

REFORMAS NEOLIBERALES Y RESISTENCIA CAMPESINA DESDE LA LIX LEGISLATURA

VÍCTOR SUÁREZ CARRERA[■]
ADELITA SAN VICENTE TELLO[■]

“La única ley que requiere el campo es la ley de la oferta y la demanda.”

Javier Usabiaga, secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación¹

El sexenio con el presidente Vicente Fox al frente del Poder Ejecutivo culmina con una situación dramática en el sector agropecuario que se puede observar en las cifras. La promesa del cambio no fue más que la continuidad y el apuntalamiento de las políticas neoliberales iniciadas hace más de dos décadas durante el sexenio de Miguel de la Madrid.

Esta catástrofe –que Armando Bartra ha denominado como *agrocidio*–² se trata de un “delito intencional (...) un golpe al agro y a los campesinos con todas las agravantes: premeditación, alevosía y ventaja”. Este *delito* es producto de las políticas impuestas desde los años ochenta por nuestros gobernantes, basadas en un modelo de desarrollo neoliberal definido por los organismos financieros internacionales.

■ Diputado federal por PRD. Presidente del Comité del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

■ Ingeniera agrónoma. Asesora del Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

¹ Declaración en la televisión durante las negociaciones con cañeros durante 2005.

² Armando Bartra, “Periciales de un agrocidio”, *La Jornada*, 20 de abril de 2003.

La reforma del Estado en el ámbito rural, entendida ésta desde la perspectiva neoliberal, como la reducción del Estado a su mínima expresión, ha cumplido con precisión los mandatos de los organismos internacionales aplicando sucesivos programas de ajuste estructural, reformas constitucionales *privatizadoras*, firmando múltiples tratados comerciales entre los que destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Las medidas autoimpuestas, que pregonaban la posibilidad de crecimiento económico y bienestar social para el campo mexicano, han sido un factor determinante en la profundización y generalización de la crisis. Y a la vez han sido el detonante de las movilizaciones campesinas, que se ubican como la respuesta a un modelo neoliberal que hoy muestra claros signos de agotamiento.

Aun cuando la receta dictada ha sido aplicada al detalle, el *agrocidio* no se ha consumado pues la víctima resiste: no está dispuesta a ser aniquilada y despojada. El resurgimiento del movimiento campesino en los últimos años ha dado múltiples muestras de ello: la cabalgata de El Barzón en 1999; las protestas de los productores de frijol por la entrada ilegal de la leguminosa; los productores de maíz blanco de Sinaloa exigiendo la compra y el pago de sus cosechas en 2001; los cañeros; los productores de arroz de Campeche; los viticultores de Zacatecas; los piñeros de Oaxaca y Veracruz. Movimientos que culminaron el 3 de agosto de 2001 con la creación del Frente Nacional por la Defensa del Campo.³ El Movimiento “El campo no aguanta más” aglutinó desde finales de 2002, las más diversas organizaciones campesinas con la demanda central de salvar y revalorizar al campo mexicano. El logro central del movimiento fue colocar el tema del campo en el centro de la agenda nacional, agenda que no consistió únicamente en la negociación con el gobierno federal del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), también permeó a los partidos políticos y a los candidatos elegidos para la contienda electoral de julio de 2003.

³ Blanca Rubio, “La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano”, en *Comercio Exterior*, noviembre de 2004.

Así, las políticas neoliberales se han enfrentado a la movilización social, al repunte de las demandas de aquellos destinados a ser aniquilados. Este avance “de las fuerzas sociales, como actores activos pero dispersos primero y como sujetos sociales históricos después, rompe con la vieja dicotomía entre la esfera estatal y la de lo privado, empezándose a desplegar un proceso ‘público no estatal’ y la invasión del Estado por la sociedad”.⁴

En el Congreso de la Unión, particularmente en la Cámara de Diputados, este avance de las fuerzas sociales es evidente tanto en posiciones legislativas asumidas por representantes de movimientos sociales, como en la mayor participación de los propios movimientos en la defensa o “cabildo” de sus posturas. Aunado a ello, a lo largo de las últimas cuatro legislaturas hemos asistido al ocaso de lo que se conocía como *presidencialismo legislativo*, que se expresa en el número de iniciativas presentadas por el jefe del Poder Ejecutivo, pero sobre todo, las que le fueron aprobadas al presidente de la república. Esta situación ha creado una nueva relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que se remonta al “papel del Congreso, en tanto poder público, a partir de su referente primordial que es el de servir de contrapeso al Poder Ejecutivo”.⁵

A lo largo de las siguientes líneas haremos una descripción del desarrollo de las políticas del Estado en el sector rural durante la fase neoliberal. A partir de este contexto continuaremos con un recuento cronológico de algunas de las iniciativas que se han discutido en la Cámara de Diputados a lo largo del sexenio, procurando dar cuenta de la complejidad con que interactúan las diversas fuerzas sociales en su discusión y en la aprobación o rechazo de las mismas. Finalmente, presentaremos las perspectivas que se vislumbran para la discusión de la siguiente legislatura.

⁴ Luciano Concheiro Bórquez, “Políticas públicas para el campo”, ponencia presentada ante la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, 21-24 de abril de 2004.

⁵ Enrique Chaires Ramírez, “Las nuevas relaciones intergubernamentales en un escenario de gobiernos divididos: el caso de México”, documento libre, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre de 2005. Disponible en <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0053309.pdf>>.

EL CONTEXTO

Los últimos 22 años de políticas neoliberales determinaron que el eje fundamental para alcanzar el crecimiento económico eran las llamadas fuerzas del mercado. El predominio del libre mercado ha llevado a la minimización y adelgazamiento del Estado a su mínima expresión.

En esta etapa las decisiones sobre el futuro de la agricultura y la alimentación no están en manos del Estado sino en las empresas transnacionales que incluso han llegado a tener más peso que algunos Estados nacionales. Asistimos a un tránsito de la soberanía de las naciones a la intervención y control de las transnacionales, “estamos no sólo ante un cambio de políticas y frente al llamado modelo neoliberal, sino ante una nueva forma de Estado, el *Estado nacional de competencia*, esto es, las políticas e instituciones nacionales se han diseñado para permitir la competencia de las transnacionales”.⁶

En nuestro país y en el mundo entero se impone el modelo que consolida el imperialismo alimentario, en el que un puñado de empresas concentran las industrias fundamentales del proceso de producción agroalimentario: en el caso de agroquímicos 10 compañías concentran 85 por ciento del mercado global, al mencionar los cinco primeros lugares: Aventis, Novartis, Monsanto, Zeneca/Astra, DuPont; los nombres coinciden con las principales empresas semilleras: Dupont, Monsanto y Novartis; las mismas que controlan el mercado de semillas transgénicas: Monsanto, Aventis y Novartis. Las corporaciones transnacionales son responsables de las dos terceras partes del comercio mundial;⁷ 60 por ciento de la comercialización de cosechas la manejan tres empresas: Cargill, Archer Daniels Midland y Bunge. Cinco cadenas de hipermercados concentran la distribución en los

⁶ Luciano Concheiro, “Crisis de hegemonía en México: una mirada desde el mundo rural”, conferencia en el ciclo de mesas redondas “México: hacia una reforma integral del Estado. Propuestas y alternativas”, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados, México, 25-26 de agosto de 2004.

⁷ Etc Group, “Los gigantes genéticos ¿dueños del Universo?”, en: <<http://www.etcgroup.org/search.asp>>.

Estados Unidos de 46 por ciento del mercado estadounidense, que en 2004 significó 433 mil millones de dólares.

Estas empresas trasnacionales tienen como única finalidad la ganancia y son quienes deciden el rumbo de la agricultura y de la alimentación en el planeta. Además controlan el mercado, constituyendo poderes monopólicos que no se someten al control de los Estados, ni de la sociedad.

Esta nueva forma de dominio que impulsan las grandes empresas trasnacionales, denominada como *subordinación desestructurante*, es la que ha llevado a la ruina productiva a los productores rurales de bienes básicos en México, en tanto no permite reproducirlos y tiende a excluirlos de la esfera productiva.⁸

En este esquema el poder del Estado nacional se minimiza, sus funciones las absorbe la mano “invisible” del mercado, disminuyendo drásticamente el gasto gubernamental público y desapareciendo instituciones públicas. En México se ha reducido en 2005 hasta 23 por ciento del PIB que se destina al gasto gubernamental público, mientras que la Unión Europea en 2000 destinó 42 por ciento, Estados Unidos 32 por ciento, Brasil 36 por ciento, Francia y Dinamarca 50 por ciento, incluso en la cuna del neoliberalismo, Inglaterra, se destinó 42 por ciento.

Asistimos al retiro gubernamental del campo, que, aunado a la drástica disminución de los apoyos federales a las actividades productivas, ha sumido al campo en la peor crisis de que se tenga recuerdo y ha generado la expulsión dramática de mano de obra de origen campesino. Desde la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se reporta la pérdida de dos millones de empleos en el sector rural.

Como se decía en un inicio los catastróficos resultados se pueden observar en las siguientes cifras:

El déficit comercial agroalimentario aumentó de 74 millones de dólares en 1994, a 5 mil 500 millones de dólares en 2004.

El Índice de Dependencia en granos, oleaginosas y cárnicos de México, que a inicios de los años noventa era cercano al 20 por

⁸ Blanca Rubio, *ibidem*.

ciento, ahora se ubica en 35 por ciento, y se estima que de continuar esta tendencia al año 2020, se llegará a niveles de alto riesgo y vulnerabilidad nacional, desde el punto de vista económico, social, geopolítico y de soberanía. En 2004, las importaciones de alimentos alcanzaron la cifra de 14 330 millones de dólares. La dependencia alimentaria de México ha alcanzado dimensiones inaceptables: las importaciones de granos básicos (maíz, frijol, trigo, arroz), que en 1985 ascendían al 16 por ciento del consumo nacional aparente (CNA), alcanzaron 29 por ciento del CNA durante el trienio 2002-2004; las importaciones de oleaginosas (soya, cártamo, ajonjolí y semilla de algodón) representaron 91 por ciento del CNA en 2002-2004; las importaciones de carne bovina en canal, que en 1985 ascendían apenas a 3.4 por ciento del CNA, alcanzaron 22 por ciento en el trienio 2002-2004; las importaciones de leche que ascendían al 2 por ciento del CNA en 1985, alcanzaron 13 por ciento en 2002-2004 y actualmente las importaciones de cerdo equivalen al 55 por ciento del CNA.

La desnutrición afecta a un 20 por ciento de las mujeres en general, y es especialmente aguda en las embarazadas, en las que este índice aumenta al 30 por ciento, lo que repercute en los recién nacidos que por ello carecen de los nutrientes y elementos para su adecuado desarrollo físico y cerebral. En la última década, el consumo de frutas, verduras, carnes magras y cereales enteros (frijol, arroz, trigo, entre otros) cayó más del 30 por ciento; en contraparte, la ingesta de bebidas azucaradas y carbohidratos refinados aumentó en la misma proporción.⁹

La situación que vive el campo mexicano es de extrema urgencia y esta situación ha sido atendida y contrapunteada por el Poder Legislativo.

■ EL RECUENTO LEGISLATIVO

Si bien observamos por parte del Poder Ejecutivo la aplicación clara y expedita de las recetas neoliberales, así como el impulso

⁹ Exposición de motivos de la Ley de Planeación para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional, 11 de noviembre de 2005.

de las reformas necesarias, es indispensable encuadrar esto en el momento histórico que vive el país. El *presidencialismo legislativo* que se vivió en México por décadas, se basaba en la hegemonía que mantenía el PRI sobre los poderes del Estado, en donde el presidente de la república era el iniciador de casi la totalidad de la legislación aprobada por el Congreso. De manera tal, que aun cuando la fuente de cambio, de acuerdo con la Constitución, está en el Congreso, durante este tiempo la fuente de cambio se trasladó al Ejecutivo.¹⁰

La dispersión del poder que produjo la transición a la democracia en México que hoy vivimos, provocó que “el Ejecutivo perdiera el control que tenía en el pasado sobre el poder legislativo y que las fuentes relevantes de cambio se multiplicaran”. En el sector rural la mayor parte de las iniciativas referidas al campo tuvieron su origen en los diferentes grupos parlamentarios, más que en el mismo Ejecutivo.

A lo largo del sexenio que encabezó el presidente Fox, el Ejecutivo estableció una relación con el Congreso de abierta confrontación, diametralmente opuesta de la declaración realizada en su toma de posesión el día 1 de diciembre de 2000: “En esta nueva época de ejercicio democrático, el presidente propone y el Congreso dispone. Ésa es la nueva realidad del poder en México”.

La realidad que se presentó a lo largo del sexenio fue la de un Poder Ejecutivo que ejerció sobre el Legislativo el poder que coloquialmente se conoce como “veto presidencial”, de acuerdo con la facultad que le confiere el artículo 72, apartado C, de la Constitución, el cual señala: “El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen...” De esta manera cada vez que se aprueba una iniciativa el Ejecutivo tiene la facultad de publicarla en el *Diario Oficial de la Federación*, lo que equivale a promulgarla, o bien observarla, es decir, en términos reales, vetarla; o también, tiene la facultad *extralegal* de literalmente guardarla en el cajón, práctica que coloquialmente se le conoce como “veto de bolsillo”.

¹⁰ Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, *Revista del CIDE*, vol. XI, núm. 1, México, primer semestre de 2004.

En esta situación sucedió un fenómeno que, lejos de la parálisis legislativa, tan manejada por los medios de comunicación, Benito Nacif explica de la siguiente manera, “al poner las dos partes juntas, tenemos un sistema moviendo las políticas de posiciones más o menos extremas a posiciones centristas cada vez que se produce un cambio legislativo”.¹¹

Este rejuego se describirá en los siguientes ejemplos que dan cuenta de cómo, a pesar del impulso ejercido por el Ejecutivo, las reformas neoliberales no han avanzado con la celeridad deseada, de la misma manera que tampoco se ha permitido el adelanto de iniciativas tendientes a contrarrestar el modelo *agrocida*, llegando en muchos casos a estas “posiciones centristas” o, como algunos han definido, a legislaciones *light*, es decir, que no afectan los intereses ni significan cambios de fondo.

LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Esta legislación marcó el sesgo que mantendría a lo largo del sexenio la relación del Poder Ejecutivo con el Legislativo. La Ley de Desarrollo Rural fue la primera ley observada por el representante del Poder Ejecutivo.

En 1999, durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, se formuló la Ley de Desarrollo Rural a fin de dar cumplimiento a la fracción XX del artículo 27 que señala la obligación del Estado de promover las condiciones para el desarrollo rural integral, así como expedir “la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”.

A nueve años de la contrarreforma al artículo 27 constitucional y cinco de la firma del TLCAN, los efectos de las políticas neoliberales comenzaban a surtir su devastador efecto en el campo; múltiples voces en contra de las medidas de apertura comercial y desregulación obligaron a pensar en la inminente necesidad de promover una legislación específica para el desarrollo rural integral.

Se convocó a la sociedad rural del país a una gran consulta nacional para recoger las dsemandas que plantearon los productores

¹¹ Benito Nacif. *Ibidem*.

del campo, las organizaciones productivas y campesinas, los estudiosos del tema, funcionarios y trabajadores de diferentes niveles de gobierno y, en fin, todos aquellos que tenían interés en los problemas del sector rural. Se buscaba de esta manera contar con los elementos para formular una iniciativa de ley que respondiera de manera eficiente a las carencias del campo y a establecer el marco jurídico que garantizara a los productores agropecuarios y al conjunto de la sociedad rural el acceso a un desarrollo justo y equitativo, en los nuevos tiempos de la globalización.

La primera iniciativa de Ley de Desarrollo Rural (LDR) fue presentada por los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PT en noviembre de 1999, en tanto que el PRI presentó la suya en diciembre de ese año, al finalizar el sexenio de Zedillo. Esta “discordancia surgió en el sector agrario del PRI, acompañado por el gabinete económico, ya que la primera versión de la LDR no les parecía acorde con la apertura económica, tampoco estaban de acuerdo con que se hablara de *soberanía* alimentaria, ni de planeación del desarrollo agropecuario, en el contexto neoliberal de un Estado reducido y de un mercado regulador con sus propias leyes”.¹²

Ambas iniciativas fueron dictaminadas y la LDR fue aprobada el 27 de abril del año 2000 con los votos de los partidos políticos que hacían mayoría en la Cámara de Diputados y el *voto particular* del PRI. Entonces, ya finalizando la LVII Legislatura se envía al Senado la Minuta, en donde había que esperar hasta la siguiente legislatura. El Senado la aprueba con los votos del PRI y el PRD, y sin el apoyo del PAN.

Al llegar al Ejecutivo Federal, éste la observa el 16 de marzo de 2001, argumentando que “su contenido no correspondía a la realidad del campo y constituía un conjunto de buenas intenciones con espíritu paternalista y con un carácter extremadamente asistencialista”.¹³ Pese a lo extraño del veto presidencial que incluye un proyecto alternativo, la Cámara prefirió no intentar la superación

¹² Jorge Moreno Collado, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Dirección General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados.

¹³ Enrique Bautista Villegas, “El campo mexicano: entre la ley y la utopía”, en <<http://www.prd.org.mx/ierd/coy115-16/ebv1.htm>>.

del mismo y, en acuerdo con el propio gobierno, precedió a elaborar una nueva iniciativa, a la que se designó como de Ley de Desarrollo Rural Sustentable, esto último para asegurar el apoyo del PVEM. Finalmente fue aprobada con el consenso de todos los grupos parlamentarios de ambas cámaras. Sin embargo, el balance del sexenio es que sus principales enunciados han sido ignorados por el gobierno de la república.

Cabe señalar que el dictamen de las diferentes iniciativas de Ley de la Agroindustria de la Caña de Azúcar que habían sido propuestas por las diversas fracciones parlamentarias fue suspendido en virtud de la entrada en vigor de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

*DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES
DE APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO*

Durante el primer ejercicio presupuestario de la LIX Legislatura a fines de 2003, el Poder Ejecutivo, consistente con el modelo neoliberal, pretendió desmantelar una parte sustancial de la estructura de investigación agropecuaria que a lo largo del siglo pasado se construyó para apuntalar al campo mexicano. La propuesta de la desincorporación de entidades de apoyo al sector agropecuario planteada por el Ejecutivo en el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PDPEF) para el Ejercicio Fiscal 2004 buscaba asentar un golpe mortal a la producción agropecuaria del país.

Era evidente que la desincorporación en las modalidades de disolución, liquidación, extinción, fusión o enajenación del Instituto Nacional de Investigación Forestal, Agrícola y Pecuario (INIFAP), el Colegio de Postgraduados (CP), el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (Inca), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Comisión Nacional de Zonas Áridas (Conaza), obedecía a la política privatizadora y de austeridad presupuestaria instaurada en México desde los años ochenta.

Las instituciones que se pretendía desincorporar concentran una parte sustancial de los recursos humanos mejor preparados en la investigación de temas de gran relevancia para el desarrollo del sector agropecuario, pesquero, forestal y en particular del

agua, recurso estratégico y que demanda alternativas para su conservación. Además, vale la pena enfatizar que estos centros se han mantenido a pesar de las políticas de austeridad y recorte presupuestario, en buena medida gracias al desempeño de sus integrantes.

Con un artículo transitorio de un proyecto que finalmente se debía aprobar, previo examen, discusión y, en su caso, modificación, por la Cámara de Diputados, en virtud del artículo 74 de la Constitución, el Poder Ejecutivo pretendía desaparecer a instituciones con una trayectoria y reconocimiento, despreciando el capital humano formado a lo largo de décadas y que constituye un puntal en la producción rural del país.

Una rápida revisión de la actividad de estas instituciones lo demuestra: el Colegio de Posgraduados cuenta con más de cuarenta años de actividades y es una de las instituciones más importantes de postgrado no sólo de México, sino también de América Latina. El INIFAP cuenta con 1 246 investigadores y ha integrado: 6 centros nacionales de investigación y 81 campos experimentales. El IMTA es ampliamente reconocido como el brazo científico y tecnológico del agua en México, cuenta con una plantilla de 405 empleados, más de la mitad de los cuales son investigadores (271). El Inca es reconocido nacional e internacionalmente por su alta calidad académica en los procesos de educación no formal del sector rural.

La liquidación de estos importantes centros de investigación y centros de enseñanza abría la puerta a que las funciones que han cumplido en el desarrollo del sector rural nacional fueran desempeñadas por las empresas privadas que controlan la alimentación y la investigación en el mundo. En el esquema neoliberal resultaba obvio que el capital humano, la infraestructura, los activos de estas instituciones, serían enajenados, si no regalados, a estas empresas.

De inmediato, múltiples autoridades y representantes de los trabajadores de las diversas instituciones externaron su amplio desacuerdo con la propuesta del Ejecutivo. Esta movilización, sumada a las voces de los diputados de las fracciones contrarias al PAN, impidió la aprobación de este artículo y con ello, se suspendió el desmantelamiento de la estructura de apoyo en ciencia y tecnología, lo cual hubiera actuado en perjuicio del campo.

*MINUTA DE LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS
GENÉTICAMENTE MODIFICADOS¹⁴*

Esta legislación ejemplifica a cabalidad el complejo y largo proceso de elaboración de leyes, las fuerzas actuantes y los resultados obtenidos, demostrando que los procesos legislativos implican una fuerte contienda de intereses en la que los legisladores no actúan de manera independiente sino que responden a sus representantes, bien sean éstos las grandes empresas, o los productores o grupos sociales que defienden otros intereses. Además, la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (OGM) se desprende de un marco jurídico internacional, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, ratificado por México en 2000, siendo un ejemplo de lo que se ha denominado la transnacionalización del derecho que va más allá de la esfera de los Estados-nación.

En el proceso participaron múltiples actores defendiendo diferentes posturas, desarrollando diversas formas de cabildeo y con una amplia participación, que demostró el carácter polémico del tema sobre el que se legislaba.

La inquietud por legislar en torno a la bioseguridad de la biotecnología surgió incluso antes de la ratificación del Protocolo de Cartagena. La iniciativa que finalmente fue aprobada en 2005, tuvo como antecedente cinco iniciativas de diferentes partidos presentadas desde la LVII Legislatura (1997-2000). La versión aprobada por el Senado de la República fue una iniciativa que, como se señaló en su presentación, era resultado de un documento elaborado por la Academia Mexicana de Ciencias (AMC) que contenía las bases y recomendaciones para elaborar una Ley de Bioseguridad.¹⁵

En el lenguaje de los juristas, el espíritu del proyecto de Ley fue desde un inicio el fomento de la biotecnología moderna, lo cual quedó asentado en las Consideraciones Generales de la Iniciativa: “La regulación actual no ofrece certidumbre a las inversiones,

¹⁴ Este resumen forma parte del artículo de Adelita San Vicente Tello y Yolanda Massieu Trigo, “El proceso de aprobación de la ley de bioseguridad: política a la mexicana e interés nacional, *El Cotidiano*, núm. 136, marzo-abril de 2006.

¹⁵ Versión estenográfica de la discusión en la sesión plenaria del Senado de la República, 23 de abril de 2003.

nacionales o extranjeras, ni impulsa un desarrollo científico y tecnológico efectivo, así como tampoco otorga seguridad jurídica a quienes actualmente se dedican a la realización de actividades de investigación, experimentales, industriales y comerciales de dichos organismos”.¹⁶

El tema toral del debate fue en torno al objeto de la ley, el cual, de acuerdo con el nombre de la legislación debería ser la bioseguridad, que es el ámbito que trata la seguridad de los OGM producto de la biotecnología moderna, por lo que debería regularlos en relación con la salud –humana y animal– y el ambiente; sin embargo, como se mencionó, el propio espíritu de la Ley buscaba impulsar la biotecnología. Ante esta disyuntiva, era claro que quienes promovieron esta iniciativa desde la AMC era el grupo de biotecnólogos interesados más en el desarrollo de su actividad que en la bioseguridad inherente a la misma.

Los científicos, tanto de ciencias básicas y biológicas como sociales, fueron importantes actores; en ellos se reflejó la polarización, pues los hubo partidarios incondicionales de los transgénicos e incluso con intereses personales en los avances de esta industria y aquellos que tienen una posición crítica frente al riesgo que esta tecnología implica para el país, preocupados porque esta nueva tecnología conlleve un aumento del deterioro ecológico y la pobreza en el agro, además de riesgos para la salud del consumidor.

Presentes en el proceso estuvieron las poderosas corporaciones agrobiotecnológicas, que en México están agrupadas en el consorcio Agrobio, en alianza con científicos que trabajan para estas empresas y además son académicos de la UNAM. Dicho consorcio ha sido sumamente activo en los debates de la Ley y en la promoción de las bondades de los transgénicos por todos los medios. El cabildeo que estas empresas realizaron en la Cámara de Diputados implicó transgredir las tareas de los legisladores y de sus áreas técnicas: en la elaboración del dictamen participó activamente un empleado de la empresa Estrategia Total, encargada del cabildeo de esta ley.

¹⁶ *Gaceta Parlamentaria* del Senado, año 2002, núm. 76, 12 de noviembre de 2002. Iniciativa de Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

Organizaciones campesinas y no gubernamentales, como la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (Unorca) y el Centro de Estudios para el Cambio del Campo Mexicano (Ceccam), fueron quienes alertaron desde los primeros momentos del proceso sobre los posibles efectos nocivos de esta tecnología en la producción agropecuaria. Desde la emergencia del movimiento “El campo no aguanta más” en 2003 y con la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, la preocupación por este tema estuvo presente. El mencionado acuerdo establece en su numeral 226: “Se exhorta al Poder Legislativo a que consulte con las organizaciones campesinas y de productores el contenido de la iniciativa de Ley de Bioseguridad que actualmente se encuentra en dictamen”. Particularmente los agricultores orgánicos, tanto nacionales como del extranjero, manifestaron su rechazo a la liberación de los OGM en el ambiente. Asimismo, participaron activamente organizaciones ambientalistas proporcionando información y organizando debates sobre los posibles efectos de esta tecnología, además del cabildeo constante que realizaron entre los legisladores para lograr una regulación que protegiera al país. Destacaron Greenpeace, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda), y la Fundación Böll. Estas organizaciones han tenido un importante papel en la denuncia de los riesgos ecológicos y sociales de esta nueva tecnología.

El proceso legislativo siguió su cauce, en el Senado se impulsó una consulta a través de una página electrónica en internet, en donde se recibieron más de 14 mil opiniones; sin embargo, muchos de quienes participaron aseguran que sus propuestas no fueron incorporadas. Finalmente se aprobó en el Senado con algunas voces disidentes. La senadora Leticia Burgos señaló que: “El dictamen (...) descuida aspectos muy significativos que se traducen o que pudieran traducirse, en efectos contrarios a la conservación y mantenimiento de nuestra diversidad genética”.¹⁷

La Minuta pasó entonces a revisión a la Cámara de Diputados. Sólo le restaban unos meses a la LVIII Legislatura, así que los

¹⁷ Versión estenográfica de la discusión en la sesión plenaria del Senado de la República, 23 de abril de 2003.

legisladores apenas alcanzaron a “exhortar a los Diputados de la LIX Legislatura entrante, a atender como asunto de urgente y obvia resolución la aprobación, en sus términos y sin modificación, del dictamen de la MLBOGMS”.¹⁸

A pesar de este exhorto, se inició en la Cámara un proceso de discusión que como resultado tuvo los puntos fundamentales que debería considerar la ley para cumplir realmente con su objetivo central: la bioseguridad. Se observaba que era necesario elaborar un dictamen que incorporara las modificaciones señaladas.

En reunión de las mesas directivas de las comisiones dictaminadoras, celebrada el 25 de marzo de este año, los diputados del PAN mantenían que se debía aprobar la Minuta como estaba y que más adelante se podría mejorar, en tanto que otros diputados –del PRI y el PRD– plantearon que era fundamental hacer modificaciones. El acuerdo de esta reunión fue incluir las modificaciones necesarias para una legislación que respondiera a los intereses del campo mexicano. Se decidió nombrar una subcomisión plural de diputados con tres representantes de cada comisión encargada de la elaboración del dictamen. Esta subcomisión estableció un amplio programa de trabajo que incluía visitas a centros de investigación, especialmente de biotecnología.

A partir de estas reuniones-seminarios se identificaron los puntos de la Minuta que deberían ser modificados. Sin embargo, en septiembre se presentó en la Subcomisión un primer dictamen que no recogía toda la riqueza de comentarios y propuestas que se habían expuesto a lo largo del proceso. Reiteradamente este proceso legislativo dio cuenta de la falta de respeto a la opinión y participación de la ciudadanía. Se vislumbraba ya una situación que apresuraba el desenlace. Por ello, el Grupo Parlamentario del PRD elaboró un dictamen alternativo basado en el documento que incluía las observaciones de los foros.

¹⁸ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1647-IV, martes 14 de diciembre de 2004. Dictamen de las comisiones unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Agricultura y Ganadería, y de Ciencia y Tecnología, respecto a la Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

Con dificultades se logró que se cumpliera el compromiso de realizar la consulta con los productores agropecuarios, como lo señala el numeral 226 del Acuerdo Nacional para el Campo. Finalmente se convocó a un foro-consulta con la participación de más de 200 productores el 27 de octubre de 2004, en el que más de 50 personas se manifestaron, la mayoría por la protección de nuestro país ante esta nueva tecnología. Una conclusión de gran trascendencia fue el necesario establecimiento de zonas libres de OGM.

En la prisa que tenían los diputados del PAN y algunos del PRI por dictaminar la Minuta, y por el poco respeto expresado a las demandas de los diferentes sectores, se violentó el trabajo legislativo que se estaba realizando. De manera sorpresiva, en los primeros días de noviembre, en una reunión de la Subcomisión convocada sin la debida anticipación, el diputado Ulises Adame dio por concluido el trabajo y solicitó se signara un documento, aun cuando en esta reunión sólo estaban los diputados del PAN y él mismo, es decir, cuatro diputados. Más adelante, se buscó que todos los diputados de la Subcomisión firmaran el documento, argumentando que era un informe de trabajo, aunque éste tenía formato de dictamen.

El 8 de diciembre se llamó a una reunión de comisiones unidas para concretar el *albazo*, que concluyó el día 14. Se cometieron múltiples irregularidades, que fueron ampliamente comentadas por los medios de comunicación; baste señalar que al iniciar había dos documentos para el dictamen: uno que recogía los acuerdos que se habían tenido en la Subcomisión responsable de este trabajo y otro que hacía caso omiso de estos trabajos. La reunión se desarrolló bajo esa confusión; sin embargo, con esa incertidumbre y desconocimiento de lo que se votaba, se aprobó el dictamen.

Como corolario al sinnúmero de irregularidades cometidas en el proceso, el viernes 10 de diciembre se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* un dictamen que no incorporaba los acuerdos a los que se había llegado, por lo que fue necesario publicar el propio martes 14, previo a la sesión plenaria, un documento con las erratas. Todavía en la sesión plenaria de la Cámara de Diputados, la última del periodo ordinario (misma en la que se discutió la controversia al Presupuesto de Egresos de la Federación), el PRD

presentó una moción suspensiva solicitando diferir el dictamen para escuchar las múltiples voces, sobre todo de científicos, que se habían manifestado por revisar a fondo la Ley para realmente proteger al país y no exponerlo sin medidas reales de bioseguridad a esta tecnología. Este recurso no fue aprobado por el pleno.

Finalmente se aprobó el dictamen en lo general en la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2004. En la Cámara de Senadores, que debía ratificar las modificaciones, continuaron las irregularidades. El 2 de febrero de 2005 se llevó a cabo una reunión con 10 senadores, en la cual se firmó un dictamen acerca de la iniciativa, sin que fuera estudiada por las comisiones de Ciencia y Tecnología y de Medio Ambiente, razón por la cual la presidenta de esta última se negó a firmarlo. Denunció que el dictamen no se dio a conocer con la anticipación debida a los senadores. La Ley fue ratificada rápidamente en el Senado pese a estos problemas, lo que da lugar a sospechas de fuertes presiones para aprobarla por parte de la poderosa industria biotecnológica.

*LEY DE DESARROLLO SUSTENTABLE
DE LA CAÑA DE AZÚCAR*

Esta legislación formó parte de un grupo de iniciativas puntuales que tenían por objeto mantener la rectoría del Estado en sectores estratégicos, tales como la caña de azúcar, el café, las semillas; todas ellas proponían la conformación de organismos públicos descentralizados que permitieran una gestión moderna por parte del Estado de estos sectores estratégicos. Lejos del viejo esquema estatista de los años setenta y en oposición a la completa desregulación del sector, estas iniciativas proponían la conformación de organismos dinámicos y sin una gran estructura, que revitalizaran y dieran eficiencia a todo el proceso productivo, en el caso de la caña de azúcar y del café; mientras que en el caso de las semillas se transitaba a un órgano de fomento y protección de semillas, desechando la función de producción por parte del Estado.

Dadas las circunstancias de movilización del sector cañero que se generaron en torno a la aprobación y publicación de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y de la trascendencia del sector cañero, en virtud de sus particulares características

y de su papel en el mercado internacional, en este apartado nos referiremos a esta legislación.

Ya desde la LVIII Legislatura se había realizado un esfuerzo por contar con una ley en la materia: en 2001 se presentaron dos iniciativas de Ley de la caña de azúcar, una por parte del PRI y otra del PRD, y una más en 2002 por el PAN. Sin embargo, al aprobarse y publicarse en 2001 la Ley de Desarrollo Rural, los legisladores decidieron priorizar el impulso a esta ley, deteniendo el dictamen de la Ley Cañera con base en la consideración de que la Ley de Desarrollo Rural era fundamental para el sector y ya trataba a la caña de azúcar como producto de carácter básico y estratégico en el artículo 179, fracción II. Además el sector contaba con los decretos cañeros presidenciales del 31 de mayo de 1991 y del 27 de julio de 1993 que regulaban la actividad.

Se inició la LIX Legislatura con la aprobación ya referida de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y con las iniciativas sobre caña pendientes en comisiones. Así las cosas, sorpresivamente, el 14 de enero de 2005 el Poder Ejecutivo decidió abrogar los decretos cañeros. Esta determinación implicaba una reforma de fondo en el marco regulatorio del sector azucarero nacional que se insertaba en una transformación estructural del mismo. De inmediato se observó por parte del Poder Legislativo que esta reforma se realizaba desde el Ejecutivo como un mandato presidencial y no como un proceso legislativo en el interior del Congreso, que debiera incluir la concertación entre los diversos sectores involucrados.

Esta reforma implicaba la desprotección del sector productivo cañero. Lejos de la afirmación de la Secretaría de Agricultura en el sentido de que con esta medida se cumplía con el Programa Nacional Azucarero al otorgar un marco jurídico que daría mayor certidumbre a los agentes económicos que participan en la cadena, la medida claramente buscaba eliminar cualquier regulación y dejar las decisiones y negociaciones sujetas a las libres fuerzas del mercado. Claramente el representante de la Sagarpa, planteó que “el calificativo de la medida era la libertad: libertad para negociar, para acordar precios, formas de pagos, prestaciones; la libertad se da en igualdad de condiciones y éste no era precisamente el caso.”

Cabe señalar que tanto la LVIII como la LIX Legislatura contaban con representantes de las organizaciones cañeras, tanto de

la Unión Nacional de Productores de Caña de Azúcar de la Confederación Nacional Campesina (UNPCA-CNC), como de la Unión Nacional de Productores de Caña de la Confederación Nacional de Propietarios Rurales y de la Unión de Cañeros Democráticos más cercanos al PRD.

De inmediato los diputados manifestaron que las relaciones industria-productor deberían estar reguladas. Resultaba evidente que dejarlas a las libres fuerzas del mercado actuaría en detrimento de la situación de miles de productores rurales. El papel del Legislativo era definir la normatividad de estas relaciones pues sólo así se lograría un equilibrio entre los sectores involucrados. Conscientes de la profunda crisis del sector, los diputados de los diferentes partidos organizaron foros de discusión con productores, industriales, académicos para repensar las condiciones del sector. Resultaba claro que el modelo neoliberal había llevado al sector casi a su exterminio, se observó la necesidad de rescatar los aciertos e imaginarse nuevas formas de organización teniendo en el centro a los productores y al país. Se revisaron las iniciativas existentes a la luz de la situación actual, haciendo las modificaciones pertinentes para dar una respuesta a las delicadas circunstancias. De esta manera, con modificaciones sustantivas, se presentó la Iniciativa de Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar como un acuerdo entre el PRI y el PRD.

Entre otros puntos cabe resaltar algunos elementos que se incluyeron: la posibilidad de la libre asociación abriendo la oportunidad de registro a nuevas organizaciones; la necesidad de establecer mecanismos de financiamiento a la producción que permitan los flujos económicos; fijar el precio de los subproductos (alcohol, cogenerados, conglomerados, etcétera); dar facultades al Comité para que sea una instancia reguladora y señale las reglas del juego; claridad para el ordenamiento y regulación del mercado; otorgar garantía de compra; contar con un marco jurídico que permita una planeación de largo plazo, contar con una ley programática y concreta.

La Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar fue aprobada en la Cámara de Diputados el 21 de junio de 2005, después de ser revisada por la Cámara de Senadores, la cual le hizo

algunas modificaciones. De inmediato el titular del Ejecutivo, en un programa de televisión anunció que vetaría la Ley Cañera para “eliminar los vicios del pasado y terminar con el corporativismo y la corrupción”. Días después, el 14 de julio de 2005 a través de un boletín de prensa de la Sagarpa se anunció que el Gobierno vetaría la Ley ya que sobrerregulaba la actividad, desalentaba la inversión, devaluaba los activos de las empresas y limitaba el desarrollo de nuevos productos. “Este proyecto de ley reinstala las aberraciones legales, económicas y sociales que contenía el derogado decreto cañero, que en las últimas tres décadas llevaron a la quiebra en dos ocasiones a los ingenios privados”, señaló el documento del Ejecutivo.

El Ejecutivo comenzó así un enfrentamiento con el sector que no se circunscribió únicamente al veto de la Ley, poco a poco se sucedieron diversas acciones “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.

Esta ofensiva a las organizaciones cañeras desembocó en una gran movilización el 27 de julio de 2005 con la participación de más de 30 mil cañeros del Monumento a la Revolución a las oficinas de la Sagarpa.¹⁹ La exigencia central era la publicación de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar. Las protestas continuaron con tomas de las delegaciones de la Sagarpa localizadas en los quince estados productores de caña. Se

¹⁹ José Cruz Romero, “Entre lo dulce y lo amargo: Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar”, en *Revista Rumbo Rural*, año 1, vol. 2, septiembre de 2005.

estableció una mesa de diálogo en la que el Ejecutivo propuso la publicación de un nuevo decreto en sustitución de la Ley. Esta propuesta fue de inmediato rechazada por las organizaciones nacionales cañeras que continuaron con sus movilizaciones.

La presión obligó a establecer las negociaciones en las que participó el Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación y de Agricultura, y legisladores, con su doble carácter de representantes de los productores cañeros y como diputados; también participaron senadores. El Ejecutivo condicionó a la firma de un acuerdo político la publicación de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar comprometiéndose el Legislativo a llevar adelante algunas reformas a la Ley en el siguiente periodo legislativo. Finalmente, 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.

Pero la historia no terminó aquí, a un mes de publicarse la Ley y ante el inicio de la zafra el conflicto se volvió a azuzar. A fines de septiembre de 2005 la Procuraduría General de la República (PGR) presentó una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, impugnando la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar. Nuevamente las organizaciones de cañeros se movilizaron, la medida tuvo poco efecto pero muestra nuevamente la interacción de los diversos actores en este sector tan conflictivo y sensible.

PRESUPUESTO DE EGRESOS

DE LA FEDERACIÓN 2004, 2005 Y 2006

La tarea de la Cámara de Diputados en cuanto a la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es de gran relevancia y ha formado parte de la difícil relación establecida por el Poder Ejecutivo con el Legislativo. Situación que incluso tuvo que ser mediada por la Suprema Corte de Justicia cuando Fox “vetó” el PEF 2005.

Como se mencionó las reformas neoliberales para el campo incluyen una drástica disminución del gasto gubernamental público. Coherente con este lineamiento el Ejecutivo cada año realizó una propuesta de presupuesto con una drástica disminución de recursos para el sector rural; además, año con año la tendencia

fue aumentar los recursos para los programas con un sesgo asistencialista en detrimento de los productivos.

Desde la Cámara de Diputados se promovió el análisis y discusión del presupuesto desde 2003, para el cual se realizó, a través de la Comisión de Desarrollo Rural –presidida por el PRD–, un taller de discusión amplio tanto con productores como con académicos e investigadores, para analizar y redefinir el presupuesto rural. Este ejercicio desembocó en la conformación de las comisiones unidas del campo, integrada por las siete comisiones del sector, situación que otorgó una fuerza excepcional a las peticiones ligadas a la cuestión rural.

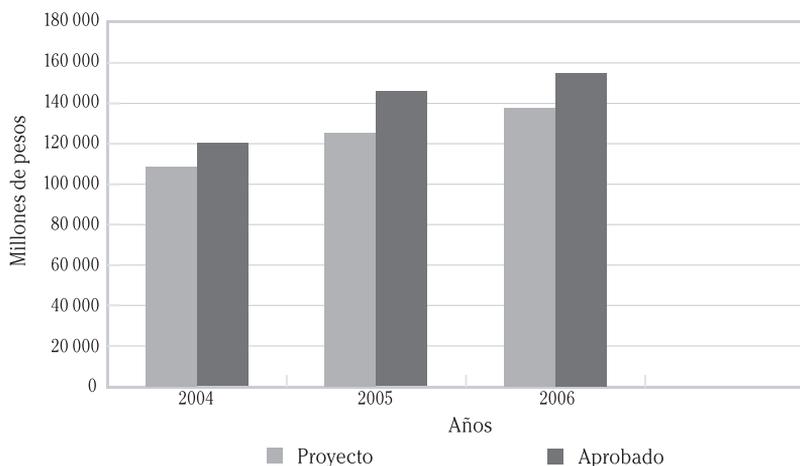
Así, la tónica de generación de propuestas cada año, fue mediante las demandas específicas de organizaciones e instituciones; y la concertación de los diversos sectores y partidos en una propuesta.

El resultado obtenido fue un incremento sustancial de los recursos económicos asignados al campo. En efecto, como puede observarse en la gráfica, en 2004 los diputados destinaron al sector rural más de la cuarta parte (28.2 por ciento) del monto que se logró incrementar al Presupuesto de Egresos de la Federación. Mientras que el proyecto de egresos que envió el presidente Fox a la Cámara de Diputados destinaba sólo 108 841.6 millones de pesos al sector rural, se votó para que se incrementara en 10 800 millones de pesos adicionales el presupuesto para el campo.

Durante 2005 la propuesta de presupuesto para el sector rural enviada por el Poder Ejecutivo, era de sólo 125 240.8 millones de pesos, la cual era igual en términos reales al presupuesto rural de 2004. Los diputados incrementaron el presupuesto al campo con respecto a la propuesta de Fox en 20 733.5 millones de pesos; alcanzando un monto de 145 974.3 millones de pesos, lo cual significa un crecimiento con respecto al presupuesto rural de 2004, de 25 594.1 millones de pesos. Este año el incremento del presupuesto más importante frente al resto de los sectores (18.6 por ciento) fue para el sector rural.

Para 2006 el presidente Fox propuso 137 575 millones de pesos, y los diputados votaron por un incremento de 17 340 millones de pesos, con lo cual el monto del Programa Especial Concurrente fue de 154 915 millones de pesos para el sector rural.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE



Elaboró: Dr. Edgardo Valencia Fontes.

Finalmente, la experiencia ha demostrado en los últimos años que el reto no es sólo aumentar el presupuesto al sector agropecuario y pesquero, sino que es necesario transformar el modelo. Se trata de resolver el debate político y reivindicar a la nación para que sea soberana en el rubro de la alimentación y la producción de alimentos.

LAS PERSPECTIVAS

La situación que se vislumbra para el campo en los próximos años es de seria preocupación, pues aunada a la situación planteada, en un plazo menor a dos años nuestro país enfrentará la apertura total del sector de acuerdo con lo estipulado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El rescate del campo debe partir de una decisión política que como país el Estado mexicano debe tomar en relación con su agricultura y alimentación. Estos dos ámbitos fundamentales de la vida de un país habrán de estructurarse a partir de la soberanía alimentaria, entendida ésta como un concepto de economía

política, que implica replantear el papel del Estado, del mercado y la sociedad.

En este esquema es fundamental la autodeterminación de las políticas agropecuarias y alimentarias. Ni siquiera se plantea la autosuficiencia alimentaria, se trata de decidir de cara a las necesidades y posibilidades del país lo que se produce y cómo se produce.

El Estado debe recuperar su papel como responsable del fomento a la producción, procurando una mejor distribución del ingreso, y estableciendo un nuevo papel al mercado en la sociedad. La idea es construir un nuevo Estado, innovador, moderno; que no se parezca al Estado paternalista del siglo pasado, pero tampoco se sacrifique el Estado en aras del mercado; sino que haya un Estado al servicio de la sociedad, que fortalezca a la nación. Un nuevo modelo en que el Estado sea el rector de acuerdo con el interés mayoritario de su sociedad, como sucede en los Estados Unidos o en la Unión Europea. Un Estado con libre determinación podrá reivindicar el derecho que tiene la nación a producir sus propios alimentos, garantizando la seguridad e inocuidad de los mismos. Además, será posible asegurar el abasto de alimentos. Otro punto fundamental que la rectoría del Estado debe evitar es la dependencia respecto a las importaciones, pues nuestra balanza comercial es deficitaria: importamos mucho más de lo que producimos y ello genera el alto desempleo que enfrentamos. México debe recuperar al Estado para que ejerza la rectoría con responsabilidad.

El Estado debe adoptar el principio precautorio con relación a cultivos y alimentos transgénicos. En este sentido debe desalentar o evitar transferencia de transgénicos y sustancias ante la sospecha de que lleguen a provocar daños ambientales, o puedan causar daños a la salud humana. Dada la incertidumbre científica actual respecto a los efectos en la biodiversidad y la salud humana de los cultivos transgénicos, nuestro país debe adoptar el principio de precaución respecto a la investigación, producción, comercio y consumo de organismos genéticamente modificados, para lo cuál se deben promover iniciativas legislativas pertinentes, así como el establecimiento de un Consejo Nacional sobre Bioseguridad.

La política pública deberá valorar integralmente todos los elementos que inciden en el desarrollo a partir de las inquietudes, propuestas, procesos de cambio y proyectos de la sociedad

civil, en donde el acceso a la información deberá ser tomado como un derecho, una oportunidad para dialogar y participar en la toma de decisiones, en la instrumentación de acciones y en el rendimiento de cuentas.

El motor de desarrollo debe ser el mercado interno. Se requiere reconstruir a la vez que reformar e innovar la arquitectura institucional involucrada en el ordenamiento de los mercados agroalimentarios. Se trata de rescatar y revalorar la función imprescriptible del Estado como garante y rector de la soberanía alimentaria del país y la seguridad alimentaria de toda la población, transfiriendo responsabilidades a mercados privados incluyentes, equitativos y eficientes; a los gobiernos estatales y municipales y a las organizaciones de productores, de consumidores y, en general, de la sociedad rural y urbana. Se debe crear un organismo nacional para la seguridad alimentaria y el ordenamiento de los mercados agroalimentarios, con carácter de organismo público descentralizado. Así mismo, se deberán constituir, tanto el consejo nacional para el ordenamiento de los mercados agroalimentarios como los correspondientes consejos estatales, con carácter interinstitucional e intersectorial.

En esencia, se debe impulsar una nueva arquitectura institucional para el funcionamiento de los nuevos mercados basado en: *a)* el impulso a la formación de organizaciones locales de productores especializadas en la comercialización de sus cosechas; *b)* la modernización de la infraestructura de almacenamiento y comercialización; *c)* el desarrollo de un sistema de financiamiento a la comercialización competitivo y adaptado a las necesidades de los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias; *d)* el desarrollo de sistemas de comercialización basados en el ordenamiento de los mercados locales, regionales, estatales y nacionales y en la reconstrucción y rearticulación de cadenas productivas desde la producción hasta el consumo; y *e)* el establecimiento de un sistema participativo y concertado para el ordenamiento de las importaciones alimentarias.²⁰

La actual estructura institucional ya no corresponde a las complejas y diversas dinámicas productivas, sociales y ambientales

²⁰ Luciano Concheiro Bórquez, "Políticas públicas para el campo", *op. cit.*

del campo y la nación en su conjunto. Una nueva gobernabilidad rural requiere revalorar y reforzar el papel del Estado en el desarrollo rural y construir una nueva institucionalidad rural fincada en una relación distinta entre gobierno y sociedad, entre los tres niveles de gobierno, entre los distintos poderes, entre las diferentes instancias del Ejecutivo Federal. Todo ello a su vez requiere cambios en la legislación, nuevas instituciones públicas, servicio público de carrera y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Una federalización democrática, incluyente, transparente y eficiente debe considerar la transferencia de funciones y recursos de la Federación hasta la sociedad civil. Hasta ahora, esta transferencia se ha dado mayormente hacia los estados entre otras cosas para fortalecer el poder discrecional de los gobernadores. En este proceso se ha excluido en gran medida a los municipios, y sobre todo a las comunidades rurales y a las organizaciones económicas y sociales de productores. Lo anterior ha provocado el fortalecimiento de cacicazgos, la ineficiencia y la exclusión de la mayor parte de los campesinos y productores rurales en la planeación, decisión, ejecución y evaluación de los recursos federalizados para el desarrollo agropecuario y rural.

En el ámbito legislativo la propuesta incluye las siguientes acciones:

1. Promover que la Cámara de Diputados apruebe la minuta para elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación, iniciativa que tiene más de diez años discutiéndose.

2. Lograr que el Senado apruebe la Ley de Planeación para la Seguridad y Soberanía Agroalimentaria y Nutricional para dar mayor certidumbre al campo y asegurar presupuestos multianuales para el sector.

3. Rechazar los cambios que el Senado hizo a la Ley de Fomento y Protección de Semillas para mantener a la Promotora Nacional de Semillas Mexicanas como un organismo de regulación y fomento que mantenga la rectoría sobre este importante insumo. Este organismo contará con un fondo para promover proyectos de producción de semilla de diversos sectores. Además se promoverá la creación de bancos *in situ* ligados a la creación de áreas de agrobiodiversidad en las que se incentivarán las prácticas tradicionales ligadas a la conservación de la agrobiodiversidad.

4. Renegociar el capítulo agropecuario del TLCAN buscando una integración para el desarrollo, y la disminución de asimetrías.

5. Establecer un programa productivo 2006-2020.

6. Fomentar la ciencia y la tecnología a favor de la soberanía alimentaria, sin reproducir mitos alrededor de la ingeniería genética y la biotecnología.

7. Presentar iniciativa de reforma constitucional al artículo 131 para regular el comercio.

8. Asegurar un presupuesto que corresponda a las necesidades del sector, impulsando mecanismos de seguimiento desde la Cámara de Diputados.