



*Algunas consideraciones en
torno a la Minuta de la*

Ley de Planeación para la Seguridad y la Soberanía Agroalimentaria y Nutricional (LPSSAN)

Agosto, 2007

Presentación

El presente documento tiene como propósito destacar algunos aspectos de la Minuta con Proyecto de Decreto que expide la Ley de Planeación para la Seguridad y la Soberanía Agroalimentaria y Nutricional, fundamentalmente al nivel de los alcances de tres de sus principales instrumentos, PROCAMPO, Ingreso Objetivo y Comercializa, para atender los propósitos de esta nueva Ley y su contribución en materia de distribución del ingreso de los productores agrícolas y de la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos.

En este sentido y sin pretender hacer un análisis exhaustivo, se pretende ofrecer algunos elementos de carácter técnico, sólo en los aspectos señalados anteriormente, que pudieran contribuir a un mejor logro de los propósitos que se persiguen con esta Ley, cuya legitimidad le logró el aval de 96% de los diputados de la LIX Legislatura, así como el respaldo de numerosas organizaciones, académicos y agentes de la sociedad civil, entre otros.



CEDRSSA

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

LPSSAN: Análisis

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales

Proceso Legislativo

Iniciativa

Presentación:

11.noviembre.2005

Promoventes: *Dip.*

Cruz López Aguilar (presidente de la Comisión de Agricultura y Ganadería – PRI) y *Dip. Víctor Suárez Carrera* (presidente del Comité del CEDRSSA – PRD) y 21 diputados más de la Comisión de AyG.

Turno: Comisión de Agricultura y Ganadería.

Dictamen

Presentación:

30.marzo.2006

Sentido: Positivo

Elaboró: Subcomisión Especial

Dictaminadora de la Com. AyG (con apoyo de un "Comité Técnico Asesor, que incluyó al CEDRSSA)

Votación: aprobado por mayoría (96%)

Turno: Senado

Minuta

Presentación: 4.abril.2006

Turno: Comisiones de Agricultura y Ganadería y de Estudios Legislativos Segunda

Dictamen: no se realizó de forma expresa, aunque las Comisiones retomaron el texto de la minuta en un dictamen de diversas iniciativas que reforman la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, *aprobado el 27 de abril de 2006 y enviado a la Cámara de Diputados.*

Situación actual: el GP – PRD y organizaciones de productores han solicitado que el Senado apruebe la minuta.



CEDRSSA

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

LPSSAN: Status

Argumentos de sus promovedores*/

PRESIÓN SOCIAL Y POLÍTICA

- *Apertura comercial (TLCAN) y subsidios de Estados Unidos*
- *Compromisos del Acuerdo Nacional para el Campo:*
 - **Numeral 85.-** Elaborar una “planeación estratégica” hasta el 2020
 - **Numeral 229.-** Realizar “reformas jurídicas que permitan contar con una Ley Federal de Planeación Agropecuaria y Soberanía y Seguridad Alimentarias y presentar la iniciativa para su dictaminación y en su caso aprobación en el presente año (2003), 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.

*/ Como se señala en el dictamen que se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados el 28 de marzo de 2006, la Subcomisión Especial que, por instrucciones de la Comisión de Agricultura y Ganadería analizó la iniciativa de la Ley para la Seguridad y la Soberanía Agroalimentaria y Nutricional (LPSSAN), “contó con la participación amplia de representantes de las organizaciones de productores, campesinos, industriales, representantes del Poder Ejecutivo Federal, gobiernos de las entidades federativas, especialistas, centros de investigación, universidades y servidores públicos expertos en los temas de la iniciativa”, los cuales conformaron un Consejo Asesor que apoyó estos trabajos. Asimismo, durante los meses posteriores a su dictaminación, se han registrado numerosas muestras de apoyo de organizaciones de productores y de la sociedad civil.

CEDRSSA

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

LPSSAN: Orígenes

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales

Argumentos de sus promovedores*/

DIAGNÓSTICO DEL SECTOR

- Lento crecimiento y baja competitividad de la producción de granos básicos
- Concentración del ingreso rural y urbano y disparidad entre estos espacios.
- Desempleo y Migración
- Desnutrición
- Dependencia alimentaria

INCERTIDUMBRE SOBRE LA POLÍTICA

- *Cambio de sexenio.*- Incertidumbre sobre rumbo de la política sectorial.
- *PROCAMPO.*- Finaliza en 2008.
- *Apoyos a la Comercialización y Alianza para el Campo.*- Sujetos a decisión del Ejecutivo y a autorizaciones anuales del presupuesto.
- *TLCAN.*- Apertura total el 1 de enero de 2008 para importar maíz, frijol, leche y azúcar de EUA.
- *Marco jurídico actual insuficiente.*- La Ley de Desarrollo Rural Sustentable no asegura la participación de la sociedad en el diseño de políticas ni los presupuestos multianuales ni la continuidad de programas estratégicos.

CEDRSSA

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

LPSSAN: Orígenes

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales

Objeto de la Ley

(LPSSAN)

Establecer una:

política de Estado
con visión de largo plazo
con la participación de la
sociedad civil organizada,
para lograr y mantener la
soberanía y seguridad
agroalimentaria y
nutricional

que garantice:

el **derecho** humano a la
alimentación y la
adecuada nutrición de
todos los mexicanos de
manera sustentable

Establecer:

- Los criterios, principios básicos, objetivos, atributos, normas y responsables de la **política de estado**;
- Un **Sistema Nacional de Planeación** para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional, presidido por el Presidente de la República, donde participen todos los actores, para conformar la política de estado;
- Las **responsabilidades del Ejecutivo Federal** en la planeación, programación, presupuestación y ejecución de las acciones requeridas para asegurar la política de estado, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, productores y la sociedad civil;
- Una **red de seguridad para productores agropecuarios**;
- Una **red de seguridad alimentaria** para garantizar el derecho a la alimentación y el acceso a alimentos inocuos y de calidad nutricional.

LPSSAN: Objeto para el que se propone

CEDRSSA

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

Estructura

TÍTULO	CAPÍTULO
PRIMERO. Carácter, Objeto y Objetivos de la Ley	I. Carácter y Objeto de la Ley II. Objetivos Generales y Específicos (de la política de estado prevista en esta ley)
SEGUNDO. De la Planeación para la SSAN	I. De la Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional II. Del Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional
TERCERO. Del Sistema de Apoyos, Incentivos e Inversiones Estratégicas para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional.	I. Disposiciones del Sistema de Apoyos II. De la Normatividad y las Reglas de Operación de los Programas Estratégicos del Sistema de Apoyos III. De las Previsiones Presupuestales de los Programas del Sistema de Apoyos IV. Del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) V. Del Programa de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo VI. Del Programa de Apoyos al Ordenamiento y Desarrollo de Mercados Agroalimentarios (COMERCIALIZA) VII. Del Programa de Precios y Tarifas para Insumos y Procesos Estratégicos VIII. Del Programa Integral de Inversiones Estratégicas para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional (PIIESSAN) IX. Del Programa Integral Alimentario y Nutricional (PIAN)
CUARTO. Sanciones y Responsabilidades.	
TRANSITORIOS	

CEDRSSA

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

LPSSAN: Estructura

Instrumentos

- Retoma las **instancias creadas en la LDRS** (Consejos y Comisión Intersecretarial); amplía sus funciones; integra la SEGOB a la Comisión; y crea un Consejo Técnico para el Sistema Nacional.
- Establece un **Sistema de Apoyos** y dispone que el Ejecutivo Federal debe proponer en el PEF de cada año, un **presupuesto suficiente** para asegurar su operación y ser responsable de su operación. La Cámara de Diputados debe revisar la propuesta y aprobarla.
- Dispone que el PND incluya un **Programa Especial para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional** de 6 años (revisable cada 3) y su correspondiente Programa Operativo Anual (POA).
- Se establece el Programa Integral de Inversiones Estratégicas para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional (**PIESSAN**), con el concurso del sector público federal, estatal y municipal y de los sectores privado y social, con un presupuesto no menor a 20% del PEC*.
- Crea el Programa Integral Alimentario y Nutricional (**PIAN**), con 7 subprogramas, en su mayoría nuevos, uno de los cuales tendría como objetivo erradicar la desnutrición en 7 años (en 2015).
- El Sistema de Apoyos incluye una **política de precios y tarifas de insumos** y procesos estratégicos, incluidos los de energía, para los productos "básicos y estratégicos" establecidos en la LDRS;
- Crea tres **Fondos**, uno de Inversión Integral Estratégica (complemento del PIIESSAN), el Fondo Especial de Apoyos a la Competitividad (complemento del Ingreso Objetivo) y el Fondo Especial para Investigación en Seguridad Alimentaria y Nutricional (complemento del PIAN).

LPSSAN: Instrumentos propuestos

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales

* PEC: Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, previsto en la LDRS.

CEDRSSA

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



Instrumentos

- **Prorroga PROCAMPO** y su Ley de Capitalización, Ingreso Objetivo y Comercializa, hasta 2018 (9° , Transit);
- Dispone un **aumento por única vez de la cuota de PROCAMPO**: de 100% para productores de hasta una hectárea; 75%, de más de una y hasta 5 ha.; 50%, más de 5 y hasta 10 ha.; y 4%, más de 10 ha. Luego se indexa a inflación (10° Transit.);
- Establece **precios mínimos** para maíz blanco o cremoso, maíz amarillo, trigo panificable, trigo no panificable, arroz, sorgo, cártamo, canola y soya, en términos relativos con respecto al precio del maíz blanco o cremoso (Art. 51), que fija en \$1,795 / ton. (13° Transit).

CULTIVO	FACTOR DE EQUIVALENCIA
Maíz Blanco o Cremoso	1.0
Maíz Amarillo	1.08
Trigo Panificable	1.23
Trigo No Panificable	1.08
Arroz	1.34
Sorgo	0.89
Cártamo	1.95
Soya	1.95

CEDRSSA

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

**LPSSAN: Instrumentos
propuestos**

Alternativas a la LPSSAN

Cuando se planteó la necesidad de buscar mecanismos legales para atender la problemática que dio origen a esta Ley, surgieron varias propuestas, algunas complementarias entre sí, o alternativas a la LPSSAN.

Todas ellas se desecharon.

- Reformar la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, para introducir las disposiciones de la LPSSAN;
- Reformar la Ley de Planeación y la LDRS, para introducir las disposiciones de la LPSSAN, las relativas a planeación, en la primera y en la segunda, lo que corresponde al sector rural.
- Hacer una LPSSAN, distinta a la que se propuso.
- Crear "leyes programa" para asegurar los recursos y la continuidad de los programas de PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización.* /

*/ A solicitud de su Comité, el CEDRSSA participó en este proyecto, a partir del cual se generaron dos propuestas de rediseño, una por cada programa. En la LPSSAN se retomó parcialmente la de PROCAMPO.

LPSSAN: Análisis

Observaciones

- ✘ Duplica objetivos, instancias e instrumentos previstos en otras leyes (LDRS y Ley de Planeación).
- ✘ Se propone objetivos que trascienden los alcances de esta ley.
- ✘ Los instrumentos que establece son insuficientes o ambiguos y los más concretos no corresponden a los objetivos que se propone.
- ✘ Algunos de los programas considerados en su sistema de apoyos podrían contravenir los propósitos de alimentación, nutrición y sustentabilidad.
- ✘ No resuelve el problema de la multianualidad del presupuesto, de manera que los alcances de la planeación a mediano y largo plazos y los efectos que podrían tener los apoyos previstos, vuelven a quedar limitados por la presupuestación anual de los recursos, impidiendo que los apoyos se constituyan en una “garantía de pago” y que nuevamente se queden como “medio de pago”.

Observaciones

Los siguientes son algunos de los “ejes funcionales” de inversión que el PIESSAN tomaría como base (Art. 84) y que podrían no tener una vinculación directa con el objetivo principal de la LPSSAN, relativa a lograr y mantener la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional:

- II. Desarrollo de infraestructura de comunicaciones y transportes, logística y servicios relacionados para los sistemas producto y cadenas de valor;
- III. Desarrollo de infraestructura social básica y de desarrollo económico;
- IV. Desarrollo del financiamiento de las actividades relacionadas a esta Ley y fomento a la creación y consolidación de Instituciones Financieras Rurales de los productores y pobladores rurales;
- V. Restauración, conservación, uso y aprovechamiento sustentable de suelo, agua, aire, biodiversidad y protección legal del patrimonio genético a favor de la Nación;
- VI. Desarrollo de fuentes alternativas de energía y eficiencia energética;
- VIII. Desarrollo de infraestructura y equipamiento para la captación y manejo eficiente del agua para la agricultura;
- X. Desarrollo humano, capacitación y asistencia técnica;
- XI. Desarrollo de fuentes de empleo en zonas rurales y costeras;
- XII. Desarrollo de la capacidad de producción nacional de insumos estratégicos agropecuarios y agroindustriales, maquinaria, implementos y equipos;
- XIII. Desarrollo de capacidades de información y de acceso a la información.

CEDRSSA


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

LPSSAN: Análisis

Observaciones

- Tanto PROCAMPO como el Programa de Apoyos a la Comercialización (que la LPSSAN propone dividir en Ingreso Objetivo y Comercializa), fueron creados para compensar a productores de cultivos anteriormente sujetos a precios de garantía: granos, oleaginosas y fibras, tanto por la eliminación de éstos como por ser los más susceptibles a la apertura comercial. Sin embargo, sus apoyos al cultivo de frutales y productos pecuarios*/, son mínimos, y nulos en el caso de las verduras y hortalizas.
- Ambos programas, que absorberían la mayor parte de los recursos fiscales de la LPSSAN, son los únicos mecanismos directos que esta Ley prevé para impulsar la producción de alimentos que, de acuerdo con la “política de estado” que se plantea como objeto mismo de la Ley, implicaría:
 - *Planear la producción agroalimentaria, con base en las canastas básicas recomendadas y las metas de consumo deseable basadas en una **dieta correcta**.*
 - *Lograr el acceso a una alimentación correcta, **culturalmente aceptable, inocua, sana, suficiente y variada**, para todos los mexicanos, fundamentalmente **mediante la producción y abasto nacional**.*
 - *Asegurar y mantener la **soberanía agroalimentaria y nutricional** de la Nación, a través del uso sustentable de todos los recursos productivos del país.*

CEDRSSA

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

LPSSAN: Análisis

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales

*/ En 1996 y desde 2001, ASERCA ha otorgado Apoyos al Sacrificio en Rastros TIF, como un subprograma de apoyos a la comercialización.

Sin embargo, éste fue excluido para efectos de la LPSSAN.

Definiciones básicas (Art. 6, LPSSAN)

Soberanía agroalimentaria y nutricional

La libre determinación de la Nación para establecer políticas de Estado proactivas e integrales que garanticen el abasto y acceso de alimentos a toda la población, fundamentalmente con producción nacional

Seguridad agroalimentaria y nutricional

El abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos inocuos y de calidad nutritiva a la población con producción prioritariamente nacional y su certidumbre en el largo plazo abarcando aspectos ambientales, sociales y económicos relacionados con la producción de alimentos

DIETA CORRECTA, la que cumple con las siguientes características:

- **Completa:** que contenga todos los nutrimentos; cada comida debe incluir alimentos de los tres grupos (cereales y leguminosas, frutas y verduras, y alimentos de origen animal).
- **Equilibrada:** que los nutrimentos guarden las proporciones apropiadas entre sí.
- **Inocua:** que su consumo habitual no implique riesgos para la salud.
- **Suficiente:** que cubra las necesidades de todos los nutrimentos, de acuerdo con la edad y requerimientos de los individuos.
- **Variada:** que de una comida a la siguiente se utilicen, de cada grupo, alimentos distintos a los usados anteriormente.
- **Adecuada:** que esté acorde con las características biológicas, psicológicas y sociales de cada individuo, con los gustos y la cultura de quien la consume y ajustada a sus recursos económicos, sin que ello signifique que se deban sacrificar sus otras características.



CEDRSSA

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

LPSSAN: Análisis

Observaciones

Las versiones de PROCAMPO y los programas de apoyo a la comercialización que se establecen en la LPSSAN, no erradican los sesgos regresivos que en materia de distribución del ingreso conllevan estos programas actualmente, ni los efectos distorsionantes sobre el mercado que se derivan de los segundos, además de que, se reproducen los vacíos que favorecen las prácticas discrecionales y poco transparentes en la determinación de los montos de apoyo a la comercialización y su asignación entre los beneficiarios.

PROCAMPO:

- A pesar de ser el programa de la SAGARPA con mayor cobertura, PROCAMPO contiene un sesgo regresivo. La última evaluación de PROCAMPO (Nov'2006) señala que el 3% de los productores beneficiarios recibió 29.7% de los apoyos; esta cifra de concentración coincide con otra información proporcionada por la SAGARPA para 2004, en la que se indica que el 8% de dichos productores, con superficies que en promedio rebasan las 10 ha., recibió 39% de los apoyos.
- La LPSSAN reduciría, pero no revertiría este sesgo. A pesar de establecer mayores aumentos de cuotas para los productores con predios menores, dicha concentración sólo bajaría a 31 por ciento.* /

CEDRSSA

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

LPSSAN: Análisis

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales

* / Estimaciones del CEDRSSA, utilizando la información de 2004, proporcionada por la SAGARPA.

Observaciones

- ✘ Los incrementos propuestos en la LPSSAN se basaron en cuotas que han perdido más de un tercio del poder adquisitivo que tenían al inicio del programa, de manera que parte de los aumentos considerados sería sólo para recuperarlo.
- ✘ Dada su magnitud, las nuevas cuotas tampoco tendrían el potencial para detonar nuevas inversiones de productores que no tienen otro medio de financiamiento, mucho menos coadyuvarían para acompañarlos en el riesgo que implicaría que éstos cambiaran de actividad; ello, aún considerando el apoyo extra de 20% que establece la LPSSAN a los productores que acepten participar en alguna línea o actividad promovida por la SAGARPA.
- ✘ Ni la diferenciación de cuotas, ni los aumentos contemplados en la LPSSAN corregirían problemas estructurales del PROCAMPO, tales como su insuficiencia presupuestal y su disociación de los apoyos a la comercialización que por sí mismos son ya regresivos (el que vende más recibe más), lo que se acentúa con los apoyos de PROCAMPO, donde el que tiene más tierra recibe más apoyos.



CEDRSSA

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

LPSSAN: Análisis

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales

Observaciones

APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN:

- Los apoyos a la comercialización están mucho más concentrados que PROCAMPO: con poco más de la mitad del presupuesto de este último, se beneficia a menos del 5.5% del padrón de PROCAMPO, o sea, que los apoyos para la comercialización promedio por productor, son 11 veces mayores que los de PROCAMPO.
- Al contrario de PROCAMPO, el presupuesto de apoyos a la comercialización ha sido creciente, incluso a nivel per cápita; los subprogramas vigentes adolecen de una metodología o criterios específicos para determinar los montos, tipos de apoyos y beneficiarios; y los reportes que presenta la dependencia ejecutora sobre los volúmenes apoyados no permiten conocer si un mismo volumen fue apoyado con varios subprogramas de comercialización. Lo más grave es que, según las evaluaciones externas de los últimos años, este programa ni siquiera haya logrado su objetivo principal: la comercialización oportuna de las cosechas apoyadas.
- La aplicación de estos esquemas de subsidios ha generado una creciente dependencia de esos recursos, no sólo por parte de los productores, sino de los diversos agentes que participan en el proceso comercial sin que, por otro lado, se hayan realizado acciones para resolver los problemas de comercialización que dieron lugar a la creación de estos programas.



CEDRSSA

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

LPSSAN: Análisis

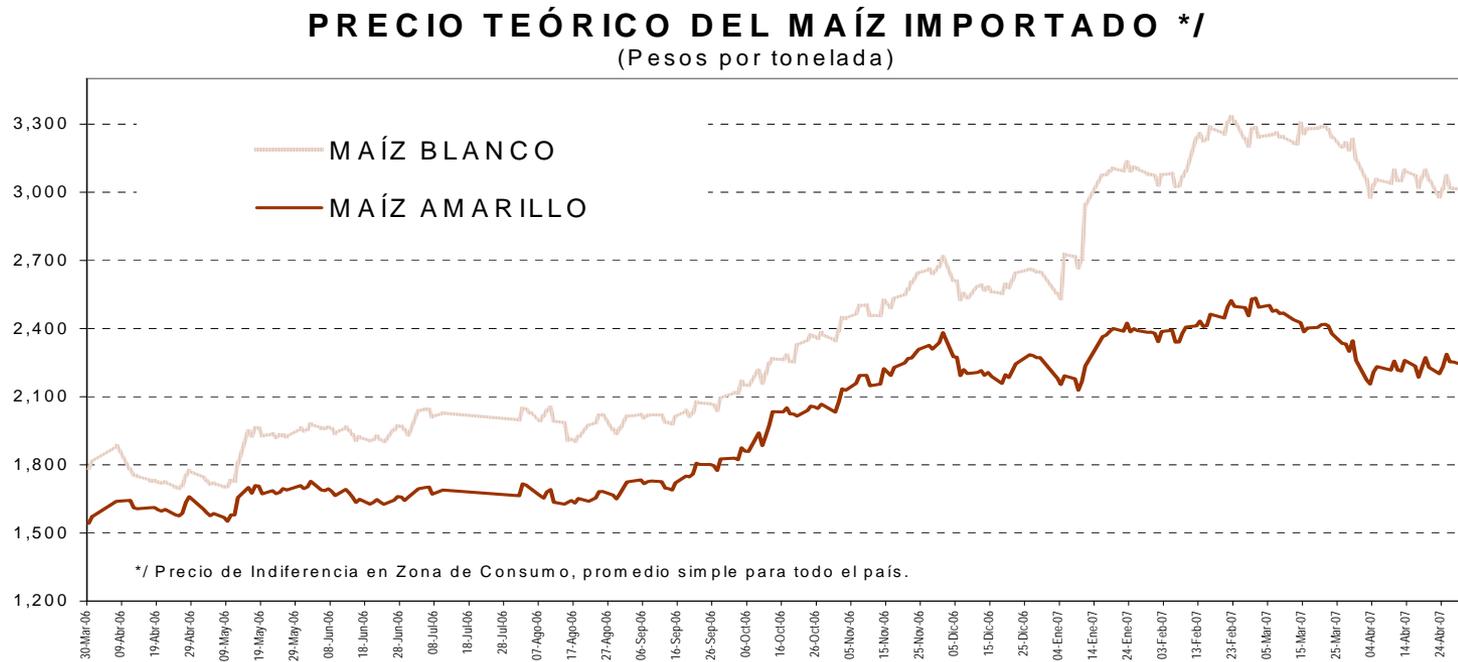
Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales

Observaciones

- ✘ A pesar de lo anterior, la LPSSAN mantiene estos esquemas de apoyos a la comercialización, además de que los fracciona (en dos programas: Ingreso Objetivo y Comercializa), amplía sus alcances y crea nuevos subprogramas, lo que resulta preocupante, pues ello se hace sin solventar los factores que determinan la discrecionalidad, falta de transparencia y deficiencias en la rendición de cuentas de estos programas y subprogramas. Los siguientes son algunos de los riesgos:
 - ✘ Se favorece la sobreposición de apoyos para un mismo volumen, dificultando aún más la fiscalización de los recursos;
 - ✘ Si bien se podría elevar el ingreso de los productores, sólo se beneficiaría a un número limitado de ellos, ampliando la brecha entre los productores de mayores y menores ingresos;
 - ✘ Se profundizarían las distorsiones de mercado que ya se observan, como el hecho de que la sobreoferta de algunas regiones, incentivada por estos y otros subsidios, compita deslealmente con cosechas de otras regiones que no los reciben;
 - ✘ Dado que se otorgan por tonelada, presionan la sobreexplotación de los recursos naturales, particularmente el agua, a fin de obtener los mayores rendimientos por hectárea.
 - ✘ Al quedar instituidos por ley, resultaría difícil realizar cualquier corrección;
 - ✘ Sería prácticamente imposible calcular el impacto presupuestario de estos programas; y
 - ✘ Mientras no se prevean mecanismos dirigidos a elevar la competitividad de las cosechas nacionales, estos apoyos tenderían a perpetuarse.

Observaciones

✘ Una de las disposiciones de la LPSSAN que más consecuencias podría traer es la invertir los precios del maíz blanco y amarillo, al considerar un **sobrepeso de 8% para el maíz amarillo con respecto al blanco (Art. 51)**, contrario a lo que se observa en el mercado internacional (y a lo que tradicionalmente se manejó en México cuando hubo precios de garantía diferenciados para estos cultivos), con base en el cual el maíz blanco es más caro que el amarillo, como se aprecia en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaborado con información del Grupo Consultor de Mercados Agrícolas, S.A., de

CEDRSSA

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

LPSSAN: Análisis

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales

Observaciones

✘ La disposición anterior podría tener los siguientes efectos:

1. Los apoyos a la comercialización del maíz amarillo serían sensiblemente más altos que los apoyos del maíz blanco.

En el caso del programa Ingreso Objetivo, que cubre el diferencial entre el precio “de mercado” en México y el precio del grano importado, éste último se tendría que calcular sobre el precio del maíz amarillo importado que en la gráfica anterior habría sido, en promedio (30.mar.06 – 30.abr.07), \$440/ton más barato que el blanco (22%); a ello habría que sumarle el sobreprecio de 8% que el productor debería recibir por su maíz amarillo, equivalente a \$145/ton, lo que daría una **diferencia de \$585/ton**. que, si no se cubre con los precios de mercado, debería ser cubierta por el Gobierno Federal en adición al “apoyo complementario”. El subprograma Comercializa, también resultaría más costoso; tan solo porque para financiar las compras o pignoraciones de un maíz más caro, se incurriría en un costo financiero más alto.

Ciertamente, debido a la sobreoferta de maíz blanco en México, con respecto al consumo humano y al alto grado de sustituibilidad del maíz amarillo por blanco en la mayoría de los procesos, el maíz blanco nacional tiende a venderse al mismo precio del maíz amarillo, con lo que, en la práctica, el apoyo adicional podría limitarse al sobreprecio de 8%. Sin embargo, en la medida en la que se diferenciaran los mercados para uno u otro tipo de maíz, los apoyos tenderían a ampliarse.

Observaciones

2. Se podría detonar la sustitución masiva de maíz blanco por maíz amarillo, dificultando el manejo de los excedentes regionales y estacionales.

o La capacidad de respuesta de algunas entidades ante un incremento de precios, como es el caso de Sinaloa, ha quedado de manifiesto en las dos últimas décadas en las que el maíz ha tenido un precio “garantizado” que además es relativamente atractivo para los productores:

PERÍODO (Ciclo Otoño-Invierno)	PRODUCCIÓN PROMEDIO ANUAL	RENDIMIENTO
1980 – 1989	64,237 ton	3.05 ton/ha
OI 2006/2007 (Estimado SAGARPA al 30.jun.07)	4,771,683 ton.	9.68 ton/ha

o En su última cosecha (OI/2006-07), estimulado por los altos precios de mercado, Sinaloa obtuvo un millón de toneladas más que un año antes.

o Para lograr que la cosecha de esta entidad sea comprada, año con año ASERCA ha venido cubriendo apoyos a la comercialización con elevados costos, como los de su movilización a diversas ciudades del Golfo de México, pasando a través del Canal de Panamá y los de diversos programas de pignoración y ventas para uso forrajero, sin descartar la exportación de ciertos volúmenes, operación que puede ser menos costosa que las anteriores.

Observaciones

- 3. Habría una mayor presión por sembrar maíz transgénico, lo que no sólo exacerbaría la disputa por su conveniencia o no a los intereses del país, sino que, en el caso de que esta siembra se liberase sólo para los productores del norte, polarizaría la discusión, ahora entre éstos y los productores del sur.**
- o Con precios más altos, los productores buscarían elevar sus rendimientos, por lo que si esperan este beneficio de los transgénicos, optarían por su siembra. Las restricciones legales para usar semilla transgénica no serían suficientes para contrarrestar el estímulo del sobreprecio que se ofrece para el maíz amarillo.
 - o Aun cuando las semillas transgénicas no tuviesen un rendimiento mayor, debe tenerse en cuenta que no existe suficiente semilla de maíz amarillo en México, lo que obligaría a importarla, siendo más factible encontrar semilla de maíz amarillo que de blanco y, quizá más aún si es maíz transgénico y no criollo.
 - o Asumiendo que efectivamente se sembrara más maíz transgénico y que éste tuviese mayores rendimientos, el costo del programas sería más alto. Con un incremento de 30% en los rendimientos, la producción aumentaría a 5.2 millones de toneladas.

Observaciones

- 4. Los mayores excedentes de maíz podrían deprimir los precios de localidades marginadas, tradicionalmente aisladas del mercado y, en general, de las cosechas comerciales de maíz blanco nacional.**
- o Difícilmente las zonas del país que en la actualidad son excedentarias, podrían dejar de serlo, al menos no en el corto ni mediano plazos, mediante algún proyecto agroindustrial.
 - o La mayor producción de maíz de las regiones excedentarias, tendría que ser llevada, con subsidios, a otras entidades, en las cuales podría desplazar la producción local de maíz blanco o deprimir sus precios de compra.
 - o El que se pagara al productor nacional un precio inferior al que debería pagársele tomando como referencia los precios internacionales, no redundaría necesariamente en menores precios para el consumidor de los productos elaborados con maíz.
 - o La situación sería más grave para las zonas marginadas ya que, de mantenerse altos los precios internacionales del maíz y ante la presión de los productores por vender sus cosechas de maíz, el Gobierno Federal podría elevar las compras de excedentes por parte de Diconsa, para después venderlo en localidades marginadas, a precios subsidiados, en detrimento de los precios locales. En este caso, sería el maíz nacional y no el maíz importado, el que competiría deslealmente con las cosechas de estas zonas.
 - o Los efectos anteriores se potenciarían con los que generaría la eliminación de los cupos de importación de maíz procedente de EU y Canadá.

Observaciones

- 5. El costo de estas transacciones sería sumamente elevado y difícilmente calculable, aunque al estar avalado por las nuevas disposiciones legales, sería inevitable.**
- o Dado el esquema de ingresos objetivo, ASERCA apoyaría al productor con la diferencia entre el nuevo precio objetivo (con un sobreprecio de 8% sobre el blanco, o sea, el más alto) y el precio de mercado que, en el mejor de los casos (esto es, si los compradores no deprimen los precios), tendría como referencia los niveles de precios internacionales del maíz amarillo, que es el más barato.
 - o Aunque los precios internacionales fuesen superiores a los niveles “objetivo” determinados en el programa, de tal manera que no fuese necesario cubrir los apoyos del “ingreso objetivo”, los compradores seguramente no estarían dispuestos a pagarlos. Esto ya se ha visto en estos últimos meses en los que los compradores de maíz han conseguido que el Gobierno Federal absorba parte de dichos sobreprecios, pero será más notoria cuando los compradores ya no tengan la restricción de los cupos de importación (a partir de enero de 2008), pues entonces podrían argumentar que le “harían el favor” al gobierno federal de adquirir dichas cosechas ya que, de otra forma, podrían acudir al mercado internacional.
- 6. Un aumento sensible en los excedentes de maíz, obligaría a intensificar su uso alternativo:**
- o Como forraje, para abastecer las engordas locales y regionales.
 - o Para producir almidón y fructuosa.
 - o Para producir etanol.

Observaciones

7. Ante una situación fuertemente excedentaria de maíz, incluso blanco, el establecimiento de las plantas de etanol de maíz, con o sin Ley de Bioenergéticos, sería vista como una forma de “crear” demanda regional de este grano, considerando que una expansión de su uso para consumo humano e incluso animal, podría resultar demasiado onerosa para el erario público:

- o En 2005 y 2006, los diputados incluyeron en el Presupuesto de Egresos de la Federación, partidas para establecer plantas de procesamiento de maíz para la producción de etanol. La SAGARPA no emitió las reglas de operación correspondientes y la SHCP no liberó los recursos.
- o La Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, recién aprobada por el Congreso y en espera de ser publicada, contempla una serie de apoyos para la producción de energía renovable, mencionando explícitamente al maíz como materia prima.
- o La minuta de la LPSSAN también contempla apoyos para “desarrollar fuentes alternativas de energía” (Art. 84, fracción VI).
- o CAADES construye una planta de etanol de maíz en Sinaloa, que iniciará con una demanda de 290 mil toneladas de maíz blanco.
- o Sin embargo, el uso del maíz como materia prima para la producción de etanol dependería, entre otros, de los subsidios que el gobierno federal estuviese dispuesto a otorgar y del nivel de precios máximos que esa industria estuviera dispuesta a pagar por el maíz para asegurar márgenes de rentabilidad, en un momento en el que sus precios internacionales se han elevado de manera importante y cuando, como ya se dijo, el maíz amarillo nacional sería el más caro.

Observaciones

8. La preocupación por la colocación de los excedentes de maíz recaería principalmente en el Gobierno Federal, ya que al tener que asegurar a los productores un nivel de precios mínimo por su cosecha como lo dispone la LPSSAN, quedaría obligado a asegurar la venta del producto. En estas circunstancias, se vería forzado a aceptar casi cualquier vía para darle cauce a los excedentes de maíz, por onerosa que fuera y aún a costa de generar distorsiones en otros mercados.

- o Las distorsiones de Diconsa ya han sido comentadas.
- o La LPSSAN contempla la continuidad del esquema de “Agricultura por Contrato”. Este mecanismo, que ASERCA ya manejaba previamente, fue modificado en 2002 para operar en los términos en los que actualmente se instrumenta, con el objeto de asegurar un cierto abasto de maíz amarillo a empresas fructuoseras de IDAQUIM, lo que además les ha garantizado el derecho a obtener cupos de importación de maíz amarillo libre de arancel, a la vez que subsidios extraordinarios con los cuales podrían compensar el impacto del IEPS con el que se gravó por varios años el uso de fructuosa en la preparación de bebidas. Políticamente, este mecanismo les sirvió a las empresas fructuoseras para presionar al Legislativo para que eliminara el IEPS, bajo el argumento de que al perjudicar sus ventas de fructuosa, ponía en riesgo sus compras de maíz nacional. Adicionalmente, al contar con los apoyos abundantes por estas compras pudieron continuar ofertando un volumen importante de fructuosa a precios competitivos que pudo desplazar el uso de azúcar de caña, con sus consecuentes efectos sobre sus precios.

Observaciones

- o La LPSSAN contempla ampliar los beneficios de este esquema a los mismos productos sujetos a “ingreso objetivo”, adicionando al algodón pluma y, en su caso, al frijol, por lo que, en el caso del maíz, otras industrias que ya lo han solicitado, podrían acogerse a sus beneficios. Sin embargo, antes de continuarlo y de ampliar su cobertura, sería necesario revisarlo para ajustar lo que proceda, a efecto de evitar que los recursos públicos continúen siendo objeto del manejo discrecional que ha prevalecido, al amparo de una falta de transparencia en su administración.
- o La azúcar de caña no se cuenta entre los productos sujetos a este esquema y la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, si bien contempla una mecánica para definir el precio de este cultivo en función del precio del azúcar, no prevé precios mínimos, por lo que de aprobarse la LPSSAN, la industria de la fructuosa y ahora del etanol tendría la certidumbre de contar con maíz como materia prima a precios incluso por debajo del mercado internacional. De esta forma, la caña de azúcar quedaría en desventaja no sólo como edulcorante sino como insumo para la producción de etanol.
- o La producción de etanol sin un mercado nacional que la demande, acabaría por ser exportada, sin que la mayor producción nacional de maíz hubiese aportado algún beneficio en términos de la seguridad alimentaria propuesta en LPSSAN y sí, por el contrario, socavado las finanzas públicas.
- o Lo mismo ocurriría, aunque quizá con un costo menor, si los excedentes de maíz no son transformados y deben ser exportados a granel, ya sea hacia Estados Unidos u otro país.

Conclusiones

Se considera conveniente revalorar la minuta de la LPSSAN que aprobó la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, sin descartar las alternativas legales que en su caso se propusieron. En particular, se debería revisar la congruencia entre los instrumentos que establece y su objetivo de asegurar que los mexicanos tengan acceso a una “dieta correcta”.

El trastocamiento que sufrieron los mercados internacionales de productos agropecuarios en septiembre de 2006, puso en relieve la importancia de la seguridad alimentaria, pero también el antiguo dilema entre precios altos para el productor y alimentos baratos para el consumidor.

Es preciso tener en cuenta que incluso un aumento en la producción de los cultivos contemplados en este instrumento, entre ellos el maíz, y sobre todo en los términos en los que ahí se prevé, no asegura por sí mismo un beneficio para la población en general y sí conlleva los riesgos que ya se han enunciado, sin entrar al detalle de sus efectos sobre las distintas cadenas productivas de las que el maíz forma parte.

Conclusiones

En un escenario de economía abierta y dado que México es un “tomador de precios”, la producción nacional, aún si aumentara, tendería a venderse a los niveles de precios vigentes en el mercado, que en este momento se encuentran incluso por arriba de los establecidos en la LPSSAN.

Paradójicamente, en estos últimos meses, los mecanismos de apoyo a la comercialización, cuya prevalencia establece la Ley y que conforme a sus reglas de operación habrían sido prácticamente innecesarios, han sido utilizados, si bien como medidas de contención de los ingresos que los productores hubieran podido obtener con nuevos niveles de precios y para complementar los pagos adicionales que han debido hacer los compradores.

Lamentablemente, el flujo de estos recursos, que podría interpretarse como un retorno a los subsidios generalizados que no hace mucho tiempo fueron altamente cuestionados, no ha impedido la escalada de los precios de los productos finales y mucho menos se ha canalizado directamente hacia las familias más pobres a las que estos aumentos afectan en mayor escala en tanto que gastan en alimentos una mayor proporción de su ingresos.

CEDRSSA

SECRETARÍA DE AGRICULTURA
Y REROS
CENTRO DE ESTUDIOS
PARA EL DESARROLLO
RURAL SUSTENTABLE
Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

LPSSAN: Conclusiones

Conclusiones

Así pues, es necesario considerar que éstas y otras deficiencias podrían quedar latentes en una LPSSAN que mantiene los esquemas actuales de apoyo y que en todo caso, requiere una mayor precisión en sus mecanismos para alcanzar los objetivos propuestos, adecuados a las nuevas circunstancias.

La proporción de la superficie agrícola que se destina al cultivo de granos, oleaginosas y fibras, así como de la población que se dedica a esta actividad y que depende de los ingresos que genera, justifica plenamente la prevalencia de mecanismos de apoyo para estas actividades, como PROCAMPO y los apoyos a la comercialización; más aún cuando en enero de 2008, Estados Unidos, el país más cuestionado por la comunidad internacional por sus subsidios agrícolas, podrá exportar libremente a México esos productos.

Sin embargo, es preciso hacer una revisión profunda de estos esquemas de apoyo y definir nuevos instrumentos que vinculen efectivamente las necesidades nutricionales de la población, de acuerdo con sus propias circunstancias (edad, costumbres, gustos, etc.) y potencialidades (recursos productivos, condiciones agroclimáticas, sistemas de conservación, medios de transporte, disponibilidad, acceso, ingresos, etc.), lo que implica reconocer que existe una gran heterogeneidad de la población y de la capacidad productiva a lo largo y ancho de todo el territorio nacional y que, por lo tanto, se trata de una tarea sumamente compleja, pero no por ello soslayable.

CEDRSSA

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

LPSSAN: Conclusiones