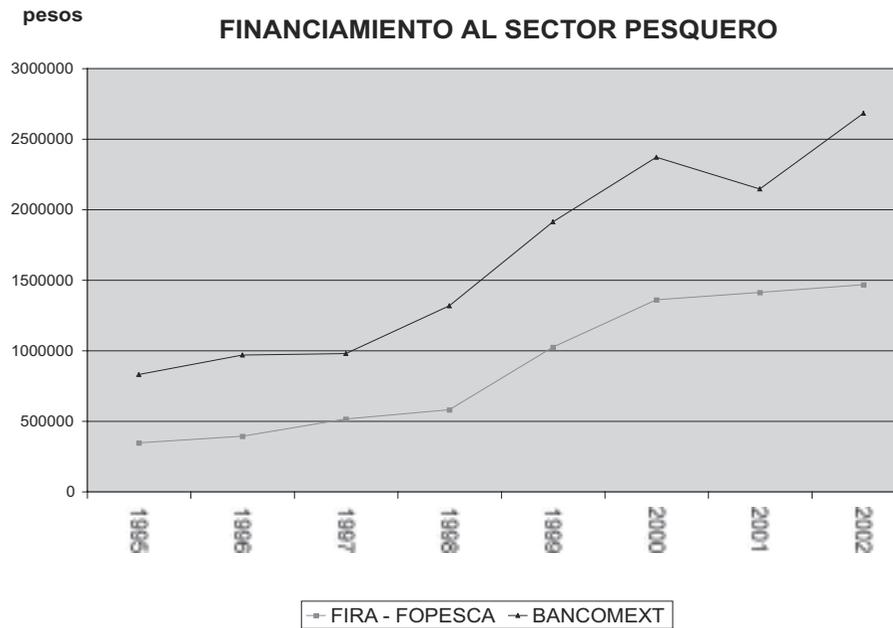


Como se muestra en la gráfica, el litoral del Pacífico es quien aporta la mayor parte de la producción a nivel nacional, es por ello que la perspectiva correcta para dimensionar esta actividad es regional, ya que casi dos tercios de la producción proviene de cuatro estados: Sonora, Sinaloa, Baja California y Baja California Sur.

**PARTICIPACIÓN DE LAS PRINCIPALES ESPECIES EN EL VALOR TOTAL DE LA PRODUCCIÓN PESQUERA, CONSUMO HUMANO DIRECTO, 2002**

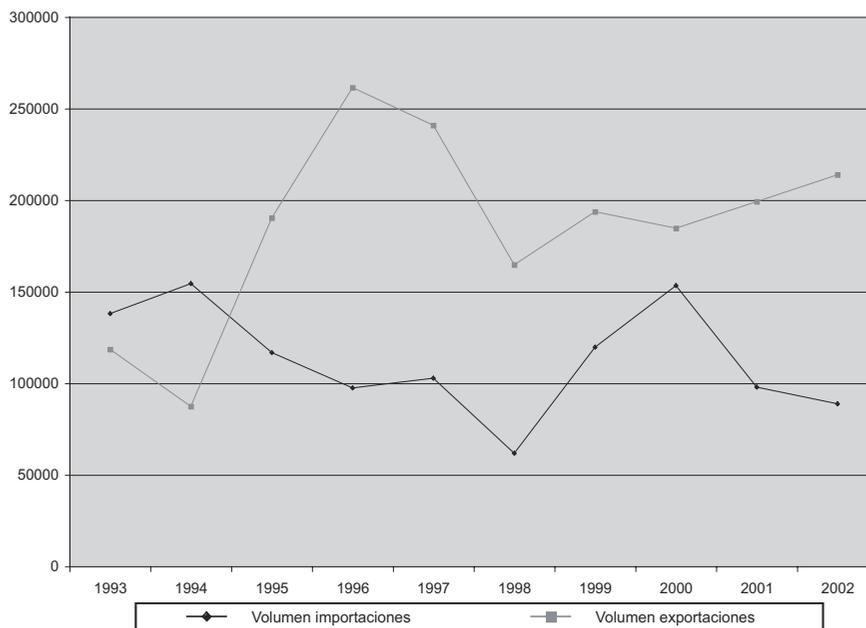


En México, la pesquería del camarón ocupa el primer lugar en importancia social y valor económico. Actualmente, el manejo de estos recursos es complicado por el exceso de esfuerzo pesquero legal, lo que convierte en urgente la necesidad de un ordenamiento en el sector y evitar así una caída en las capturas.



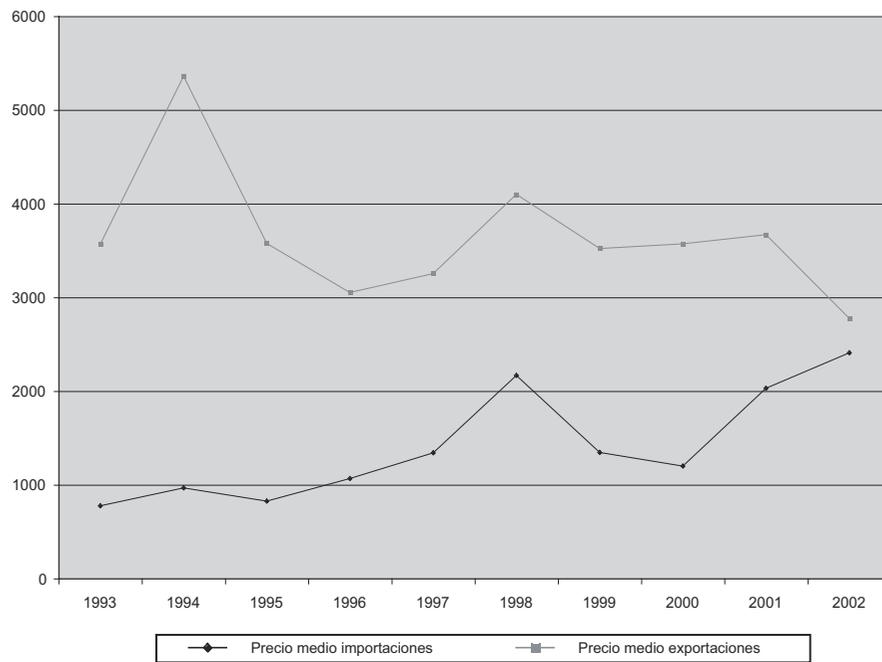
En 1998, se presentó una disminución de las capturas cercana al 30% con respecto al año anterior; causa principal para otorgar mayor financiamiento al sector pesquero, cuyo objetivo es el fortalecimiento de la pesca ribereña y de mediana altura, la rehabilitación de equipos de artes de pesca, así como el fomento a la acuicultura y la maricultura.

**Toneladas VOLUMENES DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES**



De 1993 al 2002, el Instituto Nacional de la Pesca reportó que los volúmenes de exportación de productos pesqueros eran mayores a los de importación. Sin embargo, la SAGARPA ha dado cifras preliminares en donde sugiere que la tendencia en 2004 es a la baja, es decir, se importa mayor cantidad de productos pesqueros con respecto a los últimos 12 años, lo que sugiere que es necesario se haga un análisis de la situación del mercado.

Dls/Ton **PRECIOS PROMEDIO EN IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES**



En México, la pesquería del camarón ocupa el primer lugar en importancia social y valor económico. Actualmente el manejo de estos recursos es complicado por el exceso de esfuerzo pesquero legal, lo que convierte en urgente la necesidad de un ordenamiento en el sector y evitar así una caída en las capturas.

---

*Se terminó de imprimir  
en septiembre de 2005 y consta de 2000 ejemplares.  
Impreso por Offset Universal, S.A.  
Calle 2 Núm 113, Col. Granjas San Antonio  
Delegación Iztapalapa, México, D.F.  
Tel.: 55817701-55811016  
Fax: 55817699*

---