

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO CANDELARIA MAXIMINO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, diputado **Alejandro Candelaria Maximino**, integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4, párrafo tercero; 25, párrafo quinto; 27, fracción XX, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

Exposición de Motivos

México enfrenta hoy una de sus peores crisis en materia de alimentación. Tomando en cuenta las estadísticas oficiales más recientes podemos observar que, de acuerdo con la encuesta intercensal de 2015 que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, en México se contabilizaron 119 millones 938 mil 473 habitantes; con este dato, es importante analizar los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Coneval, que señalaba que en 2014 el 23.4 por ciento de la población, es decir 28 millones de mexicanos, padecía de carencia por acceso a la alimentación; ello significaba una tasa de crecimiento del 0.1 por ciento, es decir 600 mil mexicanos más que en el año 2012, año de la revisión anterior, lo que significa que prácticamente 1 de cada 4 mexicanos padece hambre.

En la revisión del año 2014, se puede ver que la población asentada en localidades urbanas y que lamentablemente se encontraban en situación de carencia alimentaria ascendía a 19.1 millones de personas, en contraste 8.9 millones de personas tenían este padecimiento en sector rural; un 20.7 por ciento contra un 32.1 por ciento de la población en estos entornos respectivamente.

Si es en el agro donde se producen los alimentos predominantemente, resulta un contrasentido el hecho de que de 2012 a 2014 el porcentaje de la población rural en estas circunstancias aumentara en 1.2 por ciento lo que equivale a un aumento de cerca de medio millón de personas.

De acuerdo con el Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012, en México existen 5.4 millones de Unidades de Económicas Producción Rural (Agrícolas, Pecuarias y Pesqueras), cerca de 4.2 millones (78.52 por ciento) de éstas corresponden a Unidades Familiares, y de éstas, poco más de 1.2 millones son consideradas *Unidades Productivas Familiares de subsistencia sin vinculación al Mercado*, y su rasgo principal es que no presenta ingresos por ventas o sólo realiza ventas esporádicas de “excedentes no planeados”; cerca de 2.7 millones de unidades son consideradas de subsistencia con vinculación al mercado, tiene un carácter familiar y presenta ventas de productos primarios, presentan emprendimientos no agropecuarios de menor escala, así como la venta de servicios de mano de obra asalariada, lo que complementa el ingreso familiar. En cuanto a las Unidades Productivas Familiares en transición, éstas no alcanzan las 300 mil, la mayoría de ellas con problemas de dotación de activos productivos.

La extensión territorial de México es de 196.4 millones de hectáreas, de las cuales 109.25 millones de hectáreas se encuentran en manos de las Unidades Económicas Rurales, lo que corresponde al 57.2 por ciento del territorio nacional. La superficie de labor concerniente al segmento de agricultura familiar representa únicamente el 8.3 por ciento (2.58 millones de has) del total de la superficie de labor en México.

El segmento de agricultura familiar con potencial productivo presenta en promedio una superficie de 4.7 hectáreas, mientras que a nivel nacional la superficie promedio de las UER en el sector rural es de 24.7 ha

equivalentes. Es decir, en el sector rural la superficie promedio es más de cinco veces mayor que en el segmento de agricultura familiar.

En vista de lo anterior, es de suma importancia resaltar que, con tan solo el 8,3 por ciento de la superficie productiva del país, la agricultura familiar produce cerca del 35 por ciento de la producción nacional de alimentos; muy en sintonía con la realidad de toda Latinoamérica, donde la agricultura familiar genera entre 30 y 40 por ciento del PIB agrícola y más del 60 por ciento del empleo rural, da empleo aproximadamente a dos de cada tres agricultores, representa más del 70 por ciento de las unidades productivas, y es el principal abastecedor de la canasta básica de consumo de alimentos.

Frente a este escenario resulta absurdo que la dependencia alimentaria en México se haya incrementado sustancialmente en los últimos 20 años. Del 65 por ciento restante de los alimentos consumidos en México, casi un 40 por ciento proviene de fuera de nuestras fronteras, muchas de las veces empaquetados en formatos de alimentos procesados y ultra-procesados que poco aportan al valor nutrimental y cultural de las familias mexicanas y que, por el contrario, han abonado a la grave crisis de obesidad y enfermedades relacionadas que hoy afectan tanto a la población, como al sistema de salud pública y sus finanzas, contraviniendo así tanto con el desarrollo de México, como con el marco legal nacional e internacional que el Estado ha ratificado.

En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual nuestro país forma parte desde 1981, establece que “los Estados Parte reconocen el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, debiendo adoptar las medidas necesarias para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos” mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; asimismo, se debe asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Para profundizar, la Organización de las Naciones Unidas emitió en 1999 la Observación General número 12 en la que señalaba que los alimentos deban ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados, lo que significa que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.

Señala también que por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse, ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda. Es en este punto, donde la participación de la agricultura familiar resulta no solo rescatable, sino del todo un modelo a promover y proteger en la legislación mexicana.

La misma observación indica que el derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. En relación a la agricultura familiar, es de rescatar que la obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 66/222, afirma que la agricultura familiar y las pequeñas explotaciones agrícolas son una base importante para la producción sostenible de alimentos orientada

a lograr la seguridad alimentaria y se reconoce su importante contribución para el logro de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza con miras a alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

Las explotaciones agrícolas familiares son, con gran diferencia, la forma de agricultura predominante en el mundo. Hay más de 570 millones de explotaciones agrícolas en el mundo, de los cuales más de 500 millones son granjas familiares. Las estadísticas muestran que éstas producen más del 80 por ciento de los alimentos del mundo en términos de valor. Si bien existe una gran diversidad de explotaciones familiares en el plano mundial, la gran mayoría de ellas son pequeñas o muy pequeñas. Las granjas familiares constituyen en su conjunto la fuente más importante de empleo en todo el mundo. La agricultura familiar es mucho más que un modo de producción de alimentos: también es una forma de vida.

En septiembre de 2015, la Organización de las Naciones Unidas aprobó la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con fecha de cumplimiento en el año 2030; el segundo de los 17 objetivos acordados por 193 naciones, entre las que se encuentra México, señala:

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Con este marco global, se llevó a cabo del 29 de febrero al 3 de marzo del presente año, en la Ciudad México, la Trigésima Cuarta Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. En el acto inaugural, el doctor José Graziano da Silva, representante de la FAO en México, indicaba que:

“...así como existen diferencias de México, hay también disparidad en el resto de América Latina y el Caribe; alrededor de 34 millones de personas sigue sufriendo de hambre en la región, que es la mayor exportadora neta de alimentos de todo el mundo.”

Si bien es difícil que en el ámbito de lo rural encontremos definiciones que puedan aplicar en la legislación para toda la población y actividades que se realizan, es conveniente en la medida de lo posible, buscar la más cercana y aplicable a la diversidad que en la ruralidad se encuentra. Con el propósito de disponer de una medida para evaluar el avance en el derecho a la alimentación, diversos organismos internacionales e instituciones han desarrollado el concepto de seguridad alimentaria. De acuerdo con la FAO (2006), la seguridad alimentaria comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos. Este concepto se encuentra estrechamente vinculado al acceso a la alimentación, por lo que se considera apropiado para la medición del indicador de carencia para esta dimensión.

Cuando hablamos del sector rural, es inevitable referirnos a la actividad agricultura como la actividad del campo, sin que ésta sea la única que pueda realizarse en este sector, sin embargo, la estadística no deja lugar a dudas que es la agricultura junto con la ganadería, la actividad de mayor ejercicio entre las familias del agro.

Es entonces, la agricultura familiar y su principal producto, los alimentos, la gran aportación que hace la gente del sector rural a la sociedad no solo del campo, sino también de las sociedades; es por ello que en el contexto mexicano, la aportación que hacen las familias que practican la agricultura es una herramienta fundamental para combatir la pobreza alimentaria en nuestro país.

Más aún, el potencial productivo que tienen quienes se dedican a esta noble tarea, debería bastar para alimentar a todos y cada uno de los mexicanos y generar excedentes que sirvan a los productores para satisfacer todas sus necesidades básicas y más.

Como lo señala la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO, por sus siglas en inglés-: “la agricultura familiar incluye todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural. La agricultura familiar es una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola gestionada y operada por una familia y que depende principalmente de la mano de obra familiar, incluyendo tanto a mujeres como a hombres.”

Tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, la agricultura familiar es la forma predominante de agricultura en la producción de alimentos.

A nivel nacional hay varios factores clave para un desarrollo exitoso de la agricultura familiar, como las condiciones agroecológicas y las características territoriales, el entorno normativo, el acceso a los mercados, el acceso a la tierra y a los recursos naturales, el acceso a la tecnología y a los servicios de extensión, el acceso a la financiación, las condiciones demográficas, económicas y socioculturales, o la disponibilidad de educación especializada, entre otros.

La agricultura familiar tiene un importante papel socioeconómico, ambiental y cultural, y sus aportaciones son plenamente reconocidas en el ámbito internacional.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 25 que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Para ello, en el Decreto por el que se estableció la Cruzada Nacional contra el Hambre, principal política con la que el Estado ha pretendido combatir este mal, el Ejecutivo federal ha señalado que es su propósito dar resultados en el corto plazo para garantizar a la población el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, a través de acciones coordinadas, eficaces, eficientes y transparentes con un alto contenido de participación social; nuestra prioridad es que ningún mexicano padezca hambre.

Más aún, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de mayo de 2013, reconoce que “el campo es un sector estratégico, a causa de su potencial para reducir la pobreza e incidir sobre el desarrollo regional”, y que “la capitalización del sector debe ser fortalecida” por lo que establece como una de las cinco metas nacionales, un “México Próspero” que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades, considerando que una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos fomentan la competencia y permiten mayores flujos de capital y conocimiento hacia individuos y empresas con el mayor potencial para aprovecharlo; asimismo, busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación que permita una sana competencia entre las empresas y el diseño de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y crecimiento en sectores estratégicos;

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 señala dentro de la Meta Nacional IV. “México Próspero”, el Objetivo 4.10. “Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país”, disponiendo al mismo tiempo que para efectos de lograr su consecución se implementarán las siguientes estrategias de política pública nacional: 1) “Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión en el desarrollo de capital físico, humano y tecnológico”; 2) “Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado de los productores del sector agroalimentario”; 3) “Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos”; 4) “Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país”, y 5)

“Modernizar el marco normativo e institucional para impulsar un sector agroalimentario productivo y competitivo”.

En este mismo contexto de políticas, en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, se establecen los siguientes objetivos estratégicos: a) Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante inversión en capital físico, humano y tecnológico que garantice la seguridad alimentaria; b) Impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario; c) Promover mayor certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos; d) Impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país; y e) Contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural.

Bajo este marco, es importante señalar que las familias que se dedican a la agricultura enfrentan varios retos, por una parte, aquéllos que impone el libre mercado y que, en vista de sus escalas y magnitudes, les somete a incorporarse a un sistema de oferta y demanda que no responde a sus realidades; remarcando que al referirnos al plural “realidades”, entendemos que la mega diversidad ambiental y cultural de la nación mexicana, deberían obligar a la generación de políticas que reconozcan estas diferencias.

Por otra parte, el esquema de Agricultura Familiar responde más a una lógica de cooperativismo que no coincide con el esquema de competencia de libre mercado bajo el cual se han redactado las leyes, particularmente las del sector rural.

Es por ello que el impulso a la agricultura familiar, la producción nacional de alimentos en su conjunto y el derecho humano a una alimentación adecuada, suficiente, y de acuerdo a las realidades culturales y regionales del país, debe implicar el reconocimiento a tal actividad y a la producción de alimentos, desde el marco constitucional, hasta sintonizar con la legislación internacional que el estado mexicano ha suscrito y ratificado.

Por lo anterior, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforman los artículos 4o., párrafo tercero; 25, párrafo quinto; 27, fracción XX, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman los artículos 4o., párrafo tercero; 25, párrafo quinto; 27, fracción XX, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4o.

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará **mediante el impulso de la producción nacional de alimentos.**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 25. ...

...

...

...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. **La producción de alimentos será considerada un área estratégica del Estado.** Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

...

...

...

...

Artículo 27. ...

...

...

...

...
...
...
...
...
...

I...

II...

III...

IV...

V...

Ver...

VII...

VIII...

IX...

X...

Xi...

XII...

XIII...

XIV...

XV...

XVI...

XVII...

XVIII...

XIX...



XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra y **el impulso a la agricultura familiar para la producción de alimentos en el país**, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca, **a partir de la producción nacional de alimentos y de las unidades familiares de producción.**

Artículo 28. ...

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; **e incluirá la producción de alimentos**; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

