

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DE FONDOS DE ASEGURAMIENTO AGROPECUARIO Y RURAL, FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, Y DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ARTURO ESCOBAR Y VEGA E INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PVEM Y MORENA

Quienes suscriben, diputado Arturo Escobar y Vega, en representación de los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, así como los diputados Francisco Elizondo Garrido, Nayeli Arlen Fernández Cruz, Alfredo Antonio Gordillo Moreno, Ana Patricia Peralta de la Peña y Érika Mariana Rosas Uribe, del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

2020 ha sido un año de grandes retos para México y el mundo, por lo que es indispensable echar mano de mecanismos de cooperación internacional para superarlos. Uno de los desafíos más grandes que enfrentamos como sociedad es lograr generar conciencia sobre la importancia que tiene la protección de la salud vegetal como un elemento indispensable para lograr la erradicación del hambre, reducir la pobreza, proteger el medio ambiente e impulsar el desarrollo económico en el marco de la coyuntura que atravesamos hoy derivada de la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS CoV2.

Actualmente, el campo es uno de los sectores que más riesgos enfrenta. Año con año los productores agrícolas se ven afectados por el impacto del cambio climático, procesos biológicos y variaciones de mercado que generan fuertes afectaciones sobre la producción, rendimiento e inversión de los cultivos mexicanos.

Consciente de ello, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) declaró el 2020 como el “Año Internacional de la Sanidad Vegetal”. Lo anterior bajo la premisa de que las plantas constituyen alrededor de 80 por ciento de nuestros alimentos y son responsables de producir 98 por ciento del oxígeno que respiramos.¹

Para poner esto en perspectiva, las pérdidas anuales por estos fenómenos ascienden a más de 220 mil millones de dólares,² las cuales se traducen en consecuencias sociales devastadoras, ya que implican una menor disponibilidad de alimentos, provocando que millones de personas pasen hambre y economías rurales pierdan su fuente de sustento.

Al igual que muchos de los retos que enfrentamos, la prevención juega un papel muy importante, ya que es mucho más rentable garantizar la protección de las especies vegetales de plagas y otras enfermedades que combatir las una vez que se han esparcido por las millones de hectáreas de cultivo que tenemos en nuestro país.

Se estima que 78 por ciento de las pérdidas de los pequeños productores son resultado de causas naturales, principalmente las eventualidades climáticas que impactan los diversos ecosistemas del país.³ Adicionalmente, existe una importante exposición a factores sociales y personales ya que alrededor de 41 por ciento de la población del campo son mayores de 60 años, lo cual genera restricciones naturales a su capacidad productiva.

Adicionalmente, se consideran pequeños productores aquellos que poseen menos de cinco hectáreas de tierra agrícola y representan un subsector muy importante. Para poner esto en perspectiva, representan 67 por ciento de los productores del campo, producen 40 por ciento de los alimentos en el país y generan 57 por ciento de los empleos agropecuarios.⁴

De igual forma, el cambio climático ha provocado efectos catastróficos en la industria agrícola de todo el mundo. En nuestro país, los efectos no se han limitado a la destrucción directa de tierras de cultivo o desaparición de ecosistemas, sino que también han provocado la aparición de nuevos patógenos en las plantas.

Asimismo, y sin menoscabo de su importancia, año con año millones de hectáreas de cultivo se ven afectadas por las crecientes amenazas que resultan de la presencia de enfermedades y plagas en las plantas. En particular, se estima que 40 por ciento de los cultivos tienen algún tipo de afectación y, en su mayoría, se pierden como resultado de la ocurrencia de estas plagas y enfermedades.⁵

Por poner un ejemplo, la roya del café se ha extendido a regiones más elevadas como resultado del aumento de las temperaturas. Esto ha impactado directamente a la industria mexicana del café, debido a que este hongo enferma las plantaciones y provoca la pérdida de hojas de los cafetales. De acuerdo con la FAO, el declive en la producción observado desde 2012 se debe en gran medida a la presencia de estos brotes y ocasionó que México pasará de ser el cuarto mayor productor de café al undécimo a nivel mundial.

Sin menoscabo de lo anterior, es menester reconocer que los fenómenos climáticos que azotan los diversos ecosistemas de nuestro país representan uno de los mayores riesgos que afectan la producción agrícola. Una de las consecuencias del cambio climático ha sido el aumento en la ocurrencia de tormentas tropicales, huracanes y otros eventos meteorológicos destructivos. Lo anterior tanto por sus consecuencias devastadoras como por su capacidad de trasladar plagas y enfermedades que antes no se presentaban en nuestro territorio.

El costo social de no tomar medidas de protección para el campo es muy elevado, toda vez que los pequeños agricultores dependen exclusivamente de sus cosechas para sobrevivir y, al mismo tiempo, las personas en situación de pobreza que habitan en asentamientos urbanos se enfrentan a una menor disponibilidad de alimentos y a precios más elevados.

En este sentido, los países en desarrollo son especialmente afectados por los desastres naturales y los agricultores de estas regiones pierden miles de millones de dólares todos los años como consecuencia de estos fenómenos. De acuerdo con la FAO, tan sólo entre 2005 y 2015 el costo de los daños provocados por desastres naturales ascendió a más de 96 mil millones de dólares en los sectores agrícolas de los países en desarrollo.⁶

Ante esta realidad, la gestión de los riesgos por desastres naturales debe ser una parte integral de los programas de agricultura en nuestro país. La resiliencia de este sector económico dependerá en gran medida de la implementación de esquemas de reducción de los riesgos que suponen estos fenómenos de manera que sea posible garantizar su desarrollo sostenible.

El sector agropecuario mexicano se ha visto afectado por las repercusiones del cambio climático de manera muy significativa. Adicionalmente, la falta de una cultura del aseguramiento ha dejado expuestas a las unidades económicas rurales agrícolas ante desastres naturales. Al respecto, la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2017, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), mostró que alrededor de 74 por ciento de estas unidades reportaron pérdidas económicas por causas climáticas como resultado de afectaciones directas sobre sus cosechas o animales.⁷

La problemática expuesta cobra especial relevancia en el marco de la coyuntura actual. Al respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Cámara de Comercio Internacional, han realizado un llamamiento mundial para que se privilegie un enfoque de participación de los distintos niveles de gobierno en respuesta a esta emergencia sanitaria, buscando habilitar recursos, de forma que se garantice el funcionamiento de las cadenas productivas de las economías regionales y, de manera puntual, en el sector alimentario nacional.

Derivado de lo anterior, resulta indispensable apoyar hoy más que nunca al sector primario, con especial atención a los pequeños productores con el objetivo de promover y garantizar el acceso a programas de seguros agropecuarios que permitan la reactivación del sector al mismo tiempo de generar mayor resiliencia para el campo mexicano y garantizar la seguridad alimentaria.

En ese mismo sentido, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural cuenta con programas enfocados en proteger la producción agropecuaria nacional ante desastres naturales. El Programa de Fomento a la Agricultura incluye el Subcomponente de Atención a Siniestros Agropecuarios que apoya, a través de distintos mecanismos, para la contratación de seguros catastróficos y apoyos directos en caso de desastres naturales en caso de no tener acceso al seguro.⁸

De igual manera, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural emitió el Programa Sectorial de Agricultura 2020-2024 con el objetivo prioritario de procurar la autosuficiencia alimentaria como la base de un sistema agroalimentario justo, saludable y sustentable. Bajo ese tenor, reconocemos que la transformación del país se dará solamente de la mano de los millones de campesinos que viven en condiciones de rezago, a través de impulsar el desarrollo local que se vea reflejado en el campo como motor de crecimiento y bienestar.

En 1991 se estableció el Programa de Subsidio a la Prima de Seguros Agropecuarios, administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e implementado por el Programa de Aseguramiento Agropecuario de México (Agroasemex).⁹ Actualmente, el Programa de Aseguramiento Agropecuario consta de dos componentes: el Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario y el Apoyo a Fondos de Aseguramiento Agropecuarios.

Al respecto, es relevante destacar que la FAO reconoció a México en 2016 por su programa de seguros catastróficos, toda vez que éstos representaban una medida preventiva ante fenómenos climáticos muy eficaz y eficiente, señalando la importancia que tiene la protección de los pequeños productores para alcanzar un mayor crecimiento de la productividad agrícola en el país.¹⁰

Sin embargo, los programas de aseguramiento aun presentan oportunidades de mejora ante la coyuntura actual, ya que el porcentaje de subsidio que se aplica en relación con la Prima se define en las Reglas de Operación del Programa de conformidad con la ubicación geográfica del municipio en el que se encuentra cada productor.¹¹ Para cultivos básicos (algodón, trigo, frijol, maíz, sorgo, etcétera) el nivel de subsidio más alto alcanza 36 por ciento mientras que el menor es de 21 por ciento que resulta insuficiente para permitir que muchos productores agropecuarios accedan a estas herramientas derivado del deterioro económico provocado por la coyuntura actual.

Sin embargo, para el ejercicio fiscal 2021 el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación elimina el Subsidio para la Prima del Seguro Agropecuario que operaba bajo el Programa de Aseguramiento Agropecuario, dejando sin recursos la partida para la contratación de estos instrumentos.

Lo anterior es especialmente relevante para los estados del norte del país, ya que al primer trimestre de 2020 Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Jalisco, Nayarit, Nuevo León y Tamaulipas concentraban más de 40 por ciento de la superficie asegurada bajo estos programas.¹² Asimismo, 61 por ciento del total de la superficie asegurada se concentra en los cultivos básicos.

Por su parte, el artículo 27, fracción XX, de la Constitución establece que 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, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. En este sentido, el apoyo a los productores del campo para reducir el costo de las primas o cuotas que pagan en los seguros agropecuarios que contratan es fundamental en el cumplimiento de este mandato.

En el contexto de las consideraciones expuestas, en el Partido Verde Ecologista de México estamos convencidos de que hoy más que nunca tenemos la responsabilidad de proteger a los agricultores mexicanos, conscientes de que el cambio climático ha provocado alteraciones en los ciclos de vida de las plagas y otras enfermedades que afectan a este sector esencial de nuestra economía y sociedad, así como también de los eventos climáticos extremos que destruyen millones de hectáreas de cultivos en nuestro territorio cada año.

Por los motivos expuestos anteriormente, ponemos a su consideración el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Primero. Se reforman los artículos 87, 88 y 89 de la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, para quedar como a continuación se presenta:

Artículo 87. Los Fondos de Aseguramiento son organismos que deberán ser considerados como sujetos del fomento y apoyo por parte de las instancias gubernamentales, en términos de lo que al efecto establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación y **la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria**. Igual tratamiento como sujetos de fomento se les reconoce en esta Ley a los Organismos Integradores.

Artículo 88. El gobierno federal y sus dependencias, escucharán la opinión de los Fondos de Aseguramiento y de sus Organismos Integradores, **para la promoción**, diseño y operación de programas relacionados con la materia de seguros a que se refiere esta Ley.

Artículo 89. La Sagarpa, en términos de lo estipulado en los artículos 1 y 87 de la presente Ley, **garantizará la** correspondencia entre los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente se proponen ante el Legislativo, con las disposiciones de apoyo y fomento a los Fondos de Aseguramiento y sus Organismos Integradores previstas en esta Ley y en los programas sectoriales derivados de la Ley de Planeación, y de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Segundo. Se reforman los incisos u) y v) y se adiciona un inciso w) a la fracción II del artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como a continuación se presenta:

Artículo 41.- El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:

I. [...]

II. El proyecto de Decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:

a) a t) [...]

u) Las previsiones de gasto que correspondan a la Mitigación de los efectos del Cambio Climático;

v) Las previsiones de gasto que correspondan a la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes, y

w) **Las previsiones de gasto que correspondan a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural y al Programa de Aseguramiento Agropecuario de México para la prevención, atención y reparación de daños ocasionados por fenómenos catastróficos en los términos de la legislación aplicable.**

III. [...]

[...]

Tercero. Se reforma la fracción IX del artículo 13; se reforma la fracción XVIII del artículo 15, se adiciona una nueva fracción XIX y se recorre la anterior en el orden subsecuente; se reforman las fracciones II y III del artículo 64 y se adiciona una IV; se reforman las fracciones VI y VII del artículo 71 y se adiciona una VIII; se reforman los artículos 124 y 125 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para quedar como a continuación se presenta:

Artículo 13. De conformidad con la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, se formulará la programación sectorial de corto, mediano y largo plazo con los siguientes lineamientos:

I. a VIII. [...]

IX. La programación para el desarrollo rural sustentable de mediano plazo deberá comprender acciones de impulso a la productividad y competitividad, **mecanismos de aseguramiento y de administración de riesgos**, y medidas de apoyos tendientes a eliminar las asimetrías con respecto a otros países.

Artículo 15. El Programa Especial Concurrente al que se refiere el artículo anterior, fomentará acciones en las siguientes materias:

I. a XVII. [...]

XVIII. Difusión nacional sobre su contenido;

XIX. Promoción de mecanismos de aseguramiento y de administración de riesgos en el sector rural para la resiliencia del sector ante contingencias climáticas, y

XX. Las demás que determine el Ejecutivo Federal.

Artículo 64. El Ejecutivo federal aportará recursos, de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación, que podrán ser complementados por los que asignen los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, los cuales tendrán por objeto:

I. [...]

II. Concurrir con los apoyos adicionales que en cada caso requieran los productores para el debido cumplimiento de los proyectos o programas de fomento, especiales o de contingencia, con objeto de corregir faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales; y

III. Apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias para lograr el incremento de la productividad del sector rural y los servicios ambientales, y

IV. Apoyar para la cobertura de primas de los servicios de aseguramiento para la prevención, atención y reparación de daños ocasionados por contingencias climáticas.

Artículo 71. Los apoyos que se otorguen deberán orientarse, entre otros propósitos, para:

I. a V. [...]

VI. La adopción de tecnologías sustentables ahorradoras de energía; y

VII. Los demás que establezca la Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano; y

VIII. La adopción de mecanismos de aseguramiento y administración de riesgos de los productores para la prevención, atención y reparación de daños ocasionados por contingencias climáticas.

Artículo 124. La Comisión Intersecretarial promoverá el cambio tecnológico y la resiliencia del sector impulsando esquemas de riesgo compartido con los productores, **Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, entidades financieras** y demás agentes del sector rural, para lo cual, a través de las dependencias competentes, procurará proveer los instrumentos y recursos públicos necesarios y, además, promoverá un esquema diferenciado en apoyo a las zonas del país con menor desarrollo.

Artículo 125. El gobierno federal, en la administración de riesgos inherentes al cambio tecnológico y a las consecuencias de contingencias climatológicas en las actividades del sector rural, promoverá apoyos al productor que coadyuven a cubrir las primas del servicio de aseguramiento de riesgos y de mercado.

Los apoyos económicos se entregarán prioritariamente por conducto de las organizaciones mutualistas o fondos de aseguramiento de los productores, **Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural** y también de las empresas aseguradoras de los productores.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Ejecutivo federal, en un plazo de 180 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá expedir y armonizar las disposiciones reglamentarias que correspondan conforme a lo dispuesto en el mismo.

Notas

1 Véase, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “La FAO presenta 2020 como Año Internacional de la Sanidad Vegetal”, 2 de diciembre de 2019. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1253562/icode/>

2 *Ibíd.*

3 Véase, María del Rocío Ayvar Vargas, Abel Pérez Zamorano y Marcos Portillo Vázquez, “Seguro para pequeños productores de maíz en el estado de Puebla”, Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas, vol.9, no.4, marzo-junio 2018. Disponible en:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S200709342018000400761&lng=es&nrm=i&tlng=es

4 *Ibíd.*

5 Véase, “El Año Internacional de la Sanidad Vegetal: la oportunidad de combatir las plagas del cambio climático”, Noticias ONU, 11 de febrero de 2020. Disponible en:

<https://news.un.org/es/story/2020/02/1469441>

6 Véase, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Los desastres causan pérdidas agrícolas millonarias, con la sequía a la cabeza”, 15 de marzo de 2018. Disponible en:

<http://www.fao.org/news/story/es/item/1107192/icode/>

7 Véase, “Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio 2019”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2019. Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551590&fecha=28/02/2019

8 Véase, “Agricultura respalda al campo mexicano ante desastres naturales”, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, 30 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/agricultura/articulos/agricultura-respalda-al-campo-mexicano-ante-desastres-naturales>

9 Véase, Fernando Vila, “Seguros agrícolas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Lineamientos para su diseño e implementación”, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Santiago, 2018. Disponible en: <http://www.fao.org/3/CA1484ES/ca1484es.pdf>

10 Véase, Agroasemex, “La FAO ha reconocido a México por su programa de Seguros Catastróficos: Agroasemex”, 29 de diciembre de 2016. Disponible en:

<https://www.gob.mx/agroasemex/prensa/la-fao-ha-reconocido-a-mexico-por-su-programa-de-seguros-catastroficoss-agroasemex?idiom=es>

11 Véase, “Acuerdo por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite las Reglas de Operación del Programa de Aseguramiento Agropecuario.”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2019. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583072&fecha=30/12/2019

12 Véase, “Programa de Aseguramiento Agropecuario. Informe al primer trimestre de 2020”, Agroasemex-SHCP. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/546690/INFORME_PAA_1ER_TRIM_2020.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de noviembre de 2020.

Diputados: Arturo Escobar y Vega, Lyndiana Elizabeth Bugarín Cortés, Jorge Francisco Corona Méndez, Zulma Espinoza Mata, José Ricardo Gallardo Cardona, Marco Antonio Gómez Alcantar, Leticia Mariana Gómez Ordaz, Carlos Alberto Puente Salas, Roberto Antonio Rubio Montejo, Jesús Carlos Vidal Peniche, Lilia Villafuerte Zavala, Francisco Elizondo Garrido, Nayeli Arlen Fernández Cruz, Alfredo Antonio Gordillo Moreno, Ana Patricia Peralta de la Peña, Érika Mariana Rosas Uribe (rúbricas).