

**LA SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA AL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, EN NOMBRE DEL PUEBLO QUE REPRESENTA, Y:**

**CONSIDERANDO**

Que en sesión de fecha 07 de mayo del 2019, las Diputadas y los Diputados integrantes de la Comisión de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, presentaron el dictamen con proyecto de Acuerdo por el que la Sexagésima Segunda Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Dictamina como improcedente la Iniciativa de Decreto de Adición a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guerrero Número 814; al artículo 3º, Fracción XXIV, corriéndose las sucesivas y se adiciona tercer párrafo al artículo 55 y se adiciona al artículo 93 fracción VI, suscrita por el Diputado Omar Jalil Flores Majul, en los siguientes términos:

***“I. ANTECEDENTES***

*En la Sesión Plenaria del martes 9 de octubre de 2018, el Pleno de la Sexagésima Segunda Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero tomo conocimiento de la Iniciativa de Decreto de adición a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guerrero No. 814; al art. 3º, fracción XXIV, corriéndose las sucesivas y se adiciona tercer párrafo al art. 55 y adición al art. 93 fracción VI, suscrita por el Dip. Omar Jalil Flores Majul.*

***II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA***

***La propuesta materia del presente dictamen tiene por objeto:***

*Establecer y regularizar jurídicamente la realidad en la que se desarrolla el otorgamiento del insumo del fertilizante, para la producción agrícola, en el Estado de Guerrero. Y que se ha convertido en un instrumento que se otorga a los agricultores del estado, con el esquema de gratuidad. La propuesta pretende establecer la política institucional del Programa de Fertilizante a título gratuito incorporándolo dentro de la ley de la materia. Es decir, que se encuadre el Subsidio a la Agricultura de Guerrero con transparencia y eficacia en el destino de su uso. La presente iniciativa pretende reformar y sostener, con base en el reconocimiento del programa de entrega de fertilizante gratuito para incorporar dicho concepto en el cuerpo jurídico y que cuente con recursos fiscales*

*transferidos de la Federación al Gobierno del Estado de Guerrero y opere por medio de convenios con los municipios para su ejecución.*

**A través de:**

*Incorporar en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable No. 814 del Estado de Guerrero, la definición del concepto “Fertilizante, adicionando en Art. 3º, fracción XXIV lo siguiente: “Se entiende como fertilizante a la sustancia que puede tener un origen orgánico, mineral, vegetal o sintético. Este contiene nutrientes que se utilizan para enriquecer y mejorar las características físicas, químicas y biológicas del suelo o sustrato. Existen fertilizantes químicos, orgánicos e inorgánicos”. Recorriéndose los numerales subsecuentes.*

*Adicionando en el Art. 55 un tercer párrafo que diga “Para los efectos y objetivos a cumplir en éste capítulo el Gobierno del Estado de Guerrero contará de forma permanente con el Programa de Fertilizante a Título de Subsidio Gratuito, que incluirá acciones de adiciones de tecnología, capacitación o las que se requieran para los agricultores del Estado de Guerrero sin distinción en extensión de tierra o de uso para autoconsumo. El Programa contará con un Padrón Único de Agricultores Beneficiados que elaborará el Gobierno del Estado en consulta y coadyuvancia con los Municipios. Este se revisará y se depurará cada dos años y contará con las disposiciones reglamentarias que contemplarán su transparencia, expedites y cronograma de entrega del Fertilizante”.*

*Y adicionando en el Art. 93 una Sexta fracción que dice: “Fracción VI. Diseñará y ejecutará el Programa de Fertilizante a Título de Subsidio Gratuito, de conformidad con lo dispuesto en ésta Ley”.*

**III. MOTIVACIÓN DEL AUTOR DE LA INICIATIVA**

*Esta iniciativa pretende establecer y regularizar jurídicamente la realidad en la que se desarrolla el otorgamiento del insumo del fertilizante, para la producción agrícola, en el Estado de Guerrero. Y que se ha convertido en un instrumento que se otorga a los agricultores del estado, con el esquema de gratuidad. La propuesta pretende establecer las políticas públicas institucionales del programa del fertilizante a título gratuito incorporándolo dentro de la ley de la materia.*

*Esto significa, que se encuadre el subsidio a la Agricultura de Guerrero con transparencia y eficacia en el destino de su uso. Pretende reformar y sostener, con*

*base en el reconocimiento del programa para incorporarlo al cuerpo jurídico y que este cuente, con recursos fiscales transferidos por la federación al Gobierno del Estado y opere por medio de convenios con los municipios para su ejecución.*

*Se busca con esta propuesta resolver el problema dañino de la utilización de los recursos fiscales municipales, para pagar la aportación correspondiente para el fertilizante gratuito, sin que estos puedan ser utilizados para obra pública, infraestructura o bienestar social en los municipios. Lesionando con ello en muchas ocasiones las menguadas finanzas municipales.*

*Con esta iniciativa se intenta que exista y diseñe la política institucional del otorgamiento de subsidios directos al agricultor guerrerense. Reconociendo que actualmente existe una dependencia de recursos fiscales de Guerrero de la Federación y que necesariamente tiene que ir transformándose esta situación para ir produciendo condiciones desarrollo propio para su población.*

*En la propuesta se incluye la definición inicial y general del concepto de fertilizante que es necesario puntualizar, no obviando reconocer que la dictaminadora respectiva, de acuerdo de sus facultades, podrá ampliar, redefinir o enriquecer en su caso el concepto aquí presentado e incorporarlo a las definiciones que el cuerpo de la ley tiene.*

*En la propuesta se establece la creación del Programa Institucional de Gratuidad del Fertilizante para el Agricultor Guerrerense. Se instituye la elaboración del Padrón Único de Beneficiarios Agricultores para ser utilizado como referente del destino y uso del gasto, con su actualización respectiva permitiendo con esto, ordenar la política de subsidio directo y evitar vicios o desviaciones en su entrega. Se propiciará con ello la certidumbre en su otorgamiento y se plantea que se diseñen acciones de acompañamiento técnico, de transferencia tecnológica y sustentabilidad ambiental, en y durante la aplicación de la entrega de fertilizante.*

*En la política agrícola para el caso del Estado de Guerrero el Programa de Fertilizante Gratuito se convirtió en un elemento prioritario para el Estado, manteniéndose este a pesar de los recortes presupuestales ocurridos en el último lustro. Añadiendo hace poco tiempo en forma negativa a esta situación, que los municipios del país y sobre todo los más pobres fueran afectados al modificar las Reglas de Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal debido a que cambió el sentido y contenido de la Ley de Coordinación Fiscal con su reforma en el año 2013. Incluyendo consideraciones que reducían la intervención del Estado en la economía política agrícola del país por medio de los municipios, suprimiendo el concepto de infraestructura productiva rural en la Ley*

*de Coordinación Fiscal. Entendiendo este concepto de manera general como la generación de oportunidades económicas mediante el fomento de capacidades y de inversión económica por subsidios o no.*

*Después de la reforma quedó la prohibición de utilizar recursos de este fondo por parte de los ayuntamientos al desaparecerlo de la ley. Como efecto de esto se produjeron observaciones de la Auditoría Superior de la Federación sobre el uso del recurso para la compra del fertilizante a los alcaldes por recurrir al punto señalado cuando ya no se podía, situación que está vigente.*

*Éste vicio administrativo se produjo al no consultar y no reconocer la importancia del subsidio en el campo y la gravedad de la dependencia financiera de varias regiones del país. Esta es una realidad que tiene que rectificarse y remontarse para otorgarle el sentido apropiado del orden y certidumbre jurídica.*

*En suma se requiere empezar a transformar el destino del gasto e incluir las consideraciones de la figura de Subsidio y su otorgamiento a Título Gratuito como una primera etapa que permita iniciar la transformación de la política agrícola del estado que supere gradualmente la dependencia económica en un proceso que sin duda será largo pero que es necesario iniciar.*

*El fertilizante aquí en Guerrero es un subsidio directo a la producción de interés social. Su naturaleza es pública y ocupa recursos fiscales para su operación.*

*La cifra estimada de entrega de este insumo al campo guerrerense de acuerdo a datos oficiales es de casi 340 mil productores distribuidos en 440 mil hectáreas y para casi 7 mil comunidades. Esta superficie se cubrió con 203 mil 910 toneladas de fertilizante. El gobierno del Estado realiza una aportación económica de un poco más de 340 millones de pesos y los municipios aportan 900 millones de pesos para que tener una cifra de 1, 240 millones de pesos de Subsidio de Fertilizante como política agrícola de Guerrero.*

*Éste Programa de Fertilizante Gratuito ha permitido incrementar el 30% de la producción de maíz abarcando su cobertura a los 81 municipios de acuerdo a la información de la Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural del Estado de Guerrero.*

*La que también ha señalado que en el año 2016 la cosecha de este grano básico fue de 1 millón 300 mil toneladas. Lo que representó hasta un 40% más en comparación con el año 2015 así mismo se informó que esta cosecha se dio por la buena temporada de lluvia y por la entrega oportuna que se hizo por medio del*

*programa gratuito de fertilizante y transferencia tecnológica denominado más maíz. El secretario del ramo Juan José Castro Justo también señaló que en Guerrero hay un rendimiento de 3 toneladas por hectárea y mencionó que de octubre del año 2016 a octubre del 2017 el monto total de inversión en el campo de Guerrero es de 5 mil millones de pesos.*

*Lo operación del programa más maíz se realiza con la firma de convenio entre los municipios y el gobierno estatal. Cumpliendo el ciclo agrícola primavera verano. Este programa es básico para mantener condiciones de gobernabilidad en el campo guerrerense. Por lo cual debe permanecer y otorgarle certidumbre jurídica en el cuerpo de la ley y con ayuda de la Federación y evitando causar lesiones a las finanzas de los municipios.*

*También aquí en este congreso el tema fue tratado por el presidente de la Comisión de Desarrollo Agropecuario y Pesquero de la LXI legislatura, el Diputado Isidro Duarte Cabrera, quien solicitó entre otras cosas que se modificaran las reglas de operación del Fondo para Aportaciones para la Infraestructura Social dado que este prohíbe a los ayuntamientos utilizar los recursos del denominado ramo 33 para el pago de fertilizante en el caso de Guerrero. -Lo que se señaló anteriormente-.*

*En este caso los municipios tienen que obtener los recursos que llegan a representar hasta el 30% del presupuesto anual de las alcaldías y mencionó que en el año 2014 se llegó a un acuerdo con el gobierno federal para que se utilizara una bolsa adicional para la compra de fertilizante por parte de los ayuntamientos.*

*Este antecedente permite afirmar que para el programa de fertilizante gratuito se debe de encontrar una solución satisfactoria para que los equilibrios financieros de los municipios y la satisfacción social se cumplan.*

*Esta propuesta de iniciativa pretende que no se lesionen las finanzas municipales reconociendo esta realidad manteniendo el Programa de Fertilizante a Título Gratuito.*

*Por ello los subsidios son claves para paliar la pobreza y poder fortalecer e iniciar las políticas agrícolas, en el Estado de Guerrero que ayuden a transformar esta condición social.*

*Éste programa no ha estado exento de reclamos de pobladores de las áreas rurales del estado de diferentes regiones, generando innecesariamente conflictos*

*que se pueden resolver con una planificación organizada de entrega y con la garantía jurídica de que dicho programa se encuentre dentro de la ley.*

*Para comprender la importancia de esta propuesta es importante señalar aquí la conceptualización y de lo que se entiende de manera general por subsidio. En el ámbito de la administración pública este concepto proviene de latín Subsidiūm que significa ayuda, socorro, refuerzo.*

*Los subsidios tienen el objeto de propiciar o proteger a personas, grupos sociales o sectores económicos. Los subsidios forman parte de la política económica general de un país. Se impulsan por medio de principios de subsidiariedad que se produce a través de la transferencia en especie o en monetario hacia esta amplia gama de sujetos sociales.*

*El subsidio también se entiende como la relación estrecha de apoyo entre el Estado y la Sociedad. En donde el primero asumen la responsabilidad institucional de otorgar el subsidio en especie o monetario de acuerdo a la suficiencia presupuestal y a la existencia de recursos excedentes producidos por la sociedad, que permitan otorgar este recurso. Sin afectaciones de otras áreas económicas que provoquen déficits que deriven en crisis fiscales y económicas.*

*La acción del Estado como ente de gobierno traslada esta ayuda a partes integrantes de la sociedad, donde éstas no pueden desempeñar plenamente sus acciones vitales productivas o poseen carencias serias para su propio desarrollo individual o colectivo.*

*El subsidio, requiere la intervención del poder estatal, para facilitar y auxiliar en la vida cotidiana. Se utiliza para provocar un estímulo para producir el consumo o generar producción. Es lo contrario a la figura del impuesto pero ambos instrumentos de finanzas públicas están íntimamente ligados.*

*Tiene su origen en el desarrollo del Estado Benefactor, en el pensamiento liberal y en la doctrina social de la Iglesia Católica. El subsidio es una forma de cooperación solidaria y ha evolucionado durante casi 80 años en la concepción del Estado Social Subsidiario. No implica una dádiva sino una responsabilidad de quien lo recibe para su aplicación. En la mayoría de los casos los subsidios son verificables y sujetos al cumplimiento del resultado.*

*El subsidio opera en la economía de mercados desarrollados y subdesarrollados. Y se explica como la intervención del Estado ante los fallos o imperfecciones del mercado. En su aplicación se debe buscar que no se lesionen las finanzas*

*públicas equilibrando el ingreso superavitario y los excedentes con la política de recaudación. El subsidio tiene un costo en las finanzas públicas. Finalmente lo paga el grueso de la población que paga impuestos,. Pero la intención es que éste costo tenga un sentido positivo y con resultados sociales. Es una inversión social, si es bien dirigido y se tiene claro sus objetivos. No desconociendo que en varias experiencias históricas, las políticas de subsidio masivo sin respaldo productivo y superavitario en el marco macroeconómico, han degenerado y provocado inestabilidad financiera y crisis económicas. Distorsionando el ingreso con el gasto y desequilibrando la política monetaria provocando inflación, que es el impuesto más caro que pagan los que menos tienen, impactando directamente en la micro economía del bolsillo de todos entre otras causas.*

*En el caso del fertilizante, aquí en Guerrero, este es un subsidio directo a la producción de interés social. Su naturaleza es pública y ocupa recursos fiscales, para su operación.*

*En nuestro marco jurídico en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el capítulo se aborda los subsidios, se le otorga la facultad al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la distribución de los subsidios y transferencias con cargo a los presupuestos de las dependencias y en su caso a las entidades federativas. Su aplicación deberá sujetarse a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad. Identificando con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico, como por región en el país, entidad federativa y municipio. Y para el caso del beneficio directo a individuos y grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base a criterios distributivos y se deberá privilegiar a la población de menos ingresos, procurando la equidad entre las regiones y las entidades federativas. Estableciendo que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales.*

*Esta herramienta de distribución de subsidios, en la política agrícola, es aplicada en otras latitudes del mundo de manera prioritaria y decisiva, porque protegen su sistema alimentario y las cadenas productivas del sistema productivo nacional, tanto para el mercado externo como para el interno. Por mencionar sólo dos ejemplos. Tal es el caso de los Estados Unidos y la Unión Europea. En el primer caso esta nación subsidia veinte veces más a su sistema agrícola, que los subsidios que México otorga al sector rural. Recientemente y debido a la guerra comercial iniciada por el presidente D. Trump. En julio de este año se anunció que compensará más a los productores agropecuarios por las pérdidas en este conflicto comercial con China, la Unión Europea, México y Canadá tras la decisión*

*de aplicar aranceles a productos importados de éstas, otorgando subsidios directos a sus productores.*

*En la Unión Europea, después de su consolidación con la firma y ratificación del tratado de Lisboa, que le otorgó finalmente su naturaleza de integración y la condición de sujeto de derecho internacional; lo primero que estableció fue en la política agrícola en los 28 estados nacionales que la integran y definieron la política de subsidios agrícolas, que posee carácter de cooperación multilateral y cuyos objetivos generales son que las zonas rurales de esta unión, puedan hacer frente a la amplia gama de retos económicos y medioambientales y sociales existentes.*

*Éstas medidas son el segundo pilar de la política agrícola común. Su distribución se realiza a través de fondo europeo agrícola de defensa de desarrollo rural y se otorga siempre y cuando se utilicen métodos de cultivo ecológicos, que preserven la biodiversidad, mantengan en la calidad del suelo y tengan bajas emisiones de contaminantes. Además incluye como requisitos que los agricultores se formen y capaciten en nuevas técnicas de cultivo o en reestructurar en su caso, las explotaciones agrícolas entre otras cosas. (Véase para mayor información, publicaciones de la Unión Europea)*

*La ley en comento, tiene siete años de vigencia y contiene siete títulos. La propuesta aquí realizada se motiva para enriquecer el contenido de la misma, y busca garantizar el desarrollo agrícola. Sin embargo, no se deja de reconocer el esfuerzo que se realizó en su momento para que se estableciera la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que incluye entre otras cosas, el desarrollo social integral y la autogestión, así como la atención a zonas marginadas, el desarrollo de capacidades locales, la intervención y el desarrollo tecnológico así como la capacitación rural.*

#### **IV. CONSIDERACIONES**

*Que el Gobierno Federal Electo en su periodo 2018 – 2024 encabezado por el Lic. Andrés Manuel López Obrador tomó Protesta de Ley el día 1 de diciembre de 2018 ante el pleno del Congreso de la Unión. Y que en ese día y en los días posteriores tomaron protesta los titulares de todas las dependencias federales.*

*El día 4 de octubre de 2018, el entonces presidente electo Andrés Manuel López Obrador anunció, de visita en el Estado de Guerrero, que el gobierno federal atraería el Programa de Fertilizante Gratuito y que éste sería aplicado por la Federación para los pequeños y medianos productores de maíz y frijol del Estado*



*de Guerrero. Que realizaría ésta acción de manera directa para que el Gobierno del Estado de Guerrero y los Municipios pudieran destinar los recursos que anteriormente aplicaban a éste programa, a la realización de obra pública en el sector rural.*

*Posteriormente el 15 de diciembre de 2018, el Ejecutivo Federal, ya en funciones, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluyó en su Propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, mil millones de pesos para el Programa Piloto de Fertilizante Gratuito. Que el sábado 22 de diciembre de 2018, la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos 2019, donde se asignaron mil quinientos millones para el Programa Piloto de Fertilizante Gratuito.*

*El Ejecutivo Federal publicó, el día 28 de diciembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, por lo que lo programado y publicado en el referido Diario adquiere el carácter de Ley, garantizando los recursos para el Programa de Fertilizante Gratuito en el Estado de Guerrero.*

*En el arranque de éste año 2019, el 4 de enero, el Ing. Víctor Villalobos Arámbula, titular de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural del Gobierno Federal (SADER), anunció que el Programa de Fertilizante Gratuito contemplaba la aplicación de 650 millones de pesos para los pequeños y medianos productores de maíz y frijol de Guerrero y que aunque el recurso pudiera ser menor al solicitado para dicho programa en la entidad, sería suficiente toda vez que se atenderían a 116 mil productores con fertilizantes producidos nacionalmente por lo que se reducirían gastos.*

*El 8 de febrero de 2019, el Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador anunció en Cd. Altamirano, el arranque del Programa Piloto de Fertilizante Gratuito en el Estado de Guerrero, indicando que se integraría un padrón nuevo, mediante asambleas en los núcleos ejidales y que los recursos contemplados para el programa sería suficientes toda vez que se van a reconstruir las plantas productivas de fertilizantes nacionales para evitar importar los mismos, con el consecuente ahorro. Que la federación aplicaría de manera directa el fertilizante mismo que sería entregado a los productores, por lo que el gobierno estatal y los gobiernos municipales, dejarían de destinar recursos del Ramo 33 para tal efecto, a fin de que dichos recursos estatales y municipales sean utilizados en la obra pública e infraestructura social en las zonas de más alta marginación.*

*Que, tal y como lo anunció el gobierno federal, el Programa de Fertilizante Gratuito es uno de los 4 programas federales con los que el Ejecutivo espera lograr la soberanía alimentaria en México.*

*Que, toda vez que el Programa de Fertilizante Gratuito que se aplicaba en Guerrero por el Gobierno del Estado en concurrencia con los Municipios será atraído en su ejecución, financiamiento, operación y distribución por la federación, pierde razón de ser la propuesta de reforma a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guerrero, motivo de esta iniciativa”.*

Que vertido lo anterior, en sesiones de fecha 07 y 09 de mayo del año en curso, el Dictamen con proyecto de Acuerdo recibió primera lectura y dispensa de la segunda lectura, respectivamente, y que una vez dispensada la lectura, la Sexagésima Segunda Legislatura al Honorable Congreso del Estado, aprobó por unanimidad de votos, en todos y cada uno de sus términos, el Dictamen con proyecto de Acuerdo presentado por la Comisión de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 61 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 227 y 297 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo número 231, este Honorable Congreso del Estado de Guerrero, expide el siguiente:

## ACUERDO

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se declara **improcedente** la Iniciativa de Decreto de Adición a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guerrero Número 814; al artículo 3º, fracción XXIV, corriéndose las sucesivas y se adiciona tercer párrafo al artículo 55 y se adiciona al artículo 93 fracción VI, suscrita por el Diputado Omar Jalil Flores Majul.

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación.

**SEGUNDO.** Archívese y descargase de la relación de los asuntos pendientes de la Comisión.

Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Poder Legislativo, a los nueve días del mes de mayo del año dos mil diecinueve.

**DIPUTADA PRESIDENTA**

**MARÍA VERÓNICA MUÑOZ PARRA**

**DIPUTADO SECRETARIO**

**ADALID PÉREZ GALEANA**

**DIPUTADA SECRETARIA**

**ARACELY ALHELI ALVARADO GONZÁLEZ**

(HOJA DE FIRMAS DEL ACUERDO POR EL QUE SE DECLARA IMPROCEDENTE LA INICIATIVA DE DECRETO DE ADICIÓN A LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE DEL ESTADO DE GUERRERO NÚMERO 814; AL ARTÍCULO 3º, FRACCIÓN XXIV, CORRIÉNDOSE LAS SUCESIVAS Y SE ADICIONA TERCER PÁRRAFO AL ARTÍCULO 55 Y SE ADICIONA AL ARTÍCULO 93 FRACCIÓN VI, SUSCRITA POR EL DIPUTADO OMAR JALIL FLORES MAJUL.)