



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



## FACULTAD DE DERECHO

### SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

“ESTÍMULOS FISCALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO  
(UNA PROPUESTA CON ENFOQUE A POLÍTICAS DE DESARROLLO  
INTERNACIONAL)”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

**LUZ RÍOS CRUZ**

**ASESORA: DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Al Todopoderoso.*

**A mis padres.**

A mi alma mater por haberme cobijado y permitido formar parte de ella.

*Al Programa Universitario México Nación Multicultural que me dio su voto de confianza y gracias a su apoyo pude cumplir esta meta.*

***A mi asesora de tesis, que sin su apoyo este trabajo de investigación jamás se hubiese realizado.***

*A los doctores Pedro Salazar Ugarte, Rodrigo Gutiérrez Rivas y Alfonso E. Ochoa Hofmann, grandes ejemplos a seguir.*

***A mis grandes amigos, en especial a quien nunca bajo la guardia y fue cómplice de esta gran aventura.***

Porque bien es cierto uno escribe con lo que más se identifica, en consecuencia este trabajo se dedica a las comunidades indígenas que siempre se han preocupado por:

Producir conservando y conservar produciendo.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>I</b>
<b>CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b>1</b>
1.1. Potestad tributaria. ....	1
1.2. Ingresos fiscales. ....	4
1.3. Ingresos No Fiscales.....	14
1.4. Origen del estímulo fiscal. ....	19
1.5. Estímulos fiscales por decreto. ....	20
1.5.1. Artículo 39 del Código Fiscal de la Federación.....	20
1.6. Estímulos fiscales establecidos en ley. ....	24
1.6.1. Estímulos en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR).....	25
1.6.2. Estímulos en la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción Y Servicios (LIESPS). ....	28
<b>CAPITULO II.EL SECTOR AGROPECUARIO EN MÉXICO.....</b>	<b>31</b>
2.1. Balance cualitativo y cuantitativo del sector agropecuario. ....	31
2.2. Programas gubernamentales para el desarrollo agropecuario.....	42
2.3. Problemática económica del campo mexicano. ....	50
2.4. Competitividad nacional e internacional del sector agropecuario.....	52
2.5. Ética y desarrollo del sector agropecuario. ....	58

<b>CAPITULO III. EL ESTIMULO COMO FORMA DE INCENTIVAR EL SECTOR DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA.....</b>	<b>64</b>
3.1. Concepto de estímulo. ....	64
3.2. Beneficios fiscales del estímulo. ....	66
3.3. Estímulos y apoyos a la Secretaria de Economía (SE).....	67
3.4. Criterios de la OMC en torno a los estímulos fiscales.....	74
3.5. Criterios de aplicación de los estímulos. ....	76
3.6. El estímulo fiscal al campo.....	78
3.6.1. Experiencia de otros países. ....	81
3.6.2. Perspectivas operativas del estímulo. ....	93
 <b>CONCLUSIONES .....</b>	 <b>99</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	 <b>102</b>

## INTRODUCCIÓN

Los recursos naturales junto con la cultura indígena son las dos grandes riquezas que poseemos los mexicanos y que están en nuestras manos su conservación, obligación que tenemos aún más todos aquellos que por fortuna pertenecemos a uno de los 62 grupos étnicos. Este sentido de identidad y pertenencia nos induce a estudiar esta nación multicultural, y analizar uno de sus problemas más importantes, es decir, el estancamiento del campo agrícola, pero además proponer una solución.

Labrar la tierra para obtener de ella el alimento necesario para la sobrevivencia humana es una actividad tan humilde que no solo requiere de conocimientos técnicos sino de comunicarse con la naturaleza, relación que solo se puede entender a través de la cosmovisión indígena, así me lo enseñaron mis padres y así lo creo.

Esta labor ha estado presente desde la aparición del hombre en la tierra y ha sido causa de grandes luchas sociales como la Revolución Mexicana de 1917, donde grandes campesinos como Emiliano Zapata creador del lema “la tierra es de quien la trabaja”, alzaron la voz para exigir que se les devolvieran sus terrenos; petición que no fue atendida de manera integral debido a la falta de interés del Estado y poca comprensión.

En esa época se pensó que con entregar las tierras a los agricultores sería suficiente; sin embargo para obtener éxito se requerían de políticas públicas eficaces y ante la falta de estas, nace el interés de formular una propuesta que consista en crear un estímulo fiscal para la comercialización de productos agrícolas orgánicos, para lo cual la experiencia de otros países que han creado programas similares son de vital importancia por lo que para lograr nuestro objetivo en la presente investigación nos enfocamos a estudiar, analizar el problema y proponer un estímulo fiscal, por lo que a lo largo de 3 capítulos desarrollamos el tema:

En el capítulo uno titulado: *Marco Conceptual*, se aborda la noción de potestad tributaria, facultad que es la base de actuación del Estado, para que una vez fijada su importancia con base en ella se abra paso al tema ingresos fiscales y financieros, su clasificación y regulación; así como el estímulo fiscal como una figura que incide sobre la recaudación hacendaria.

En el segundo capítulo denominado: *El Sector Agropecuario en México* se analiza la problemática social y económica del país, en términos cuantitativos y cualitativos, posteriormente nos concentramos en una actividad económica que es la agricultura donde se confrontó el sistema de producción convencional y el orgánico, ambos presentes en el territorio nacional, todo esto para mostrar al lector la realidad que vive el campo mexicano, y a que se debe su situación y como podría solucionarse.

En el último capítulo llamado: *El Estímulo Como Forma de Incentivar el Sector de Producción Agrícola* se abordó el impacto del estímulo fiscal en el desarrollo nacional, y de manera general se refirió que establecen sobre el tema los organismos y tratados internacionales y en países como Dinamarca, Costa Rica y Argentina quienes lo han incorporado a su legislación obteniendo grandes resultados.

Lo anterior, nos permitió diseñar una propuesta para México que consiste en un incentivo fiscal en materia agrícola, mismo que es a partir de una deducción al Impuesto Sobre la Renta para todos aquellos que adquieran productos orgánicos de manera directa del agricultor, beneficio temporal que además se busca se incluya en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Todo lo referido nos permite concluir que el estímulo fiscal coadyuvara para resolver la crisis agrícola en México.

# CAPITULO I.

## MARCO CONCEPTUAL

### 1.1. Potestad tributaria.

La palabra *potestad* proviene del latín *potestas* que significa “dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre algo”<sup>1</sup> y *tributaria* que deriva del verbo tributar; uniendo estas dos ideas se deduce que es el poder que ejerce el Estado para allegarse de recursos destinados a cubrir el gasto público.<sup>2</sup>

Esta atribución es el eje central para dar legitimidad a las actividades fiscales, y se caracteriza por ser inherente y connatural a la existencia de la nación por lo que no puede renunciar a ella ni mucho menos cederlo a un particular, para evitar que su ejercicio sea arbitrario y absoluto necesita apegarse a un marco normativo,<sup>3</sup> este último es importante ya que si bien es cierto se está obligado a contribuir también lo es que dicha obligación debe estar perfectamente regulada por las leyes que al efecto se expidan.

En consecuencia, el fundamento se halla en los preceptos 1,31 fracción IV, 40, 41, 73 fracciones VII y XXIX, 115, 116, 122 base primera fracción V inciso b) y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de los cuales se destacan:

El primer artículo a comentar es el 31 fracción IV porque establece la obligación de los ciudadanos de contribuir con el gasto para los tres niveles de gobierno -federal, estatal y municipal- respetando siempre los principios de proporcionalidad y equidad.

---

<sup>1</sup> Real Academia Española. “*Diccionario de la Lengua Española*”. Tomo II, letra de la H a la Z, 22ª ed., Ed. Espasa, España, 2001, pág. 1814.

<sup>2</sup> Cfr. RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. “*Derecho Fiscal*”. 2ª ed., Ed. Oxford University Press, México, 1999, pág. 6.

<sup>3</sup> Cfr. CARRASCO Iriarte, Hugo. “*Derecho Fiscal I*”. 6ª ed., Ed. IURE editores, México, 2007, pág. 16 y 17.

En segundo lugar, se encuentra el 40 constitucional que determina nuestra forma de gobierno como una República representativa, democrática, federal integrada por entidades federativas que unidas conforman la Federación, quien es un ente supremo y ejerce la soberanía del pueblo mediante los Poderes de la Unión que se integran por el Legislativo, Judicial y Ejecutivo; es en este apartado donde se consagra el pacto de la ciudadanía mexicana para convertirse en un solo cuerpo, pero conservando la autonomía local.

Estos dos artículos constituyen los pilares de la potestad porque señalan que los tributos lo pueden establecer los tres órdenes gubernamentales, aunque solo se le reconoce de manera expresa al federal esto de acuerdo con el art. 73 fracción VII de nuestra Carta Magna que a la letra dice:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:  
VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.”

Tarea que se limita de acuerdo con las fracciones X y XXIX del mismo precepto a las materias de:

“hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del art. 27, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación; y explotación forestal, producción y consumo de cerveza.”

De lo anterior, se expresa que el Poder Legislativo es el encargado de establecer gravámenes en numerosas áreas lo que restringe el campo de actuación de las entidades; al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señala:

“SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES.

El texto constitucional establece que el objetivo del sistema tributario es cubrir los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados y Municipios, dentro de un marco legal que sea proporcional y equitativo, por ello se afirma que

dicho sistema se integra por diversas normas, a través de las cuales se cumple con el mencionado objetivo asignado constitucionalmente. Ahora bien, la creación del citado sistema, por disposición de la Constitución Federal, está a cargo del Poder Legislativo de la Unión, al que debe reconocérsele un aspecto legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico cumplan con sus propósitos de la mejor manera, sin pasar por alto que existen ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva.

En tal virtud, debe señalarse que el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política -amplio, mas no ilimitado-, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo, por lo que el hecho de que en un determinado momento los supuestos a los que recurra el legislador para fundamentar las hipótesis normativas no sean aquellos vinculados con anterioridad a las hipótesis contempladas legalmente, no resulta inconstitucional, siempre y cuando con ello no se vulneren otros principios constitucionales.”<sup>4</sup>

Este criterio reafirma la legitimidad del legislador para ejercer la potestad tributaria, misma que se ciñe a lo que le ordena nuestra Carta Magna; hasta aquí todo aparenta claridad, pero al continuar con el análisis de la Constitución encontramos el art. 124 que manifiesta lo siguiente:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

El citado precepto es una delimitación legislativa ya que autoriza a las entidades federativas imponer contribuciones en todas las materias no reguladas por el Congreso de la Unión; sin embargo, se ha convertido en un problema ante la concurrencia del nivel Federal y estatal cayendo en la doble tributación, sobre esto el máximo tribunal opina:

“IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS.

Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b)

---

<sup>4</sup> Novena época, instancia: primera sala, fuente: semanario judicial de la federación y su gaceta XXVI, diciembre de 2007, tesis jurisprudencia: 1a./J. 159/2007, no. lus 170585, pág. 111.

Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).<sup>5</sup>

Esta jurisprudencia reconoce la exigua intervención de los Estados en el área fiscal ya que hasta la fecha ha prevalecido la idea que lo importante es recolectar ingresos para pagar las erogaciones del país, no que la potestad se ejerza de manera equilibrada; en consecuencia para poner fin a esta controversia se creó la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de diciembre de 1978 e inicio su vigencia en 1980, la cual contempla que las entidades reciben una parte de la recaudación de las contribuciones condicionado a no gravar lo tratado en el convenio de colaboración administrativa, para acceder a este beneficio es necesario adherirse al sistema de coordinación fiscal.

Finalmente, en uso pleno de este poder se elabora la ley de ingresos (siguiente tema a estudiar) en la que se planea que y cuanto se va a recaudar, para que posteriormente el Ejecutivo en su carácter de administrador efectúe el cobro y lo administre, tarea que realiza la Secretaría de Hacienda y crédito Público a través del Servicio de Administración Tributaria con base en los artículos 89 fracción I y 90 de la Constitución y 31 fracciones II, III, XI, XV y XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## **1.2. Ingresos fiscales.**

El sostenimiento del Estado implica la realización de gastos y la necesidad de colectar recursos económicos para pagarlos, por lo que la administración pública se ve obligada a participar en la *actividad financiera estatal*,<sup>6</sup> misma que se integra por las fases de: obtención, manejo y empleo; la primera se refiere al mecanismo para recoger el *Ingreso Público*.

---

<sup>5</sup> Séptima época, instancia: pleno, fuente: semanario judicial de la federación volúmenes 151-156 primera parte, 1969, tesis jurisprudencia, no. Ius 232505, pág. 149.

<sup>6</sup> Cfr. RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. *Op. Cit.*, pág. 3.

Este último concepto mencionado se define como la percepción (regularmente en dinero o de manera excepcional en especie) con valor económico que el gobierno recibe de los contribuyentes;<sup>7</sup> y se clasifica para facilitar su comprensión ya sea por motivos de enfoques, convicciones personales o legislación del país en estudio, etcétera por lo que es imposible establecer un estándar, pero las más relevantes son:

Para los Camarelistas los recursos del Estado derivaban de tres fuentes:

- Dominio público: constituía el principal mecanismo para el soberano hasta el momento de su venta.
- Derechos de regalías: consistió en la permisión del rey a los particulares para que explotaran sus bienes.
- Impuestos: se consideraban como la última vía a la cual recurrir contrario a lo que nuestra legislación fiscal establece.<sup>8</sup>

En otra vertiente Griziotti los cataloga de acuerdo a su origen en generaciones:

- Pasadas como por ejemplo rentas patrimoniales, utilidades de empresas económicas e instituciones públicas.
- Presentes se integra por contribuciones ordinarias y extraordinarias así como de ingresos percibidos por la guerra, multas e ingresos penales.
- Futuras se conforma por la deuda flotante, emisión de papel moneda y empréstitos forzosos o voluntarios.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Cfr. ORTEGA Maldonado, Juan Manuel. *Primer Curso De Derecho Tributario Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 2004, pág. 33.

<sup>8</sup> Cfr. MARGÁIN Manautou, Emilio. *Introducción Al Estudio Del Derecho Tributario Mexicano*. 20ª ed., Ed. Porrúa, México, 2008, pág. 59.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pág. 60.

Con base a la frecuencia con que se recaudan y su destino se dividen en dos grupos:

- Ordinarios: son aquellos que se reciben anualmente para cubrir los gastos comunes.
- Extraordinarios: se recaudan para resolver situaciones inesperadas como en el caso de algún fenómeno de la naturaleza llámese sismo, sequía, epidemia o guerra que afecte a la población.<sup>10</sup>

Los ordinarios se subdividen para su estudio en:

- “Originarios: provenientes de la explotación y enajenación de los bienes patrimoniales del Estado, tanto territoriales, industriales, comerciales, etc.
- Derivados: son aquellos que provienen de la coacción ejercida por el Estado sobre los gobernados.”<sup>11</sup>

La anterior clasificación es histórica y cambiante, porque un ingreso calificado como ordinario hoy en día en otro tiempo puede ser extraordinario y viceversa.

Lo encontramos también en 2 vertientes, esto depende si hay uso o no del poder estatal para recaudar, que son:

- Derecho público: el Estado impone las aportaciones pecuniarias que deben hacer los particulares para cubrir el gasto público, como los impuestos sin pedir el consentimiento de la población, hay una relación de supra a subordinación.

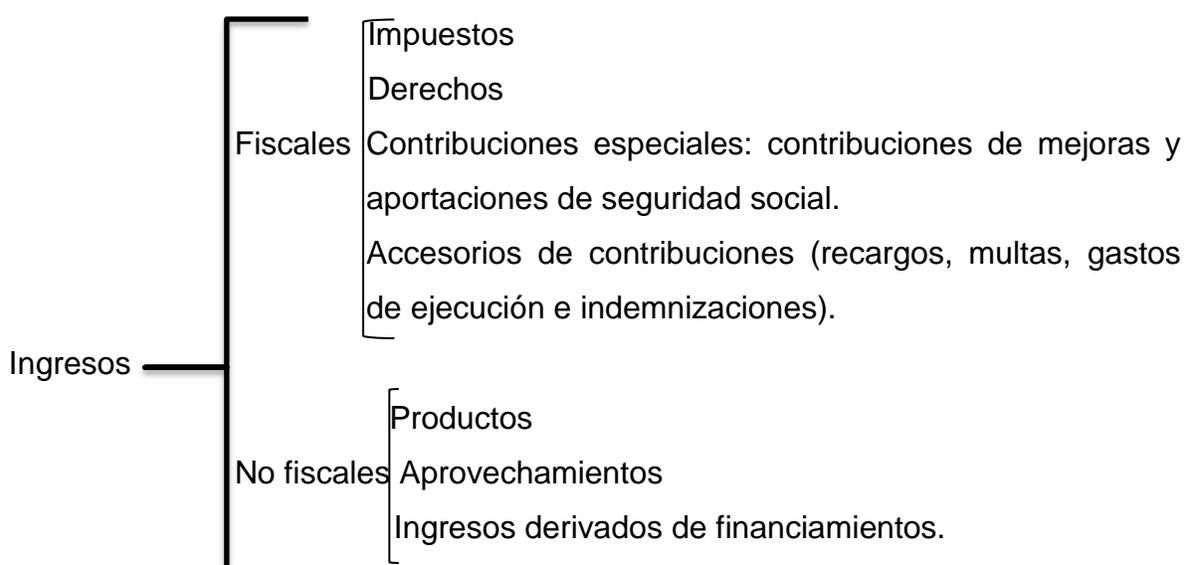
---

<sup>10</sup> Cfr. FLORES Zavala, Ernesto. “*Elementos De Finanzas Públicas Mexicanas*”. 34ª ed., Ed. Porrúa, México, 2004, pág. 21.

<sup>11</sup> JIMÉNEZ Galván, Gustavo. “*Fiscal: antología*”. División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1996, pág. 13.

- Derecho privado: contrario al anterior aquí los recursos obtenidos son el resultado de las actividades mercantiles realizadas por las empresas de participación estatal u organismos descentralizados, es decir, el Estado actúa como cualquier comerciante o empresario, por ejemplo arrendamiento de sus bienes.<sup>12</sup>

Considero que la más apta división de los ingresos públicos de acuerdo a su origen y objetivo es la siguiente:



Conceptos que se pretenden recaudar según la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal 2012<sup>13</sup> por un monto total de \$3, 706,922.2 millones de pesos lo que significa 7.2% más que en 2011, y que serán analizados enseguida.

Los *ingresos fiscales* son los que tienen sustento en algún instrumento normativo<sup>14</sup> se caracterizan por su obligatoriedad ya que es una exigencia por parte del Estado y de conformidad a su naturaleza jurídica señalada en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación (CFF) se clasifican en:

<sup>12</sup> Cfr. SÁNCHEZ Gómez, Narciso. “*Derecho Fiscal Mexicano*”. 8a ed., Ed. Porrúa, México, 2011, pág. 210 y 211.

<sup>13</sup> Publicada el 16 de noviembre de 2011 en el DOF, pág. 4 (primera sección).

<sup>14</sup> Cfr. MABARAK Cerecedo, Doricela. “*Derecho Fiscal Aplicado: Estudio Específico De Los Impuestos*”. Ed. Mc Graw Hill Interamericana, México, 2008, pág. 72.

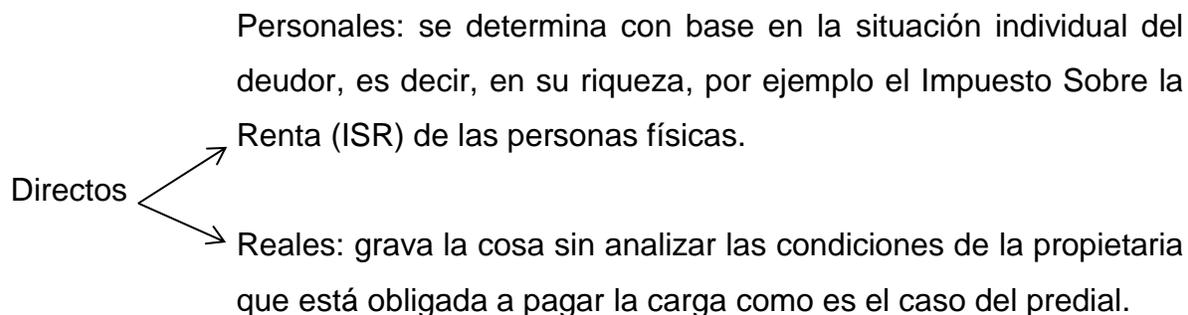
## ❖ Impuestos.

Constituyen el más importante rubro dentro de su categoría tal como se puede observar en el diagrama anterior y deriva de la raíz latina *impositus* que significa tributo o carga, de la fracción I art. 2 del CFF se deduce que son contribuciones establecidas en ley con carácter general, obligatorio e impersonal que deben cubrir todas las personas que se ubiquen en las hipótesis fijadas.<sup>15</sup>

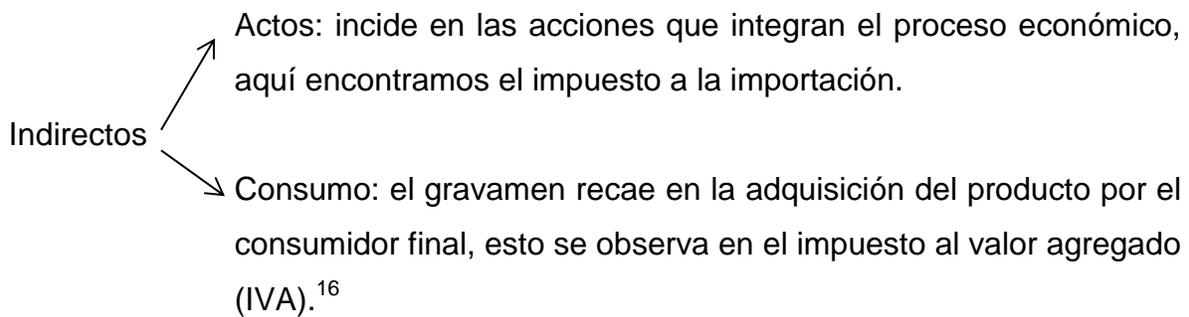
De esta definición se desprenden las siguientes características:

- La carga está plasmada en un instrumento, por lo que es factible decir que no hay tributo sin norma.
- Los sujetos obligados son las personas físicas y morales que encuadren en el supuesto de hecho.
- La obligación es de dar, hacer, tolerar o permitir sin esperar una prestación a cambio, en la que todo contribuyente tiene que entregar una parte de su riqueza, ganancias, utilidades o ingresos al Estado.
- El pago es en dinero con moneda de curso legal o de manera excepcional en especie como metales preciosos, insumos, artículos o bienes.

Con el paso del tiempo se han creado numerosos tributos, mismos que se han clasificado conforme a criterios diferentes, entre los que sobresalen:



<sup>15</sup> Cfr. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*. 5ª ed., Ed. Limusa, México, 2006, pág. 65.



Otra modalidad es por la finalidad de creación, y se divide en:

- Fiscal: se instituye para aportar los ingresos que el Estado requiere para cubrir el presupuesto.
- Extra fiscal: busca solucionar un problema económico o social,<sup>17</sup> por ejemplo con el objetivo de que se consuma el excedente de azúcar de caña que había en nuestro país se puso una tasa del 20% a los jarabes concentrados para preparar refrescos que usen edulcorantes distintos al citado producto, pero si en la elaboración se utilizaba no se pagaba dicho porcentaje.

Esta segunda y última clasificación es utilizada por los gobiernos como política fiscal para mitigar algún malestar de la sociedad, en consecuencia es importante al momento de imponer una nueva contribución aclarar su objetivo de lo contrario podría violar alguno de los principios constitucionales aplicables a la materia.

Una vez explicado el tributo de manera general nos trasladaremos al plano práctico donde la LIF 2012 establece que el monto total a percibirse por este rubro es \$1, 466,179.6 millones de pesos que comparado con el 2011 incrementó solo 0.1% y se integra por los siguientes impuestos:

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*, pág. 74 y 75.

<sup>17</sup> Cfr. MARGÁIN Manautou, Emilio. *Op. Cit.*, pág. 89.

Concepto	Comentario
1. Sobre la renta (ISR)	Nació en Inglaterra en 1798, en nuestro país se instituyó por primera vez el 28 de julio de 1921 como un medio de distribución de la riqueza y de control inflacionario, grava los ingresos recibidos en cierto tiempo, <sup>18</sup> y es el de mayor importancia económica ya que representa el 51% de la categoría con 747,986.1 millones de pesos.
2. Empresarial a tasa única (IETU)	Sustituyó al impuesto al activo en 2008 con el propósito de ampliar la base de contribuyentes y evitar prácticas alusivas, es complementaria del ISR ya que grava los ingresos, permite acreditar contra este último y es el tercero que más recauda con 50 737.5 mdp.
3. Al valor agregado(IVA)	Surgió en Francia en 1954, en México fue establecido en 1980, <sup>19</sup> su pago se realiza cuando hay prestación de servicios independientes, venta o se otorgue el uso o goce temporal de bienes y por la importación de bienes y servicios, se caracteriza porque el sujeto obligado puede trasladar la carga tributaria a terceras personas y se liquida al momento de ubicarse en el supuesto, y es uno de los que más recolectará este año con 556 234.1 mdp.
4. Especial sobre producción y servicios(IESPS)	Entró en vigor el 1 de enero de 1981 y se integra por los tributos especiales que quedaron abrogados por la ley del IVA, grava las fases del proceso de producción y distribución (excepto consumo final) de productos como gasolinas, diesel para combustión automotriz, bebidas energizantes, alcohólicas y cervezas, tabacos labrados, la actividad de juegos con apuestas y sorteos, y el servicio de redes públicas de telecomunicaciones; la LIF 2012 recogerá 46,022.2 MDP 34.1% menos que el año pasado.
5. Sobre automóviles nuevos (ISAN)	La ley del ISAN se creó en 1979 con el fin de cargar la enajenación de automóviles recién fabricados de producción nacional, así como los importados; <sup>20</sup> por dicho concepto se van a recaudar 5,088.0 mdp.
6. Rendimientos petroleros	De acuerdo con la ley de ingresos 2012 el tributo lo deben cubrir petróleo mexicanos y sus organismos subsidiarios (excepto Pemex Exploración y Producción) sobre el rendimiento neto del ejercicio aplicando una tasa del 30%, en el presente año se pretende percibir 1 517.7 mdp. Lo que significa 16.4 más que en 2011.
7. Al comercio exterior (ICE)	La ley del ICE busca promover la competitividad de la economía nacional e inducir el uso eficaz de los recursos productivos, lo que contribuirá a mejorar el bienestar de la nación; la recaudación en 2012 por importación son 27,259.3 mdp. 16.3% más que en 2011.
8. Los depósitos en efectivo (IDE)	Este impuesto se estableció el 1 de julio de 2008 con el propósito de identificar a las personas que eviten total o parcialmente realizar el pago de alguna contribución, por lo que grava los depósitos en efectivo en moneda nacional o extranjera realizado en cualquier tipo de cuenta en las instituciones del sistema financiero mayor a \$15 000 pesos; su eficacia se pone en duda ya que mientras el comercio informal crece el monto a percibir desciende cuando se supone fue implementado para combatirlo, por decir en 2012 se fijó percibir 3, 881.9 mdp. 79.8% menos que el año anterior.

<sup>18</sup> Cfr. CARRASCO Iriarte, Hugo. *Op. Cit.*, pág. 370 y 371.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pág. 460.

<sup>20</sup> Con base en la ley del ISAN deben corresponder al año modelo posterior al de la aplicación de la ley o al que se efectuó la importación y a los 10 años modelo inmediato anteriores.

Como se observa esta rama aporta fuertes cantidades monetarias al erario público las cuales provienen del esfuerzo de la clase económicamente activa, quienes están obligados a pagar sin que importe si quieren o no hacerlo, expresar esto es trascendente ya que las contribuciones que faltan por estudiar se distinguen porque el sujeto pasivo recibe un beneficio.

❖ Derechos.

Forman el segundo tributo más importante y conforme al artículo 2 fracción IV del CFF son las aportaciones establecidas en ley que hacen los particulares cuando el Estado les proporciona un servicio en su función de derecho público (excepto si es un organismo descentralizado o la contraprestación del órgano desconcentrado no está prevista en la Ley Federal de Derechos), por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación.

En otras palabras se pueden expresar que:

- Grava los servicios que prestan los poderes públicos, por utilizar o beneficiarse de bienes estatales.
- Se encuentran plasmadas en una ley como consecuencia del ejercicio de su potestad tributaria.
- Su pago es obligatorio en consecuencia no queda al arbitrio del deudor, debe ser proporcional y equitativo, toda vez que se trata de una contribución por lo que debe guardar congruencia con lo establecido en el artículo 31 fracción IV y se cubre en moneda de curso legal.

Con base en el primer carácter mencionado se clasifican en:

- Prestación de un servicio por parte del Estado como ente público.

- Goce o empleo de un bien nacional.

Pero, dado que este tipo de contribución puede ser impuesto por cualquier nivel de gobierno, entonces se puede dividir en Federal, estatal y municipal.

La ley de ingresos de la Federación para el presente año por la categoría de derechos planea percibir \$789,105.9 millones de pesos, lo que lo ubica como el que más elevó su meta a recaudar con 18.6% de 2011 a 2012, y provienen de tres actividades tal como lo ordena la Ley Federal de Derechos (LFD) desglosados en la tabla siguiente:

Concepto	Comentario
Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público.	Este supuesto lo establece la LFD en su artículo primero, aportando solo 4,817.2 millones de pesos lo que representa el 0.6% de los ingresos a recaudar por este rubro, y proceden con base en la mayor a menor participación económica de las Secretarías de Estado siguientes: Relaciones Exteriores; Comunicaciones y Transportes; Energía; Educación Pública; Hacienda y Crédito Público; Economía; Reforma Agraria, Medio Ambiente y Recursos Naturales; Gobernación; Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Seguridad Pública; Salud; Función Pública; Trabajo y Previsión Social; y Turismo.
Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.	Es la segunda actividad que más aporta al rubro con 16,232.8 MDP la cual tuvo un crecimiento de 30.3% de 2011 a 2012, y proviene de las Secretarías de: Medio Ambiente y Recursos Naturales; Comunicaciones y Transportes Economía; Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y Hacienda y Crédito Público.
Sobre hidrocarburos.	Es la categoría que más contribuye con 768,055.9 mdp, a cargo de PEMEX exploración y producción por los conceptos de investigación científica y tecnológica en materia de energía, ordinario, fondo de estabilización, especial, extracción, extraordinario sobre exportación de petróleo crudo, adicional, regular y supervisar la exploración y explotación, y fiscalización petrolera.

Del diagrama se desprende que la empresa petrolera entrega al erario fuertes cantidades monetarias seguido por la explotación de bienes y en menor grado participan los numerosos trámites gravados que comprenden desde la expedición de pasaporte hasta permiso de pesca; a diferencia de los impuestos en este no hay evasión fiscal debido a que primero se paga y después se cubre el servicio.

❖ Contribuciones especiales.

En lato sensu son los ingresos que el Estado recauda como resultado de la imposición unilateral con carácter general y obligatorio a todas aquellas personas físicas y morales que son beneficiados de manera personal y directa por la realización de obras públicas o por el establecimiento de negocios cuyo producto debe ser destinado para recuperar el gasto generado; y se dividen en:

- Contribuciones de Mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

Tienen su base legal en el CFF artículo 2 fracción III que a la letra dice:

“Artículo 2.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.”

Con base a dicho precepto se afirma que es el pago que se exige cuando el contribuyente recibe una plusvalía por la edificación de alguna obra pública o servicio brindado y se caracteriza porque:

- La retribución se efectúa siempre y cuando la construcción se hace por las entidades de la Administración Pública Federal.
- Busca satisfacer las necesidades sociales y comprende obras hidráulicas, construcción de carreteras, puentes, alumbrado público y pavimentación de calles, etc.
- El objetivo es recuperar lo invertido.

Por este concepto la ley de ingresos vigente contempla recoger 23 millones de pesos, cantidad que se distingue por ser el que menos aporta a la federación, pero creció 6.5% de 2011 a 2012.

- Aportaciones de seguridad social.

De la lectura del art. 2 fracción II del CFF se desprende que son las cuotas obrero-patronales destinadas a cubrir los servicios de seguridad social a favor de los trabajadores, familiares o derechohabientes.

Con esta contribución se busca que dicho grupo goce de asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, seguro de maternidad, indemnización, jubilación, derechos a la vivienda, créditos hipotecarios, centros vacacionales y apoyos para elevar el nivel profesional y cultural.<sup>21</sup>

Se distingue por ser una obligación unilateral y coactiva establecida en ley y su recaudación está a cargo de organismos como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado e Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

El Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal 2012 determinó recolectar \$ 191 410.9 millones de pesos por dicha categoría, 11% más que el año fiscal 2011, lo que refleja el cumplimiento de los patrones para garantizar la seguridad social a la clase obrera, aunque si analizamos la población que labora no todos gozan de este beneficio por lo que se deben hacer mayores esfuerzos para lograr una cobertura universal.

Finalmente, con esta contribución se concluye el análisis de los tributos establecidos en ley y se abre paso a los que el Estado recauda como un particular.

### **1.3. Ingresos No Fiscales.**

Es el segundo gran apartado de los ingresos públicos que recibe el Estado y derivan de tres fuentes económicas diferentes que son:

---

<sup>21</sup> Cfr. La Ley del Seguro Social, la Ley de Seguridad Social para los trabajadores al Servicio del Estado, y el artículo 123 constitucional.

❖ Aprovechamientos.

El artículo 3 primer párrafo del código fiscal de la Federación establece:

“Artículo 3.- Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.”

Este precepto señala que para determinar que es un aprovechamiento se tiene que acudir a la exclusión de las otras dos categorías de recursos; por lo que se puede afirmar comprende a todos aquellos establecidos en la LIF 2012, y que en conjunto suman 53 335.1 mdp. Cantidad que al compararlo con lo estimado en el año 2011 se observa un descenso del 21.28%, mismos que se desglosan en el esquema siguiente:

Concepto	Comentario
1. Multas.	Se pretende recolectar 1,361.8 mdp. Lo que significa una disminución de 6.7% con base en el 2011.
2. Indemnizaciones.	Es el que más aporta a esta categoría con 1,573.9 millones de pesos; sin embargo, hay un decrecimiento del 27% en el presente año.
3. Reintegros.	Representan la menor recaudación con 103.5 mdp. Y se integran por servicios de vigilancia forestal y otros.
4. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.	Se planea percibir 7% más que en 2011, es decir, 309.1 millones de pesos.
5. Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.	El beneficio económico estimado es de 515.3 mdp., 20% menos que el ejercicio fiscal 2011.
6. Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.	Estas actividades han mejorado su participación, ya que en la LIF 2012 se fijó recaudar 12.7% más que en 2011 con 772.6 millones de pesos.

❖ Productos.

Con base en el último párrafo del art. tercero del CFF se considera que son los ingresos públicos no fiscales que el Estado recibe en efectivo o en especie por los servicios que preste en sus funciones de derecho privado. Por esta categoría de

recursos la ley de ingresos 2012 contempla recaudar 3,850.3 millones de pesos 30% menos que en 2011 y provienen de:

Concepto	Millones de pesos	Comentario
1. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.	3.3	En comparación con el año 2011 los ingresos percibidos en 2012 solo incrementaron \$200,000.00 MN.
2. Derivados del uso, aprovechamiento o venta de bienes no sujetos al régimen de dominio público:	3,847.0	Representa el 99.9% del total a percibir, al contrastarlo con el ejercicio fiscal anterior se observa un descenso del 30.1%, cantidad que se subdivide en:
a. Explotación de tierras y aguas.	0.0	La Federación no percibe ingreso alguno por este rubro.
b. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.	1.4	La contribución de este concepto es mínimo y ascendió 0.1 millón de pesos más que en 2011.
c. Enajenación de bienes.	1,188.7	Presenta un descenso anual de solo 0.6% y se subdivide en:
i) Muebles.	1,120.4	Es la única fuente que presentó el mayor aumento en 2012 con 6.7%.
ii) Inmuebles.	68.3	En este ejercicio se planea recaudar 55 % a lo fijado en 2011.
d. Intereses de valores, créditos y bonos.	2,204.7	Constituye la segunda materia que más aporta; sin embargo, la cantidad estimada a percibir en 2012 es 43% menos que el año anterior.
e. Utilidades.	452.1	Se cobrará 6 millones más que en 2011, y se subdivide en:
i) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	0.0	En el presente año fiscal no se percibirá ninguna cantidad por este producto.
ii) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	0.0	La ley de ingresos vigente 2012 contempla no recibir ingreso alguno por este subconcepto.
iii) De Pronósticos para la Asistencia Pública.	450.8	Esta dependencia desempeña un papel primordial en los juegos que se organizan en nuestro país y aporta el 99.7% de las ganancias.
iv) Otras.	1.3	Solo incremento \$100,000.00 en el presente año.
f. Otros.	0.1	Este rubro permanece sin movimiento, es decir, de 2011 a 2012 no creció ni disminuyó el monto a percibir.

❖ Los ingresos derivados de financiamientos.

También denominados ingresos extraordinarios o emergentes del Estado, se consideran son aquellos recursos establecidos para cubrir el gasto público de la administración por un período anual y que se recurre cuando las contribuciones recaudadas son insuficientes, curiosamente este supuesto se ha convertido en una fuente esencial para la sobrevivencia del país; y acuerdo a nuestra legislación se clasifica en:

- Empréstitos. Son créditos autorizados a un gobierno por un Estado extranjero, institución financiera internacional o nacional, para satisfacer sus necesidades presupuestales, el pago del préstamo incluye el interés legal causado, mismo que se deberá abonar en el plazo acordado, de acuerdo al art. 73 fracción VIII constitucional el Ejecutivo está autorizado a emplear esta figura, supuesto que se da cuando recurre por ejemplo al Fondo Monetario Internacional.
- Emisión monetaria. Es un crédito sin rédito que busca regular la circulación y emisión de la moneda, los cambios de divisa y subsanar las deficiencias del presupuesto, su utilización se hace con base en las reservas que posee el país y está a cargo del Banco de México según el art. 3 fracción I de su ley reglamentaria.<sup>22</sup>
- Bonos de deuda pública. Tienen su fundamento en el segundo párrafo artículo 2 de la ley de ingresos y son cupones respaldados por el rendimiento de la explotación de recursos naturales o las reservas monetarias disponibles que el Estado pone en la comunidad inversionista a determinado precio con el objetivo de pagar la deuda gubernamental, a cambio el gobierno se obliga a devolver el importe más los intereses generados en el término fijado.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Cfr. PONCE Gómez, Francisco. “*Derecho Fiscal*”. 12ª ed., Ed. Limusa, México, 2009, pág. 19 y 20.

<sup>23</sup> Cfr. ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo. “*Derecho Fiscal*.” 20ª ed., Ed. Themis, México, 2008, pág. 106.

- Amortizaciones. Es el pago oportuno de los anteriores instrumentos citados, lo que previene caer en mora y aparenta una buena capacidad financiera.
- Conversión de deuda pública. Es cuando gobierno abona antes de lo previsto toda o parte el empréstito contraído, con esto se evita pagar intereses y se está en condiciones de pedir préstamos posteriormente.<sup>24</sup>

Por estos rubros de manera general la ley de ingresos 2012 prevé recaudar 396,872.9 millones de pesos, cantidad que se distribuye en:

Concepto	Comentario
Endeudamiento interno neto del Gobierno Federal.	En 2012 ascendió a 413,780.1 MDP lo que significa una tasa de crecimiento de 16% en comparación con el año 2011.
Diferimiento de pagos.	En el presente ejercicio fiscal 2012 se determinó percibir 946.4 millones de pesos más que el año anterior.
Déficit de organismos y empresas de control directo.	Haciendo un balance cuantitativo se tiene que en 2011 hubo un saldo positivo de 9 386.4 millones de pesos; sin embargo, para 2012 dicha cantidad se cuadruplicó en términos de gastos en -44 893.6 MDP lo que trajo como consecuencia una reducción en los ingresos a percibir.

Como lo muestra el diagrama la deuda de México es muy grande, misma que se incrementa anualmente tan solo en 2012 creció 3.4%, debido a diversos factores como la inadecuada administración de los recursos por parte de los tres niveles de gobierno y la crisis económica internacional, lo que conlleva a la incapacidad de pago.

Finalmente, cuando el Estado decide no recaudar alguna de las contribuciones analizadas y estipuladas en la LIF con el propósito de incentivar alguna actividad económica da origen a la figura del estímulo fiscal, tópico que es abordado en las subsecuentes páginas.

<sup>24</sup> Cfr. PONCE Gómez, Francisco. *Op. Cit.*, pág. 20.

#### 1.4. Origen del estímulo fiscal.

El estímulo fiscal está conformado por dos vocablos: el primero proviene del latín *stimulus* que quiere decir “incitamiento para obrar o funcionar,”<sup>25</sup> el segundo es un adjetivo *relativo al fisco* y por este debe entenderse al ente público que se dedica a la recaudación de los tributos; uniendo dichos términos se puede inferir que es un incentivo que otorga el Estado con el fin de impulsar el desarrollo de una rama productiva o reducir el daño sufrido por causa de algún hecho del hombre o fenómeno meteorológico.<sup>26</sup>

El sustento legal de esta figura se encuentra en el artículo 28 último párrafo de la Constitución Política que ordena:

“Artículo 28. Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.”

Si bien el precepto refiere a subsidio aplica también al estímulo ya que comparten la misma naturaleza y objetivo, así lo ha sostenido la primera sala de la SCJN en la siguiente tesis:

“ESTÍMULOS FISCALES. TIENEN LA NATURALEZA DE SUBSIDIOS, PERO NO LA DE INGRESOS GRAVABLES, SALVO LOS CASOS QUE ESTABLEZCA EXPRESAMENTE EL LEGISLADOR.

De los artículos 25 a 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte la dotación al Estado Mexicano de bases constitucionales tendientes a modernizar la legislación de fomento, constituyendo los subsidios una de las medidas orientadas a ese propósito, esto es, promover el desarrollo económico de áreas prioritarias. Ahora bien, los estímulos fiscales comparten tanto la naturaleza como el destino de los subsidios, pues su enfoque y aplicación serán en actividades o áreas que, por razones económicas, sociales, culturales o de urgencia, requieran de una atención especial para el desarrollo nacional. En ese sentido, los estímulos fiscales, como herramienta de fomento económico, no pueden considerarse

---

<sup>25</sup> PALOMAR De Miguel, Juan. “*Diccionario Para Juristas*”. Tomo I, letra de la A a la I, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, pág. 642.

<sup>26</sup> Cfr. DURÁN Becerra, Agustín y Paulina Flores Zavala. “*Estímulos Fiscales Y Su Tratamiento Para Efectos Del Impuesto Sobre La Renta*”. Ed. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 2009, pág. 48.

ingresos gravables para efectos fiscales, pues ello sería incongruente con su propósito de disminuir el monto de los impuestos a cargo del contribuyente; sin embargo, el legislador puede, en ejercicio de su potestad tributaria y con respeto a los principios constitucionales económicos, tributarios y de razonabilidad, establecer expresamente que dichos estímulos se graven y acumulen a los demás ingresos de los contribuyentes. Sólo en ese caso serán ingresos gravables.”<sup>27</sup>

Esto nos induce a expresar que el estímulo es un instrumento de política fiscal que se utiliza para alcanzar el desarrollo económico nacional consagrado en el art. 25 constitucional, creado por el Poder Legislativo y Ejecutivo en consecuencia esta figura jurídica tiene su origen en la ley o decreto, vías que serán explicados a continuación.<sup>28</sup>

### **1.5. Estímulos fiscales por decreto.**

Como previamente se mencionó una de las formas para establecer este beneficio fiscal es mediante decreto del Presidente de la República, quien como titular de la administración pública está obligado a crear las políticas públicas necesarias que impulsen el crecimiento económico y distribuyan la riqueza con el único objetivo de garantizar un nivel de vida digno a todos los mexicanos, por lo tanto, el legislador en el art. 39, fracción III del Código Fiscal de la Federación le autorizó establecer incentivos.

#### **1.5.1. Artículo 39 del Código Fiscal de la Federación.**

Este precepto a la letra dice:

“Artículo 39.- El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:  
III. Conceder subsidios o estímulos fiscales.”

---

<sup>27</sup> Décima época, instancia: primera sala, fuente: semanario judicial de la federación y su gaceta, libro II, noviembre de 2011 tomo I, tesis aislada: 1a. CCXXX/2011 (9a.), no. De registro 160 687, pág. 200.

<sup>28</sup> Cfr. ACEVEZ Pérez, Alejandro. “*Estímulos Fiscales En Tiempo De Crisis*”. Revista CNN Expansión, publicado el miércoles 25 de febrero de 2009 en <http://www.cnnexpansion.com>.

Este mandato permite al Poder Ejecutivo expedir beneficios, los cuales son reunidos anualmente tal como se observa en el *decreto que compila todos los estímulos y establece medidas de simplificación administrativa* publicado el 30 de marzo de 2012 en el DOF y del cual se destacan los siguientes:

- Se exime de pagar el 80% del ISR que hayan causado las personas morales (régimen simplificado) y físicas (con actividades profesionales, empresariales y régimen intermedio) que se dediquen al autotransporte terrestre de carga por ingresos obtenidos del arrendamiento de remolques o semirremolques, siempre que éstos sean importados de manera temporal hasta por un mes conforme a lo establecido en el art. 106 fracción I de la Ley Aduanera.
- Se otorga un crédito fiscal igual al 80% del ISR que se cause en los términos del segundo párrafo artículo 188 de la Ley Aduanera, el cual será acreditable únicamente contra dicho impuesto a los residentes en México que utilicen aviones para transportar pasajeros o bienes, siempre y cuando el transporte cuente con concesión o permiso del Gobierno Federal para ser explotado comercialmente, el uso o goce temporal sea otorgado por persona extranjera que no cuente con establecimiento permanente en el país, mediante contrato y que una de sus cláusulas establezca que el monto causado por dicha contribución sea cubierto por el residente en nuestro país.
- Desde el 8 de marzo de 2007 se estableció que los contribuyentes (físicas y morales) que contraten personas de 65 años o más o que padezcan discapacidad motriz, podrán deducir de los ingresos acumulables, para los efectos del ISR por el ejercicio fiscal correspondiente, un monto adicional equivalente al 25% del salario pagado a las personas mencionadas.

Cabe señalar que a partir de 1 de diciembre de 2004 se contempla en la LISR el beneficio a los patrones que empleen a la población de la tercera edad por lo que es recomendable unificar el incentivo en dicha ley.

- Las personas morales y físicas que tributen conforme al Título II (Capítulo II Sección I) y IV (Capítulo III) de la LISR en lugar de hacer las deducciones por inversiones y bienes nuevo de activo fijo la hagan en forma inmediata y hasta por el 100% de las inversiones que efectúen en bienes inmuebles ubicados en los perímetros: A, B-1, B-2, B-3 y B-4 de la zona de monumentos históricos en la Ciudad de Mérida, Yucatán y Puebla de Zaragoza, Puebla; A y B del Centro Histórico de la Ciudad de México y de la zona de monumentos históricos en la Ciudad y Puerto de Veracruz, Municipio Veracruz, Veracruz-Llave; área única de monumentos históricos ubicados: en Ciudad de Morelia, Michoacán, Ciudad y puerto de Mazatlán, Sinaloa y en la superficie urbana de la Ciudad de Oaxaca de Juárez, Oax.
- Los contribuyentes (Título II LISR) que realicen proyectos de infraestructura productiva de largo plazo mediante contratos de obra pública financiada (celebrados hasta el 31 de diciembre de 2004) podrán considerar como ingreso acumulable del ejercicio las estimaciones por el avance de obra aun cuando no estén autorizadas para su cobro, pudiendo deducir el costo de lo vendido que corresponda a dichos ingresos.
- Las personas físicas residentes en nuestro país podrán conforme al art. 177 primer párrafo de la ley del ISR, primera oración restar el pago por servicios de enseñanza de nivel básico y media superior hechas a instituciones educativas privadas (reconocidas o autorizadas por la SEP) ya sea para sus ascendientes o descendientes en línea recta, su cónyuge o concubino(a) o para sí.

En caso de recibir apoyo o beca de carácter público para pagar dicho servicio no podrá ser beneficiado; además, la cantidad deducida solo comprende colegiatura mas no servicios, material didáctico, útiles, libros, uniformes ni cuota de inscripción, y el monto deducible oscila de los \$14,200.00 a \$24,500.00 M.N. dependiendo del curso.

Este estímulo ha sido criticado porque el Estado de alguna manera evade su obligación de otorgar educación a todos los mexicanos y la deja en manos del sector privado.

- En lugar de efectuar la deducción por pagos por el uso o goce temporal de automóviles, hasta por la cantidad señalada en el art. 32, fracción XIII, tercer párrafo de la citada LISR, las personas físicas y morales (que reciben ingresos por enajenación) podrán deducir \$250.00 diarios por vehículo como máximo.
- De acuerdo con el artículo 13 de la Ley Alimentaria (publicada en el DOF el 17/01/2011) los gastos que efectúen los patrones para proporcionar ayuda alimentaria a sus trabajadores serán deducibles bajo las condiciones fijadas en las leyes del ISR y IETU, este beneficio busca que el sector laboral tenga acceso a una alimentación saludable lo que repercute en un rendimiento productivo.
- Las personas físicas o morales que usen, gocen o aprovechen con fines comerciales para filmación, videograbación y tomas fotográficas monumentos (arqueológicos, históricos y artísticos), museos y sus áreas, y filmación o videograbación de imágenes fotográficas de este patrimonio, no efectuarán el pago de los derechos previstos en el artículo 288-D de la LFD.<sup>29</sup>

Como puede observarse estos apoyos son emitidos por el titular del Ejecutivo siempre y cuando haya un problema que afecte de manera preponderante a la economía, cuestión que ha sido discutida por los legisladores al grado de que el 17 de febrero de 2011 se presentó una iniciativa para derogar esta facultad porque se considera que el Presidente se adjudica una función legislativa cuando es un ente administrativo, ya que el estímulo fiscal al modificar el cálculo del tributo se

---

<sup>29</sup> Cfr. Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa publicado en el DOF el 30 de marzo de 2012.

convierte en un elemento de este, por lo tanto, debe estar regulado en la ley, esto nos induce a expresar que dicha tarea corresponde al Congreso de la Unión, quien lo ha cumplido de manera lenta, tal como, se verá enseguida.

#### **1.6. Estímulos fiscales establecidos en ley.**

Es la segunda forma que existe para crear un incentivo fiscal, emitido por el Poder Legislativo mediante ley como resultado del ejercicio de la potestad tributaria de la que es titular, función que ha sido reconocida por el máximo tribunal en la forma siguiente:

“ESTÍMULOS FISCALES. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA DETERMINARLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 25, 26 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el Congreso de la Unión en materia tributaria goza de un amplio margen de libertad que deriva de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática, dentro de los límites establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente los derivados de su artículo 31, fracción IV. Esa libertad de configuración para legislar en materia fiscal, reconocida por el texto constitucional, debe entenderse en el sentido de que da espacio para diversas políticas tributarias. Ello es así porque no se encuentran previamente establecidas en el texto fundamental las distintas opciones de los modelos impositivos ni, por ende, de los estímulos fiscales. Por el contrario, de la interpretación de los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, se advierte que el Congreso de la Unión está facultado para organizar y conducir el desarrollo nacional y, por tanto, una de las tareas centrales en la regulación económica que ejerce debe encaminarse a diseñar los estímulos fiscales, los sujetos que los reciben, sus fines y efectos sobre la economía, determinando las áreas de interés general, estratégicas y/o prioritarias que requieren concretamente su intervención exclusiva en esos beneficios tributarios, a fin de atender el interés social o económico nacional; aspectos que corresponde ponderar exclusivamente a ese Poder, dado que la propia Constitución prevé a su favor la facultad para elegir los medios encaminados a la consecución de esos fines. Lo anterior no es obstáculo para verificar si el ejercicio de esa atribución se revela en concreto como expresión de un uso distorsionado de la discrecionalidad, resultando arbitraria y, por tanto, de desviación y exceso de poder en el ejercicio de sus facultades constitucionales.”<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Novena época, instancia: primera Sala, fuente: semanario judicial de la federación y su gaceta XXXIV, septiembre de 2011, tesis jurisprudencia: 1a./J105 /2011, no. De registro: 161 085, pág. 374.

Este criterio da claridad sobre la facultad de creación del estímulo, el cual tiene que estar debidamente justificado por el legislador.<sup>31</sup> Por otro lado, al revisar la legislación fiscal vigente aplicable se tiene que esta figura se contempla en los impuestos sobre la renta, especial sobre prestación y servicios, empresarial a tasa única y al valor agregado; sin embargo, por el impacto económico que causan solo se analizaran los dos primeros citados.

### **1.6.1. Estímulos en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR).**

El jurista Ernesto Flores Zavala en su obra Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, señala que el Impuesto Sobre la Renta se creó por vez primera en Inglaterra a causa de los gastos generados por las guerras napoleónicas, aunado a que los tributos y derechos aduanales recaudados eran insuficientes. Más tarde, en 1891 Alemania creó el Impuesto Sobre la Renta global para el estado de Prusia y 23 años después (1914) se establece en los Estados Unidos de Norteamérica.

En el caso de nuestro país se fijó en la Ley del Centenario el 20 de Julio de 1921, en la cual no se definió que se entendía por ingreso y renta, lo que se hizo el 18 de marzo de 1925 mediante un nuevo ordenamiento legal, este último fue abrogado el 31 de diciembre de 1941 por la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la cual tuvo vigencia hasta 1953 ya que se creó otra LISR en la que se acotaron las fuentes de ingresos en trabajo, capital y mixta.<sup>32</sup>

Posteriormente, en 1980 se instauró una nueva ley en la que se establecieron medidas para evitar la evasión fiscal y dar certeza a los contribuyentes; sin embargo, fue remplazada por otra norma el 1 de enero de 2002 conservando el mismo nombre y es la que hasta la fecha nos rige.

---

<sup>31</sup> Novena época, instancia: primera sala, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su gaceta XXI mayo de 2005, tesis jurisprudencia: 1a./J. 46/2005, no. De registro: 178 454, pág. 157.

<sup>32</sup> Cfr. CALVO Nicolau, Enrique. "Tratado del Impuesto Sobre la renta." Tomo I, Ed. Themis, 1995, págs. 191 a 213.

Como puede observarse este tributo ha evolucionado con el paso del tiempo, ya que no solo se ha limitado a expedir nuevas reglas, sino sufre modificaciones frecuentemente, y se caracteriza por:

Gravar los ingresos que obtengan durante cierto tiempo las personas físicas y morales que residan:

- En México, independientemente de su nacionalidad y de la ubicación de fuente de riqueza de la que provenga.
- En el extranjero que tengan establecimiento permanentemente en territorio nacional o si no lo tiene que la fuente de riqueza se encuentre en nuestro país.

Para calcular la base del impuesto es importante tener presente el régimen fiscal a la que está sujeto el contribuyente, y se debe aplicar la siguiente fórmula:

Ingresos totales acumulables – deducciones autorizadas = Utilidad fiscal (UF) – PTU pagado – pérdidas fiscales pendiente de aplicar de ejercicios anteriores = Resultado fiscal

A la cantidad resultante se le aplica para personas morales una tasa del 30%<sup>33</sup> y del 1.92- 30% para físicas, lo que se obtenga es el tributo causado en dicho año fiscal al que se le debe restar los pagos provisionales efectuados, obteniendo así el efectivo a entregar al fisco.

El pago que se hace mediante declaración mensual y anual, el primero se realiza a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquél al que corresponda, el segundo se debe efectuar en febrero para morales y abril para físicas.

---

<sup>33</sup> Cfr. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes del Impuesto Sobre la Renta” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2009, en el apartado de Disposiciones De Vigencia Temporal De La Ley Del Impuesto Sobre La Renta, art. 2 fracción I.

Actualmente esta ley en su título VII denominado Estímulos Fiscales contempla que:

- Las personas físicas que realicen: pagos de primas de contratos de seguro (que tenga como base planes de pensiones relacionados con la edad, jubilación o retiro), depósitos en cuentas personales especiales para el ahorro o que adquieran acciones de las sociedades de inversión, podrán disminuir la cantidad erogada por los tres conceptos y la cual no debe ser mayor a \$150,000.00 (art. 218 LISR).
- De acuerdo con el art. 220 de LISR los contribuyentes (que obtengan ingresos por actividades empresariales y profesionales) pueden deducir la inversión de bienes nuevos de activo fijo en vez de las previstas en los artículos 37 y 43 de la ley citada.
- Desde el 1 de enero de 2002 con el objetivo de incorporar a las personas con discapacidad motriz al mercado laboral, se otorga una deducción equivalente al 100% del impuesto de estos trabajadores retenido y enterado conforme al capítulo I del título IV de LISR a los patrones que los contraten, siempre y cuando se cumpla con la obligación señalada en el artículo 12 de la Ley del Seguro Social y obtenga del Instituto Mexicano del Seguro Social el certificado de discapacidad del trabajador (art. 222 de la ley en estudio).
- De acuerdo con el artículo 225 de la multicitada LISR las personas que se dedican a la construcción y venta de desarrollos inmobiliarios que adquieran terrenos pueden disminuir el costo del predio si se destina a la construcción y se enajena posteriormente.
- A partir del ejercicio fiscal 2004, los que realicen aportaciones a proyectos de inversión en la producción cinematográfica y teatral nacional obtendrán un crédito fiscal equivalente a dicho monto, mismo que no deberá ser mayor a

20 millones de pesos ni al 10% del impuesto del ejercicio inmediato anterior al de su aplicación y se podrá aplicar en los pagos provisionales (226 y 226 bis de la ley del Impuesto Sobre la Renta).

Sobre este se comenta que si bien el legislador busca promover esta actividad no delimito el tipo de beneficiario ya que en 2010 de los \$478,732,868.99 M.N. otorgados los mayores beneficiados fueron las 2 principales televisoras y empresas transnacionales, en consecuencia no basta con fomentar un sector sino también se debe apoyar a las pequeñas empresas.

- Ante el alto índice de desempleo a finales de 2010 se adiciono en la ley el artículo 230 que estipula una deducción máxima del 40% para los patrones que contraten personal de primer empleo para ocupar puestos de nueva creación.

Como se observa este ordenamiento contempla incentivos fiscales en diversas materias con el objetivo de mejorar la economía, mitigar el desempleo, la discriminación y promover la cultura; trabajo que se le reconoce al Poder Legislativo aunque todavía faltan algunas áreas en el que se puede incursionar como la agricultura.

#### **1.6.2. Estímulos en la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción Y Servicios (LIESPS).**

En 1979 al crearse la nueva Ley del Impuesto al Valor Agregado se derogaron 28 de los 52 impuestos especiales que contemplaba, mismos que se recopilaron en la ley del IESPS (publicada el 30 de diciembre de 1980 en el DOF).

Este instrumento grava el proceso de producción (excepto consumo final), en consecuencia deben pagar el tributo las personas físicas y morales que:

- Enajenen en territorio nacional o importen de manera definitiva bebidas con contenido alcohólico y cerveza, alcohol y alcohol desnaturalizado, mieles incristalizables, bebidas energizantes, así como concentrados, polvos y jarabes para preparar dicho producto, diesel, gasolinas y tabacos labrados.
  
- Presten servicios de: comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, con motivo de la enajenación de los bienes citados previamente excepto combustibles; realicen juegos con apuestas y sorteos que requiera permiso de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento, concursos en los que el premio se obtenga por la destreza del participante en el uso de máquinas, utilicen imágenes visuales electrónicas e intervenga directa o indirectamente el azar; y los que se proporcionen a través de una o más redes públicas de telecomunicaciones dentro del territorio.

A dichos supuestos se les aplican las tasas y cuotas fijadas en el artículo 2 incisos A-C de la ley, las cuales varían dependiendo de la actividad económica, de esto se desprende que se les da un tratamiento diferente es por ello que se les denomina contribuciones especiales;

Operación matemática que hace mensualmente la persona que enajena o presta el servicio para después reportar al SAT el monto trasladado o cobrado al cliente, en el caso de traslado el comprador debe enterarlo a más tardar el 17 del mes siguiente a aquel que corresponda el pago; procedimiento que no se sigue cuando se trata de importación.

Una vez explicado los elementos de esta contribución, se abre paso al tema de estímulos que a contrario del ISR estos no se establecen en la ley del IESPS sino en la Ley de Ingresos de la Federación y para el presente año (2012) en su art. 16 apartado A se contemplan los siguientes:

- Los que realicen actividades empresariales (excepto minería) y para obtener su utilidad deduzcan el diesel que compren para consumo final (siempre que se utilice como combustible en maquinaria en general excepto vehículos) pueden acreditar el tributo (causado en términos del artículo 2o.-A, fracción I de LIESPS) contra el ISR a pagar o las retenciones efectuadas a terceros por dicho impuesto en el mismo ejercicio.
- En caso de no se desee hacer el anterior acreditamiento las personas físicas (cuyo ingreso en el ejercicio fiscal anterior no rebase a 20 veces el salario mínimo general del área geográfica elevado al año) y morales (límite 200 veces del sueldo) que utilicen diesel en actividades agropecuarias o silvícolas pueden solicitar la devolución del impuesto por ese mismo monto, el cual oscilara de \$747.69 a 14,947.81 pesos mensuales, lo que se debe hacer trimestralmente en el presente año y en enero de 2013.
- Los contribuyentes que adquieran diesel para utilizarlo en el transporte público y privado, de personas o de carga pueden acreditar el impuesto fijado en el art. 2o.-A, fracción I de la LIESPS contra el ISR a enterar o la retención hecha a terceros.

En resumen la LIF vigente contempla sobre tributos especiales 3 beneficios que se concentran en la venta de combustible, con esto se busca incentivar a las ramas productivas haciendo mayor énfasis en el área agropecuaria y transporte; apoyo que anualmente se implementa desde hace ya varias décadas ajustándose al panorama económico nacional e internacional.

Con el análisis del estímulo fiscal tanto en la ley del IESPS como ISR se concluye el estudio del primer capítulo, figura que se caracteriza porque el Estado deja de recaudar ingresos con el único objetivo de impulsar el desarrollo, misma que se pretende utilizar para favorecer al campo agrícola, el cual padece una situación crítica tal como se explicará en el siguiente apartado.

## **CAPITULO II.**

### **EL SECTOR AGROPECUARIO EN MÉXICO.**

#### **2.1. Balance cualitativo y cuantitativo del sector agropecuario.**

Para comprender la realidad del campo mexicano, es preciso hacer un análisis de nuestro sistema económico y social, para lo cual serán abordados los siguientes temas: población, educación, trabajo, migración, pobreza y sector productivo, debido a que guardan una relación entre sí, esta estructura ayudará a identificar los errores de las políticas públicas y la crisis que se vive en todo los ámbitos, en especial en el campo mexicano.

En México habitan 112, 336, 322 personas, por lo que se ubica entre los 11 países más poblados del mundo después de China, India, EEUU, Indonesia, Brasil, Pakistán, Bangladesh, Rusia, Nigeria y Japón.<sup>34</sup> Integrada por 54, 855, 231 hombres y 57, 841, 307 mujeres, lo que nos indica que hay una mayoría femenina y joven porque un gran número de habitantes se concentra entre los 0-19 años; al igual que predominantemente urbana ya que 86.3 millones viven en la ciudad y tan solo 26 millones en área rural.

Por razón de origen nuestra comunidad está conformada por: afromexicanos, mestizos, extranjeros e indígenas. Este último grupo es uno de los más vulnerables que todavía sobrevive hasta el año 2010 se contabilizaron 14.2 millones de individuos, cantidad que ha aumentado con el paso del tiempo más no en la misma proporción que la población total porque es una minoría, pero si hay una conservación de nuestras raíces,<sup>35</sup> multitud que habla entre las 62 lenguas predominantemente zapoteco, tzotzil y otomí.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Cfr. <http://www.inegi.org.mx>. Consultado el 21 de febrero de 2012.

<sup>35</sup> Cfr. [http://conapo.gob.mx/prensa/2010/bol020\\_2010.pdf](http://conapo.gob.mx/prensa/2010/bol020_2010.pdf)

<sup>36</sup> Cfr. [http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.html?c\\_pre=16&tema=8](http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.html?c_pre=16&tema=8)

Ante tal índice poblacional es esencial estudiar el tema educativo, por lo que con base en los Censos de Población y Vivienda 1960-2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) se señala que en dicho período la población mayor a 15 años se cuadruplicó mientras que el rezago decreció cinco veces y para principios del año 2012 se computo solo 5.5 millones de analfabetas;<sup>37</sup> sin embargo, si se analiza la población en edad escolar (entre 3-24 años) y la que realmente accede a este derecho el panorama cambia.

Por mencionar en el año 2010 de acuerdo con el Censo de población y vivienda realizado en dicho periodo anual se contaba con una población de 47,276,312 personas, dominando con 32.8% el rango de 6 a 12 años seguido por las edades 20-24, 16-19, 13-15 y 3-5 quien ocupó solo el 13.8%. De ese total fueron a la escuela menos de la mitad, es decir, 22, 498,946 la mayor asistencia se dio en la secundaria con el 27% en contraste la menor cuantía se registró en primaria, preescolar, media superior y superior (donde el posgrado solo representó el 0.8%), esto nos conlleva a cuestionar porque la niñez mexicana no acude a las aulas; además, que conforme la edad avanza disminuye la comunidad estudiantil.

Por si fuera a poco la población que ingreso a las instituciones educativas no culminó sus estudios fenómeno que se denomina *deserción escolar* y se da principalmente entre los 15 y 24 años de edad, en específico el nivel medio superior donde el profesional técnico registró la más alta tasa de abandono al pasar de 15.5 a 21.2% durante el periodo 1980-2010 alcanzando su máximo en 1985 con 27.5%; en contraste, la menor fuga se da en nivel primaria que si en 1980 había una tasa porcentual de 6.9 en el año 2010 se redujo a 0.9.<sup>38</sup>

Una de las razones por la que se deja de estudiar es la falta de recursos económicos para sufragar los gastos que la educación exige, es decir, se vive en una situación de *pobreza*; actualmente el 46.2% de los mexicanos son pobres que

---

<sup>37</sup> Cfr. <http://www.elfinanciero.com.mx/item/11000/26>, consultado el 21 de marzo de 2012.

<sup>38</sup> Cfr. "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2010 y 2011".

en cifras equivale a 52 millones de habitantes, de la cual 11.7 millones se encuentran en pobreza extrema<sup>39</sup> y 5 millones son niños.<sup>40</sup> Problemática que ubica a nuestro país como el segundo con más desigualdad social después de Chile, ya que el 10% de la población más pobre recibe apenas el 1.3% del ingreso total disponible en comparación con el 36% que percibe el mismo porcentaje de la población más rica.<sup>41</sup>

Para mitigar este problema en 1997 se puso en marcha el programa Oportunidades, que consiste en entregar un incentivo económico a las familias en pobreza extrema, para el año 2010 se apoyó a 5.5 millones de habitantes con lo cual no se logró cubrir ni siquiera la mitad de la población a la que va dirigida, por lo que se deben doblar esfuerzos para combatir este tema de raíz. Pero, si ha impulsado el incremento de la matrícula escolar en nivel primaria y secundaria ya que uno de los requisitos para poder acceder es que estén cursando la educación básica, los servicios de salud han mejorado y se han puesto en marcha campañas informativas en temas de medio ambiente.

Esta situación social no conforme con obstaculizar el desarrollo humano tiende además acabar con la vida, en base a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 cada año mueren 8,000 mexicanos por desnutrición y genera 1,000,000 de desnutridos;<sup>42</sup> situación que se da con más frecuencia en los beneficiarios de programas de ayuda alimentaria que en la no favorecida.

El consumo de alimentos chatarras no solo genera problemas de salud como la mala nutrición y obesidad (donde nuestro país ocupa el primer lugar en la categoría de niños y segundo en adultos),<sup>43</sup> sino también un alto costo económico para el Estado ya que en los últimos 8 años el gasto paso de 35,000 a 67,000 millones de pesos, por lo que si se mantiene esa tasa de crecimiento dentro de

---

<sup>39</sup> Cfr. <http://internet.coneval.gob.mx>., consultado el 23 de febrero de 2012.

<sup>40</sup> Cfr. <http://www.vanguardia.com.mx/elsistemahagenerado52millonesdemexicanospobres>.

<sup>41</sup> Cfr. "Perspectivas OCDE: México Reformas Para El Cambio". 2012, pág. 35.

<sup>42</sup> Cfr. <http://www.insp.mx>, consultado el 23 de febrero de 2012.

<sup>43</sup> <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17047.htm> consultado el 24 de febrero de 2012.

pocos años será imposible para el gobierno cubrirla.<sup>44</sup> En consecuencia se debe fomentar la producción orgánica, eliminar los productos no nutritivos y rediseñar la canasta básica logrando así que nuestra sociedad consuma alimentos sanos.

Para resolver el problema se ingresa al mercado laboral, participación que es tomada en cuenta por la economía a partir de los 14 años y de acuerdo con el Censo Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI 2012 en el primer trimestre del presente periodo anual bajo dicho rango se contabilizaron 84, 899,736 habitantes donde la Población Económicamente Activa (PEA) representaba el 58.4% y se divide en ocupada y desocupada.

Respecto a la primera, hay 47,147,240 personas (62.2% hombres) distribuidos en trabajo formal 70.9% e informal 29.1%, la actividad que tuvo mayor personal es el sector terciario seguido por el secundario y primario; mientras, que la comunidad desempleada aparentemente fue de 2,443,429, pero si tomamos en cuenta la población subocupada y la no económicamente activa disponible incrementaría de manera impresionante, donde los más afectados son personas con secundaria ya que registran una tasa porcentual de 37 después la educación media y superior con 1.5 puntos menos en contraste con los que no concluyeron la primaria que registran una porción mínima,<sup>45</sup> situación que es una desgracia porque orilla a los profesionistas a emigrar al extranjero en busca de mejores condiciones de vida, lo que se conoce como migración.

Fenómeno que ha surgido en las últimas décadas, actualmente se cuenta con una población migrante de 13 millones,<sup>46</sup> de acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda 2010 entre las entidades federativas con más migrantes destacan: Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Estado de México y Puebla, por el

---

<sup>44</sup>Cfr. "Coloquio Adolfo Chávez Alimentación Y Nutrición En México, Una Política De Estado, Un Proyecto De Nación". 2012.

<sup>45</sup> Cfr. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrostadisticos/GeneraCuadro.aspx?>

<sup>46</sup>Cfr.<http://www.vanguardia.com.mx/mexicopaisconmasmigrantesenelmundoestudio1235481>, consultado el 9 de marzo de 2012.

contrario las que más retienen a su gente son: Campeche, Baja California Sur, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.<sup>47</sup>

El principal destino es Estados Unidos de América ya que concentra el 90% de personas, desafortunadamente en este lugar han sido insertados principalmente en actividades agrícolas, servicios e industrias; además, no se le garantizan sus derechos laborales ya que no son bien remunerados por su condición de migrante indocumentado. Sin embargo, esta comunidad ha jugado un papel muy importante en nuestra economía ya que ha contribuido al sostenimiento del Estado mexicano, a través de remesas.

Las remesas son los envíos de dinero que hacen las personas como producto de su trabajo en el extranjero a familiares que se encuentran en su país de origen, dando como resultado entrada y salida de capital.<sup>48</sup> En el año 2011, México recibió 22,730.9 millones de dólares, por lo que ocupó el tercer lugar a nivel mundial al percibir mayor monto por este concepto después de India y China.

Esta fuente de ingresos ha disminuido en los últimos 6 años, ya que se ha visto afectada por la crisis económica mundial de 2008-2009 y leyes migratorias que gobiernos norteamericanos han creado para criminalizar a este grupo violando los tratados internacionales suscritos en materia de derechos humanos de migrantes indocumentados; por suerte México no depende solo de dicho recurso sino de otras actividades ubicadas en el sector terciario, secundario y primario, siendo este último el único que abordaremos en las líneas subsecuentes.

#### ❖ Sector Primario.

También denominado sector agropecuario, se caracteriza por la realización de labores donde los recursos naturales se aprovechan tal como se obtienen de la

---

<sup>47</sup> Cfr. "Censo General de Población y Vivienda 2010". INEGI.

<sup>48</sup> Cfr. <http://www.ime.gob.mx/>, consultado el 27 de febrero de 2012.

naturaleza, ya sea para consumo o para generar materias primas. Comprende las actividades de: agricultura, explotación forestal, ganadería y pesca; para la presente investigación analizaremos solamente la primer área.

La agricultura es la labor de cultivo de diferentes plantas, semillas y frutos, para proveer de alimentos al ser humano, ganado y materias primas a la industria. En nuestro país hayamos dos formas de trabajar la tierra para la producción de alimentos, que son: la agricultura convencional y la orgánica.

La *agricultura convencional* también denominada de altos insumos, química, altos rendimientos, moderna, industrial o tradicional; se distingue por el uso tecnologías como: mecanización, mejoramiento genético de variedades, desarrollo de insumos agroquímicos, fomenta una producción masiva mediante la disminución de riesgos como plagas, enfermedades, malezas y la baja fertilidad de los suelos, lo que ha permitido la extensión del monocultivo.

La difusión de esta actividad se dio con la Fundación Rockefeller durante la Revolución Verde, etapa que se caracterizó por la formulación de proyectos con el objetivo de mejorar los rendimientos agrícolas en diversas regiones del mundo mediante la manipulación genética de cultivos, aplicación de fertilizantes químicos, irrigación y labranza intensiva.<sup>49</sup>

Este movimiento llegó a México en 1943, a través de la firma de un convenio por el entonces presidente Manuel Ávila Camacho con la fundación con el objetivo de promover el crecimiento agrícola y agroindustrial a corto plazo, pero sin tomar en cuenta el desarrollo rural a largo plazo, se basó principalmente en el desarrollo de variedades de mayor rendimiento de los cultivos de cereales más importantes,

---

<sup>49</sup> Cfr. JAVIER Ortigoza, Rufino. Tesis de doctorado: "*Definición De Políticas Públicas Para El Sector Orgánico*". Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), Chapingo, Edo. De México, 2010, pág. 57.

como trigo, arroz y maíz, y se difundió el uso de las tecnologías anteriormente mencionadas.<sup>50</sup>

Desde dicho año hasta la actualidad se pueden distinguir dos sub categorías de este sistema productivo y son:

- Subsistencia: también denominada tradicional o de temporal, es una actividad a pequeña escala, se caracteriza porque el campesino depende de la lluvia para producir, siembra una vez al año, utiliza mano de obra no asalariada para la producción, emplea técnicas tradicionales y la cosecha es para autoconsumo; es tipo de agricultura predomina en las entidades del sur de nuestro país.
- Comercial: es una actividad a gran escala, utiliza tecnología, maquinaria agrícola, sistemas de riego, semillas mejoradas, productos agroquímicos, mano de obra asalariada, se cultiva al menos dos veces al año, la cosecha se destina al comercio y se ubica en las entidades del norte de México.

El papel que ha jugado la agricultura convencional es muy importante, ya que con base en el último censo agropecuario realizado en el año 2007 se contabilizaron 5, 548,845 unidades de producción, de la cual 3, 755,044 se dedicaban a la actividad agrícola y se subdivide en: riego y temporal con 630,313 y 3, 354,258 unidades respectivamente. En términos de superficie de un total de 112, 349,110 hectáreas, 29, 902,092 son destinadas a la labranza en la que el temporal representa una mayor parte con 24, 591,470 has mientras que el sistema de irrigación posee tan solo 5, 310,622.

Si bien el área agrícola utilizada en comparación con el total nacional es mínima ha causado un gran daño ambiental, en consecuencia los agricultores se han visto

---

<sup>50</sup> Cfr. PÉREZ Duarte y Noroña, Alicia Elena. *“El Derecho Ante Los Problemas Socioeconómicos De México (Energéticos Y Alimentos)”*. Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982, pág. 29.

en la necesidad de buscar alternativas para producir alimentos por lo que nace la *agricultura orgánica*, también conocida como biológica, sustentable o ecológica.

Por esta dice la Ley de Productos Orgánicos (LPO) en su artículo 3 fracción XVII se debe entender como:

“Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:  
XVII.- Producción Orgánica: sistema de producción y procesamiento de alimentos, productos y subproductos animales, vegetales u otros satisfactores, con un uso regulado de insumos externos, restringiendo y en su caso prohibiendo la utilización de productos de síntesis química;”

En otras palabras, se puede definir como una técnica de producción que no utiliza sustancias químicas, busca una sostenibilidad ambiental, económica y social; con lo que se logra mantener y mejorar la salud de los suelos, ecosistemas y personas, basándose en los procesos ecológicos, la biodiversidad y los ciclos adaptados a las condiciones locales.<sup>51</sup>

Los países pioneros de este sistema son: Alemania donde Rudolph Steiner en 1924 estableció las bases filosóficas para la agricultura biodinámica, promoviendo una agricultura que utiliza la fuerza energética del ser vivo y su interacción con el cosmos; Inglaterra destaca con Sir Albert Howard, quien en 1940 escribe su obra *Un Testamento Agrícola* (en la cual plasma los 40 años de investigación sobre composta de residuos orgánicos, su uso y manejo para recuperar la fertilidad de los suelos), además fija los principios socioeconómicos y políticos sobre la autonomía del productor y comercialización directa; y Suiza, donde Hans Peter Rusch y H. Müller en 1949 influenciado por los postulados de Howard crea la agricultura biológica, en la cual promueve una adecuada utilización de los recursos renovables con el propósito de asegurar la subsistencia de la población.<sup>52</sup>

En el caso de nuestro país arribó a principios de los años noventa fomentado por algunas organizaciones no gubernamentales (ONGs) y grupos religiosos en zonas

---

<sup>51</sup> Cfr. [http://www.ifoam.org/growing\\_organic/definitions/sdhw/pdf/DOA\\_Spanish.pdf](http://www.ifoam.org/growing_organic/definitions/sdhw/pdf/DOA_Spanish.pdf).

<sup>52</sup> Cfr. JAVIER Ortigoza, Rufino. *Op. Cit.*, pág. 107.

del país donde no se utilizaron insumos químicos como por ejemplo en las comunidades indígenas y áreas de agricultura tradicional de Oaxaca y Chiapas, para poder satisfacer la demanda de productos tropicales y de invierno de países desarrollados, petición que fue motivada por el fracaso de la revolución verde.

Entre las ONGs destacan: Pan para el mundo Brot für die Welt que proviene de la Iglesia Evangélica y ayuda al Grupo Vicente Guerrero en Tlaxcala con 114 000 euros por un periodo de 3 años, Misereor que es Obra Episcopal de Cooperación al Desarrollo de la Central católica alemana; entre las fundaciones internacionales sobresalen: Interamericana, MOA de Japón, McArthur, Rockefeller y Rodin de Estados Unidos, mientras que en el ámbito nacional figuran Vamos, Servicio de Paz y Justicia A.C., el Centro de Agroecología San Francisco de Asís y el Grupo de Desarrollo Comunitario de los Tuxtlas.<sup>53</sup>

Tiempo después, estas mismas personas que fomentaron el sistema en el sur del país se trasladaron a la zona norte para promover la técnica ofreciendo a cambio financiamiento y comercialización.<sup>54</sup>

La agricultura ecológica se caracteriza por:

- Emplear los recursos renovables de manera racional, disminuye el uso de los no renovables y utiliza tecnologías apropiadas.
- Favorecer la salud de los suelos, trabajadores y consumidores porque no utiliza agroquímicos.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Cfr. GÓMEZ Cruz, Manuel Ángel. *“La Agricultura Orgánica En México: Un Ejemplo De Incorporación Y Resistencia A La Globalización”*. Presentado en: "The Commons in an Age of Global Transition: Challenges, Risks and Opportunities", the Tenth Conference of the International Association for the Study of Common Property, del 9-13 de agosto de 2004 en Oaxaca, México, pág. 11.

<sup>54</sup> Cfr. GÓMEZ Cruz, Manuel Ángel. *“Agricultura, Apicultura y Ganadería Orgánica de México 2009, Estado actual- Retos- Tendencias”*. Ed. UACH-CIIDRI-CONACYT, México, 2010, pág. 21.

<sup>55</sup> Cfr. *Ibidem.*, pág. 3.

- Combinar tradición, innovación y ciencia para favorecer al ecosistema ya que muchas comunidades emplean los diversos productos que la tierra da por ejemplo en la sierra de Chihuahua los indígenas Tarahumaras utilizan las malezas: Amaranthus, Chenopodium y Brassica como alimento durante los meses abril-julio; mientras esperan la temporada de cosecha de maíz, frijol, calabaza y pimiento, o cuando dichos cultivos son destruidos por las tormentas de granizo.<sup>56</sup>
- Hay una producción estable, eficiente y aceptable, misma que se puede comparar con la productividad de biomasa del sistema convencional, lo que genera seguridad y autosuficiencia alimentaria.
- Fomentar y retener la mano de obra rural ofreciendo una fuente de empleo permanente ya que al no utilizar maquinaria agrícola se requiere de mayor esfuerzo humano.
- Trabajar con diversos grupos culturales tanto indígenas como mestizos por lo tanto, es una actividad socialmente justa y humana.

Este sistema de producción ha venido adquiriendo cada vez más importancia tanto en el ámbito nacional como internacional, siendo motivada por factores de carácter ambiental, social, político, cultural e incluso nutricional, ya que de acuerdo con la Federación Internacional de los Movimientos Orgánicos (por sus siglas en inglés IFOAM) y el Instituto de Investigación de la Agricultura Orgánica (en alemán FIBL) a nivel mundial hasta el año 2010 existían 69,000,000 hectáreas cultivadas, de la cual 37.2 millones se cultivaban orgánicamente e integran un total de 1.8 millones de productores;<sup>57</sup> de dicha área México posee el 3% con 378,693 hectáreas (lo

---

<sup>56</sup> Cfr. ALTIERI, Miguel y Clara I. Nicholls. *“Agroecología: Teoría Y Práctica Para Una Agricultura Sustentable”*. Serie de textos básicos para la formación integral, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México, 2006, pág. 184.

<sup>57</sup> FIBL-IFOAM. *“The World of Organic Agriculture: Statistics & emerging Trends”*. Germany, 2011.

que significa tan solo el 1.2% de la zona convencional) ocupando el lugar 18 en la comunidad internacional.<sup>58</sup>

Superficie nacional que se encuentra distribuida de la forma siguiente: 32% Chiapas, 17% Oaxaca, 13% Michoacán, 8% Querétaro, 5% Tabasco y Guerrero, 4% Veracruz y 16% se ubica en el resto del país, esto nos permite expresar que los Estados más pobres quienes tienen un bajo índice de desarrollo humano concentran la mayor superficie de producción y los dos primeros lugares citados junto con Veracruz conservan alrededor del 70% de la biodiversidad de nuestro país, gracias a ello se nos ha catalogado entre las 12 naciones “megadiversas” del mundo.<sup>59</sup>

Una de las características del sistema es que tiene 128,862 productores organizados en 589 unidades de producción; y que se dividen en pequeños y grandes productores, el primero representa el 99.9% cada uno está registrado con menos de 3 hectáreas en promedio aunque en conjunto son dueños del 93.9%; mientras, que el segundo grupo conforma solo el 0.01%, pero cada agricultor tiene aproximadamente 500 has ubicados en Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Guanajuato, Tamaulipas, Baja California y Campeche.

Además, el 83% de la población pertenece a algún grupo étnico, donde Chiapas y Oaxaca destacan por tener el mayor número de productores e indígenas.<sup>60</sup> Y por último es importante mencionar que el 36.4% de los productores son mujeres hecho que no se debe marginar porque en el medio rural donde las tradiciones, los patrones culturales y las relaciones de poder que se generan al interior de las familias y las comunidades hacen que las mujeres se encuentren subordinadas a la toma de decisiones.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Cfr. Cfr. GÓMEZ Cruz, Manuel Ángel. *“Agricultura, Apicultura y Ganadería Orgánica de México 2009 Estado actual- Retos- Tendencias”*. Op. Cit., pág. 21 y 82.

<sup>59</sup> *Ibidem.*, pág. 25 y 84.

<sup>60</sup> *Ibidem.*, págs. 28, 29, 64, 65 y 70.

<sup>61</sup> *Ibidem.*, pág. 30 y 31.

A pesar de la diversidad en este sistema de producción en comparación con el tradicional, los apoyos se han inclinado hacia esta último tal como se verá en los siguientes párrafos.

## **2.2. Programas gubernamentales para el desarrollo agropecuario.**

El desarrollo del campo mexicano se divide para su estudio en 3 fases: 1943-1969, 1970-1980 y 1982 hasta la actualidad.

La primera etapa se conoce como Revolución Verde misma que formaba parte del Modelo económico de sustitución de importaciones y que puso fin a la política económica rural a favor de los campesinos implementado por el presidente Lázaro Cárdenas; los resultados del programa parecieron ser positivos toda vez que se da el milagro agrícola, donde la producción creció más rápido que la población en consecuencia las necesidades alimentarias estaban cubiertas, las exportaciones proporcionaban las divisas que requería la industria, perduro el crecimiento de la fuerza laboral industrial lo que alentó la migración del campo a la ciudad, se crearon apoyos para el campo dirigidos a tierras de riego y agricultores capitalistas lo que genero la exclusión de los pequeños productores de temporal.

A partir de 1965, empezó a ser visible este abandono a los agricultores de pequeña escala que junto con la caída de rendimientos de la agricultura convencional debido a la degradación de los suelos provocaron que nuestro país pasará de ser exportador a importador de alimentos lo que indico la existencia de una crisis agrícola. Como respuesta a dicho problema se inicia una segunda fase en la vida histórica del sector caracterizada por una mayor participación no planificada del Estado durante la década de los setenta en tres vertientes:

Incremento presupuestal respecto al cual vale la pena expresar que si bien ascendió el gasto gubernamental para el desarrollo rural se continuaron con las mismas prácticas agrícolas, es decir, a pesar de que los insumos agroquímicos

dañaron el suelo el gobierno siguió dando créditos para su adquisición, en esa misma línea el apoyo para sistemas de irrigación aumento, pero no el número de beneficiarios.

Control de importación y exportación de productos agrícolas, la primera a través de la figura de “permiso previo” que permitía ingresar solo el volumen no cubierto con producción nacional, su aplicación de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1979 el 60% del valor que entraba al territorio necesitaba autorización la meta era controlar el 100% objetivo que no se cumplió debido a la crisis de balanza de pagos de 1982, al contrario tiende a eliminarse este requisito en 1984 se reduce a 84% y con la entrada en vigor del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (por sus siglas en inglés GATT) recae a 28% en 1986; la segunda, estaba a cargo del Instituto Mexicano de Café(IMECAFE), Tabacalera Mexicana(TABAMEX) y Azúcar quienes debían asegurarse de la provisión de alimentos y a partir de ahí determinar la cantidad enviada al extranjero, en esta categoría el gobierno fue más flexible ya que en 1983 controlaba el 10%, 3 años después asciende a 23%, pero en 1994 cae a 2%.<sup>62</sup>

Creación de numerosas instituciones agrícolas de 96 que había en 1970 pasó a 966 en 1986, sin incluir bancos nacionalizados y sus propiedades, la más importante fue la Compañía Nacional de Subsistencias Populares(CONASUPO) fundada en 1962 con el objetivo de procurar el abasto y seguridad alimentaria, garantizar la compra de la cosecha nacional para acabar con el coyotaje y regular los precios en productos de la canasta básica lo que ayudaría a reducir la diferencia entre importe al productor y consumidor, propósitos que se cumplieron ya que expandió su presencia en todo el país e introdujo un precio de garantía

---

<sup>62</sup> Cfr. TRUJILLO Félix, Juan de Dios. Tesis doctorado: “*Las Reformas de las Políticas Agrícolas de Estados Unidos, La Unión Europea y México, Análisis comparativo e implicaciones para México*”. Centro de Investigaciones Económicas, sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), Chapingo, Edo. De México, 2004, págs. 304 a la 306.

para 12 cultivos básicos, pero como parte de las políticas neoliberales desapareció en 1999.

Con estas medidas en 1976 la economía empieza a regularse ya que en 1975-1982 se registra una tasa de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) agropecuario de 3.2% en contraste la poblacional fue de 2.8%,<sup>63</sup> incrementó que se estancó dado que nuevamente hubo un cambio en las políticas públicas.

A principios de 1980 se criticó que el Estado hacía un derroche financiero al destinarle gran presupuesto al campo, opinión que provenía de analistas agrarios, organizaciones (quienes por cierto habían perdido el control sobre los agricultores al pasar a manos del gobierno federal), sector privado, pero sobre todo del ente político que en ese momento se encontraba en el poder y que poseía una visión más favorable a la globalización económica, transformación de mercados con base en la apertura comercial, en consecuencia se abre la última y actual fase de la política económica agropecuaria denominada modelo económico neoliberal.

Etapa que muestra sus primeras luces cuando México suscribe los dos tratados en materia comercial más importantes que son:

El *GATT* ratificado por México el 9 de octubre de 1986 donde se comprometió principalmente a no establecer alguna política de subvención al sector y sustituir los controles directos por aranceles, que deberían ser reducidos máximo a 50% un año después en 1987 la tasa arancelaria máxima fue del 20% con lo que cumplió más de lo estipulado,<sup>64</sup> eliminó precios de garantías e instituciones agrícolas, se redujo el gasto público para que la producción descansara en los estímulos de mercado donde solo compitieran los mejores generando así un fuerte sesgo contra los pequeños productores y las formas de producción social; sin embargo, la lucha real se dio entre productores nacionales y extranjeros en una terrible situación de desventaja.

---

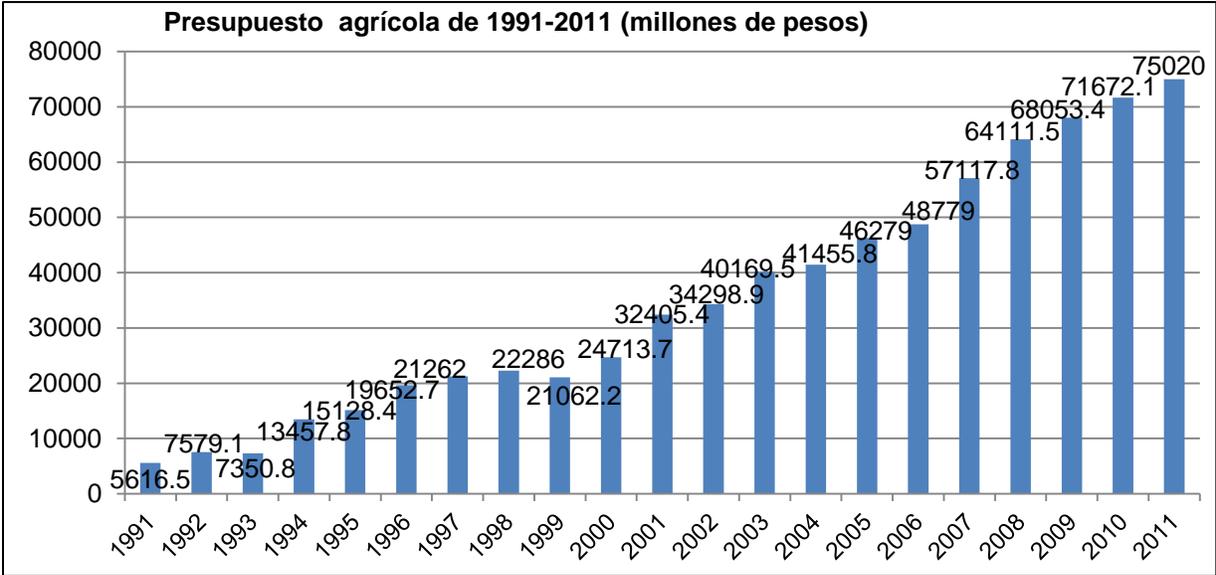
<sup>63</sup> *Ibidem.*, pág. 290.

<sup>64</sup> Cfr. <http://sre.gob.mx/tratados/archivos/GATT.pdf>, consultado el 20 de febrero de 2012.

El *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)* aprobado por la Cámara de Senadores el 22 de noviembre de 1993 es un acuerdo comercial celebrado entre los tres países de América del Norte: Canadá, Estados Unidos de América y México, el cual entró en vigor el 1 de enero de 1994; igual que el anterior pacto este busca favorecer la apertura comercial mediante la eliminación sistemática de barreras arancelarias y no arancelarias del comercio y la inversión, además eliminar obstáculos a la actividad comercial y facilitar la libre circulación transfronteriza de bienes y servicios.<sup>65</sup>

Objetivos que vinieron a golpear más al campo, porque no se cumplieron tal como se acordó por ejemplo la eliminación de aranceles se haría de manera paulatina para 2003 quedarían libres de restricciones todos los productos con excepción de los cultivos básicos que sería hasta 2008; sin embargo, el gobierno facilitó importaciones libre de arancel por cantidades superiores a las cuotas desde que entró en vigencia el acuerdo.

Los tratados explicados junto con las recomendaciones emitidas por organismos internacionales han definido el rumbo de la política agropecuaria con el siguiente gasto público:



Fuente: elaboración propia con datos de la pág. 129 del anexo estadístico del V informe de gobierno 2011.

<sup>65</sup> Cfr. <http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx>, consultado el 28 de febrero de 2012.

Con base en la gráfica se afirma que el apoyo al campo se ha fortalecido a través de los años ya que presenta una tasa de crecimiento media anual(TCMA) de 66%, mismo que es manejado por la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) quien lo distribuye en 3 rubros que son: educación, gasto administrativo y programas. Este último, siempre ha recibido más del 80% del presupuesto, el cual se ha utilizado en tres grandes proyectos de agricultura convencional y que a continuación se analizaran:

❖ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA).

Es un órgano administrativo desconcentrado de la SAGARPA creado mediante el decreto presidencial de 16 de abril de 1991, con el propósito de impulsar la comercialización de la producción agropecuaria durante el proceso de apertura externa y liberación de los mercados que en ese momento se avecinaba.<sup>66</sup> Por lo que se creó el subprograma de *apoyo al ingreso objetivo y a la comercialización* que consiste en otorgar una dádiva económica al productor cuando vende la cosecha a un precio menor al ingreso que la dependencia estableció (en otras palabras, cubre la diferencia entre el precio internacional y nacional), pero si el comprador paga más que el fijado por el estándar internacional se hace acreedor a dicha compensación.

De acuerdo con el Informe de Gobierno 2006 se calcula que el programa ha operado durante estos 20 años con aproximadamente 126 132.2 millones de pesos<sup>67</sup> lo que representa el 17% del total destinado; sin embargo, los logros obtenidos dejan mucho que desear porque solo participan determinados granos básicos y oleaginosas, hay un número limitado de beneficiarios ya que se requiere ser gran productor porque el indicador base es la producción más alta en consecuencia solo participan la Región Lagunera y 18 entidades federativas

---

<sup>66</sup> Cfr. FOX, Jonathan y Haight Libby. “*Subsidios Para La Desigualdad Las Políticas Públicas Del Maíz En México A Partir Del Libre Comercio*”. Ed. Alicia Athié, México, 2010, pág. 17.

<sup>67</sup> Cfr. OCDE. “*Política Agropecuaria Y Pesquera En México: Logros Recientes, Continuación De Las Reformas*”. 2006, pág. 82.

(como Tamaulipas, Sonora, Sinaloa, Baja California, Chihuahua, Jalisco y Guanajuato), además hay grandes empresas que han sido favorecidas como Gruma que no requieren incentivos.<sup>68</sup>

❖ Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

Es el programa más importante, se creó en el ciclo agrícola 1993-1994 mediante decreto presidencial publicado en el DOF el 24 de julio de 1994 y se implementó en otoño-invierno de ese mismo periodo anual, su vigencia era de 15 años, por lo que culminaría en el primer semestre de 2008,<sup>69</sup> pero en el año 2007 el Presidente de la República anunció que estaría vigente hasta el último día de dicha administración (2012). Tiene como objetivo mejorar los ingresos del pequeño agricultor sobre todo de aquellos que destinan su cosecha para autoconsumo, aminorar los efectos del TLCAN y promover la conservación de los recursos naturales.<sup>70</sup>

A diferencia del anterior programa, este apoya cualquier cultivo (siempre y cuando no sea ilegal) o proyecto ecológico autorizado por SEMARNAT,<sup>71</sup> mediante un subsidio económico de \$1,300.00/ha para productores con predios de hasta 5 hectáreas de temporal del ciclo primavera verano y \$963.00/ha cuando excede dicho límite; cuando nació el programa se planteó que el incentivo sería progresivo por lo que en el primer periodo otoño-invierno 1993-1994 se fijó una cuota de \$1,416.00/ha; sin embargo, como puede observarse sucedió todo lo contrario.<sup>72</sup>

Otro elemento que distingue ASERCA de PROCAMPO, es que este último ha utilizado más recursos ya que representan el 29% del destinado a la Secretaría de

---

<sup>68</sup> Cfr. "Informe de resultados al primer trimestre del ejercicio fiscal 2012 del programa de manejo y prevención de riesgos". Ed. Aserca, México, 2012, págs. 12, 15, 18 y 19.

<sup>69</sup> Cfr. Revista claridades agropecuarias, no. 140, ed. Aserca, México, 2005, pág. 20.

<sup>70</sup> Cfr. Servicios profesionales para el desarrollo económico. "Evaluación De Consistencia y Resultados del Programa De Apoyos Directos al Campo (Procampo) Para El Ejercicio Fiscal 2007". México, 2008, pág. 9.

<sup>71</sup> Cfr. FOX, Jonathan y Haight Libby. *Op. Cit.*, pág. 59

<sup>72</sup> Cfr. "Política Agropecuaria Y Pesquera En México: Logros Recientes Continuación De Las Reformas". *Op. Cit.*, pág. 84

Agricultura en los últimos 18 años;<sup>73</sup> además, la cantidad de superficie beneficiada es mucho mayor, registra un promedio anual de 13,812,550 hectáreas (el primer año se computaron 13,625,100 y en 2011 14,000,000)<sup>74</sup> con lo que se cubrió casi la mitad del área cultivada a nivel nacional predominando la participación de tierras de temporal.

En términos de productores beneficiados el programa también sobresale ya que apoya a un gran número de personas, la tasa media anual calculada es de 2,834,000, la mayoría son de bajos ingresos, ejidatarios o comuneros, ubicados en todo el país aunque se ha centrado en entidades como Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas.

❖ Alianza para el campo.

Es la tercera iniciativa más relevante para el sector por su tiempo de operación, aunque fue creado de manera apresurada y por la presión social sin proyectarse a largo plazo el 31 de octubre de 1995 como resultado de las mesas de debate entre las autoridades, instituciones educativas y organizaciones campesinas, empezó a operar en 1996 y culminaría en el año 2000.<sup>75</sup>

Busca elevar la competitividad y productividad de la economía rural, por lo que se enfoca en mejorar la infraestructura productiva de los agricultores, promover el desarrollo tecnológico, hacer un uso sustentable de los recursos naturales, optimizar los mecanismos de comercialización y organización entre la comunidad agrícola.<sup>76</sup> A diferencia de las 2 políticas anteriores, esta se caracteriza porque los 3 niveles de gobierno y el agricultor contribuyen económicamente, aunque quien maneja los recursos es la autoridad estatal; además los productores deciden en

---

<sup>73</sup> Cfr. "Informes de gobierno de los años 2000, 2006 y 2011".

<sup>74</sup> Cfr. "Quinto informe de labores de SAGARPA 2011". *Op. cit.*, pág. 115.

<sup>75</sup> Cfr. Revista de la Procuraduría agraria. "Estudios Agrarios: Alianza Para El Campo". número 2 enero-marzo 1996, en <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070212.htm>, pág. 1.

<sup>76</sup> Cfr. FAO-SAGARPA. "Proyecto Evaluación Alianza Para El Campo 2006: Hacia Una Nueva Etapa Propuestas Para El Período 2007-2012". México, 2007, pág. 17.

que actividades desean invertir, situación que se toma en cuenta para ver que subprogramas implementar.

Uno de los inconvenientes del programa es que dado la participación de diferentes poderes políticos no hay información clara y precisa sobre los recursos, personas y proyectos apoyadas. Prueba de ellos es que el gobierno federal solo informa sobre los primeros 11 años de vida donde se apoyó en promedio anual a 3,828, 353 productores,<sup>77</sup> por lo que es de vital importancia que tanto los agentes participantes den a conocer los resultados en cada ejercicio fiscal y evaluar así la viabilidad de esta política.

Después de haber analizado los 3 principales programas de la agricultura tradicional, nos enfocaremos a estudiar que acciones ha tomado el gobierno respecto a la orgánica. Panorama que no es tan alentador porque fue hasta 1996 cuando por vez primera se levantó un censo sobre producción orgánica, y tuvo que transcurrir una década para que se expidiera la Ley de Productos Orgánicos (publicada el 7 de febrero de 2006 en el DOF), 4 años más tarde se promulga su reglamento (1 de abril de 2010).

Dicha ley fijo la creación de un organismo para impulsar el desarrollo de este sistema productivo por lo que en septiembre de 2007 nació el Consejo Nacional de Producción Orgánica (CNPO) conformada por representantes de SAGARPA, SE, SEMARNAT, productores, comercializadores, organismos de certificación orgánica e instituciones de investigación, quienes han gestionado una mayor participación de los gobiernos; sin embargo, solo se ha apoyado el proceso de reconversión del sistema tradicional a orgánico para un solo cultivo que es maíz en el Estado de Chiapas a través de Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), lo mismo sucede con la certificación únicamente Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) ayudo a 252 peticiones de organizaciones ubicadas en las entidades de

---

<sup>77</sup> Cfr. "Anexo estadístico del sexto informe de gobierno 2006". Págs. 444 a la 449.

Chiapas, Oaxaca, Puebla y Yucatán,<sup>78</sup> mientras que Alianza Para el Campo y ASERCA se han enfocado a subsidiar la participación en exposiciones de productos orgánicos pero a un limitado número de productores.

De todo lo anteriormente dicho, al hacer un balance entre los subsidios de ambos tipo de producción se expresa que el Estado si ha invertido en el campo agrícola, solo que no lo ha hecho de la manera adecuada, debido a que no le ha apostado a las bondades del sistema agroecológico y estos es uno de los grandes errores que han provocado la crisis del sector agropecuario tal como abordara en las líneas subsecuentes.

### **2.3. Problemática económica del campo mexicano.**

La crisis que vive el sector agrícola ha traído como resultado una falta de soberanía y seguridad alimentaria, entiéndase la primera como la capacidad de producir los alimentos que el país requiere, mientras que la segunda se refiere a que se posee la cantidad suficiente misma que se podrá usar en caso de emergencia.<sup>79</sup>

Problema que no se debe a una falta de recursos económicos sino a una incorrecta administración ya que se han despilfarrado sin antes evaluar la viabilidad de los programas, prueba de ello es que la OCDE en 2009 recomendó a México rediseñar la política agrícola ya que muchos tenían los mismos objetivos y sujetos. Políticas que fueron y son resultado del TLCAN de un intento de uniformidad de mercados, pero se olvidó que había una gran diferencia entre un país desarrollado y otro en vías de desarrollo.

Después del mal diseño de programas el segundo obstáculo que mantiene hundido a nuestro país es la corrupción, falta de ética y responsabilidad de

---

<sup>78</sup> Cfr. [http://www.cnpo.org.mx/descargas/acta\\_3\\_reunion\\_ordinaria.pdf](http://www.cnpo.org.mx/descargas/acta_3_reunion_ordinaria.pdf)., consultado el 30/03/2012.

<sup>79</sup> Cfr. "Propuesta De Acuerdo Nacional Para El Campo: Por El Desarrollo De La Sociedad Rural; Y La Seguridad Y Soberanía Alimentaria Con Campesinos, Como Elementos Fundamentales Del Proyecto De Nación De México En El Siglo XXI". Pág. 3.

algunos servidores públicos, al hacer un uso inadecuado de sus funciones basta citar que uno de los más beneficiados con el programa procampo y aserca en años recientes es el mismo secretario de agricultura y sus familiares, hecho que lo prohíben tanto las reglas de operación de dichos programas, como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos porque hay un conflicto de intereses ya que siendo el titular de la dependencia que crea y determina los incentivos no puede ser beneficiado, situación que es intolerable porque mientras hay muchos agricultores de bajos recursos que necesitan ser subsidiados otros que tienen una estabilidad financiera son los más favorecidos.<sup>80</sup>

Esto nos induce a sostener que el sistema agrícola tradicional ya toco fondo y la solución es transitar al sector orgánico.

Este último, enfrenta 3 obstáculos que son: ausencia de información sobre el método de producción, el acceso a la certificación como producto orgánico es costoso y la comercialización a nivel nacional es raquítica, orden en que serán analizados a continuación.

El primer problema que enfrenta este sistema radica en la falta de conocimientos técnicos de los agricultores desde el momento de siembra hasta la venta, motivo por el que se debe brindar asistencia técnica, demanda que tiene una respuesta inmediata ya que nuestro país de acuerdo con la Asociación Mexicana de Ingenieros Agrícolas cuenta con 120 mil profesionistas egresados de las mejores instituciones de educación superior agrícola.

En segundo lugar, encontramos que para poder vender los productos como orgánicos se necesita una certificación, misma que es hecha por entidades privadas internacionales y nacionales, ante esto se sugiere la creación de un Sistema Nacional de Acreditación y Certificación o que se regule el funcionamiento de las agencias, lo que traería como beneficio que los productores de bajos

---

<sup>80</sup> Cfr. <http://sdpnoticias.com/sdp/contenido/nacional/2010/02/15/2007/584750>.

ingresos reduzcan sus gastos, la evaluación de todas las zonas de producción se podría hacer con los mismos estándares, se combatiría la competencia desleal entre productores y el acceso a mercados orgánicos internacionales se haría menos complicado.

La tercera dificultad es la venta de dichos productos ya que desafortunadamente la mayoría de los productores no tienen conocimiento sobre la comercialización, situación que es aprovechada por intermediarios o también llamados “coyotes” y empresas transnacionales, quienes pagan como si fuera un producto convencional lo que genera una pérdida de ingresos a los agricultores.

Por ende, se debe fomentar que sea directamente el agricultor quien limpie, clasifique, empaque la cosecha y la venda de manera directa al consumidor, y es aquí donde se pretende que el Estado pueda intervenir favoreciendo el consumo en sus dependencias gubernamentales como hospitales, reclusorios, estancias infantiles, fuerzas armadas y policiales, hecho que no solo difundiría esta clase de productos, sino habría un beneficio para la salud.

La propuesta que en la presente investigación se desarrolla busca impulsar el mercado orgánico a nivel nacional tanto en las pequeñas tiendas como en los grandes centros comerciales; iniciativa que se justifica por el resultado que en términos de producción ambos sistemas han alcanzado y que se explica en las páginas subsecuentes.

#### **2.4. Competitividad nacional e internacional del sector agropecuario.**

En este punto de investigación haremos un análisis de la productividad de los dos sistemas de producción con el objetivo de saber el papel que han desempeñado en la economía, la cual se desarrollará en el siguiente orden:

## ❖ Agricultura Convencional

La superficie de siembra y cosecha, volumen, valor comercial y el producto interno bruto (PIB) de 1995 a 2010 son factores que muestran el rendimiento de este sistema. Respecto al primero es importante señalar que durante estos 16 años se han sembrado un total de 347,174,000 hectáreas, de la cual se cosechó el 90% lo que refleja una pérdida mínima, integrada por parcelas de temporal y riego cada una representó en promedio 75.9% y 24.1% respectivamente, y los 10 cultivos que destacaron por poseer mayor área de siembra y cosecha fueron: maíz grano, frijol, sorgo grano, trigo grano, café cereza, naranja, cebada grano, mango, chile verde, y limón.<sup>81</sup>

El porcentaje cosechado en términos de volumen corresponde a 868, 654,800 toneladas y entre los productos que tienen mayor representación destacan el maíz grano, sorgo grano, naranja, trigo grano, chile verde, café cereza, frijol, plátano, limón, mango y frijol. Producción que está valuada aproximadamente en \$3,185, 911 millones de pesos, siendo la cosecha de riego la mejor tasada ya que representa el 67% de dicho monto mientras que el temporal solo 43% a pesar de registrar una mayor producción; de estos se deduce que no siempre los productos mayormente vendidos generan un mayor ingreso ya que los 10 mejor valuados son el maíz, sorgo grano, tomate rojo, aguacate, chile verde, frijol, trigo grano, café cereza, naranja y plátano, los cuales no coinciden con los previamente citados.

Las entidades que concentran la superficie de siembra, volumen de producción y por lo tanto se han visto beneficiadas se ubican la mayoría en el Norte del país, entre los que destacan Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas, Michoacán, Veracruz, Jalisco, Chihuahua, Sonora, Guanajuato y Chiapas.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Cfr. "Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2011". En <http://www.inegi.org.mx>.

<sup>82</sup> Cfr. "El Sector Alimentario En México 2011". INEGI, en [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/sam/2011/sam2011.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/sam/2011/sam2011.pdf)

El destino de la producción es principalmente para consumo nacional ya que en 1995 el 76.6% de productos alimenticios provenían de campos mexicanos para 2010 descendió a 68.1%, el resto se utiliza para alimento pecuario y exportación.<sup>83</sup> Sin embargo, el volumen obtenido no ha sido suficiente para alimentar a la población a pesar que se retiene una gran parte, basta mencionar a la categoría de granos y oleaginosas que tiene mayor demanda y en estos 16 años se consumió de 78.9 a 63.3% más de lo que se produjo, situación que ha obligado a México a incrementar la importación agrícola.

Esta carencia de alimentos ha llevado a tener una balanza comercial agropecuaria negativa ya que el saldo total en los 16 años es un déficit por \$ 14,149 millones de dólares dato poco alentador ya que la única ganancia obtenida fue en 1995 con \$1,270,000,000 USD en contraste con 2008 que tuvo la peor derrama económica con \$3,943,000,000 USD,<sup>84</sup> cantidades que son resultado de la exportación e importación de productos agrícolas, ganadería, apicultura, silvicultura y pesca, en la cual ingreso 15.8% más de lo exportado, en el caso específico de la agricultura las tasas porcentuales pasaron de 72.4 a 57.1 integradas por granos básicos, legumbres, hortalizas y frutas.

La compra de productos agrícolas proviene principalmente de Estados Unidos de Norteamérica, Japón, Alemania, Francia, Italia y Reino Unido; mientras, que se vende a EEUU, Canadá, Alemania, España y Reino Unido, aunque México ha suscrito infinidad de tratados en materia de comercio no ha realizado una total apertura prueba de ello es que nuestro vecino del Norte es el mayor socio comercial.<sup>85</sup>

Una vez analizado los indicadores de superficie sembrada, cosechada, valor comercial de la producción y balanza comercial, es relevante estudiar el valor agregado bruto básico a precio corriente debido a que muestra la aportación del

---

<sup>83</sup> Cfr. "Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno 2011". Pág. 214 y 215.

<sup>84</sup> Cfr. "Anexos Estadísticos de los Informes de Gobierno 2000 y 2011". Pág. 555 y 237.

<sup>85</sup> Cfr. "Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno 2011". Pág. 203 y 209.

sector agropecuario; por lo que con base en el Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos (AEUUM) 2007, se tiene que de 1995 a 2002 ocupó la séptima posición, dentro de esta rama la agricultura se ubica en segundo lugar después de la industria alimentaria y su crecimiento es más lento que el primero, por ende su participación disminuye de 4.6% a 3.9%.<sup>86</sup> En los siguientes 8 años la situación no mejora ya que de acuerdo con en el AEEUM 2011 la actividad cae al noveno lugar y el VAB de la horticultura decrece 0.3 puntos porcentuales al pasar de 2.4 a 2.1.<sup>87</sup>

Al ver esta situación surge la interrogante: ¿Qué pasa con el campo agrícola? si se le ha destinado un gran presupuesto a este sistema de producción y aun así su participación es mínima esto prueba que se le ha apostado de manera errónea a la agricultura convencional porque si comparamos el valor agregado bruto agrícola nacional con otros países encontramos que China, Malasia y Nueva Zelanda obtienen los mejores ingresos por esta actividad, situación que se justifica por su alto desarrollo, ahora si nos basamos en nuestro continente donde hay Estados más pobres como Haití encontraremos que la agricultura aporta más del 20% (9 veces más que México), lo anterior nos ubica por debajo de Argentina, Brasil, Chile, Perú, Ecuador y del promedio de la región, zonas geográficas que se caracterizan por tener no solo un alto crecimiento global sino también agrícola en consecuencia han logrado ser autosuficientes.<sup>88</sup>

Y mientras este sistema permanece estancado la agroecología como veremos en las siguientes línea en poco tiempo ha dado buenos resultados.

#### ❖ Sistema De Producción Orgánica

La agricultura ecológica fue tomada en cuenta por vez primera en 1996, y a partir de ese momento la superficie de siembra, volumen producción e ingresos han tenido una tasa de crecimiento positiva y hasta el momento no ha registrado

---

<sup>86</sup> Cfr. "Anexo Estadístico del VI informe de gobierno 2006". Pág. 394.

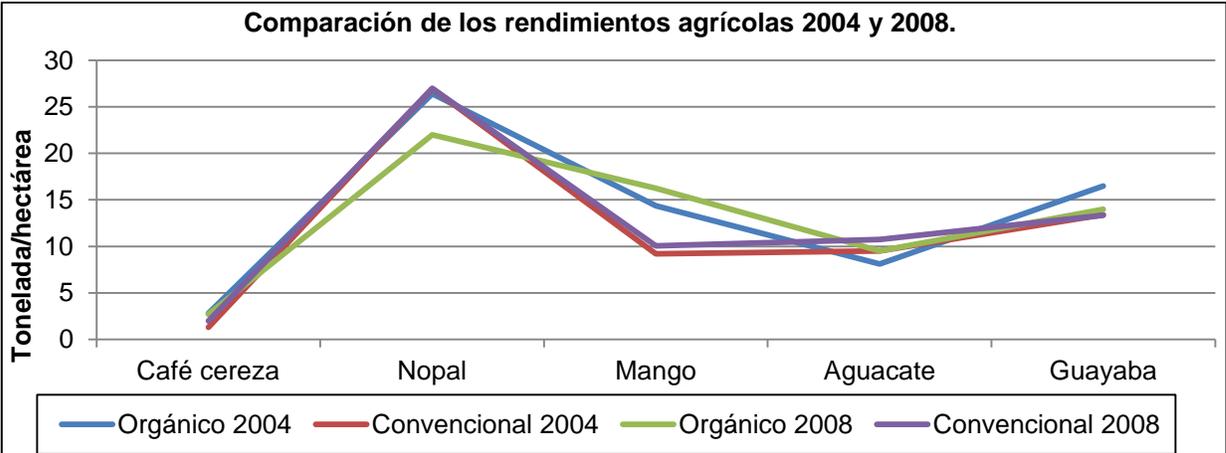
<sup>87</sup> Cfr. "Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno 2011". Pág. 216.

<sup>88</sup> Cfr. FAO- SAGARPA, "Proyecto Evaluación Alianza Para El Campo 2006: Análisis Integral Del Gasto Público Agropecuario En México". México. 2007, pág. 17 y 18.

pérdida alguna, a diferencia del anterior sistema productivo en donde el Estado si ha invertido pero no se obtienen los resultados deseados. Respecto al primer indicador tenemos un área inicial cultivada de 21,265 hectáreas para 2008 asciende a 378,693 lo que significa que presentó una TCMA 32.3%,<sup>89</sup> en contraste con la agricultura convencional que es de solo 1 y 2%.

Durante el período 1997-2010 en términos de superficie cosechada y volumen de producción tenemos que en el primer año se sembraron 609 hectáreas de esta se cosecho el 100% para 2010 aumenta a 17,151 y logra obtener una cosecha del 99% lo que nos indica que a comparación de la industrial en esta siempre se obtiene un mejor rendimiento; destacan cultivos como: café cereza, tomate cherry, rojo, albahaca y ajo; productos que encabezan la lista con la mayor área cosechada el primer cultivo citado tiene un promedio 13,494.5 hectáreas en contraste con el ultimo que es 96, respecto al volumen el café obtiene una media de 35,532 toneladas, seguido por tomate rojo con 12,928, tomate cherry 6,032 y ajo con 589.<sup>90</sup>

En dicho lapso se muestra un balance favorable para el sector, pero para no dejar lugar a duda sobre el comportamiento de ambos sistemas se van a comparar los ciclos 2004 y 2008 de los cultivos siguientes:



Fuente: elaboración propia con datos de la obra: Agricultura, Apicultura y Ganadería Orgánica de México, 2009.

<sup>89</sup> Cfr. GÓMEZ Cruz, Manuel Ángel, et. al., "Agricultura, Apicultura y Ganadería Orgánica de México 2009, Estado actual- Retos- Tendencias". Op. Cit., pág. 37.

<sup>90</sup> Cfr. "El Sector Alimentario en México edición 2003 y 2011". En <http://www.inegi.org.mx>.

Con base en el esquema se afirma que en los 2 años la producción orgánica estuvo por encima de la convencional, donde registra su mejor rendimiento en el cultivo de mango ya que en su primer año obtiene una diferencia de 5.15 toneladas sobre hectárea y para 2008 asciende a 6.18; mientras, que el sistema tradicional se ve favorecido únicamente con el nopal porque en 2004 presenta una ligera ventaja de 0.56 ton/ha, pero que se dispara en 2008 a 5.

El destino de la cosecha ha sido 20% para consumo nacional y 80% se exporta, hasta el ciclo agrícola 2007-2008 se vendió principalmente a EEUU, seguido por Alemania, Canadá, Suiza, Japón, Holanda, Francia, Inglaterra, Italia y Dinamarca<sup>91</sup> estos países poseen un alto nivel económico, educativo y de vida, por ende uno de los factores al que mayor ponen atención es a la calidad de los alimentos que consumen.

Los beneficios en términos monetarios que el sector ha generado a nivel nacional es enorme tan solo en 1996 fue de 33,293,000 dólares para 2008 ascendió 394,149,000, registrando una TCMA de 27.66%, divisas que fueron generadas 69% por pequeños productores y el resto por los grandes agricultores; dichos datos demuestran uno de los tantos beneficios del sistema agroecológico en contraste con la agricultura comercial que solo ha presentado déficit durante las últimas décadas y un enorme derroche financiero estatal. Estas jugosas ganancias se deben a que se le fija un precio premium que cubre el costo de producción real que generalmente está por encima del precio determinado en el mercado convencional, más un plus por tratarse de un producto orgánico.<sup>92</sup>

Otra de las ventajas de este sistema es que se ha convertido en una fuente generadora de empleo ya que al no utilizar maquinaria requiere de mano de obra, tan solo de 1996 a 2008 se han creado 172,293 empleos permanentes dirigidos a

---

<sup>91</sup> Cfr. GÓMEZ Cruz, Manuel Ángel, et. al. *"Agricultura, Apicultura y Ganadería Orgánica de México 2009, Estado actual- Retos- Tendencias"*. Op. Cit., pág. 68.

<sup>92</sup> Cfr. GÓMEZ Cruz, Manuel Ángel y Laura Gómez Tovar. *"La Agricultura Orgánica En México: Un Ejemplo De Incorporación Y Resistencia A La Globalización"*. Op. Cit., pág. 8 y 9.

personas del sector rural,<sup>93</sup> situación contraria vive la agricultura comercial que ahorra en recursos humanos, pero lo invierte en tecnología de punta, y finalmente al hacer su balance de costo beneficio se observa que la agroecología se ve más favorecida.

Una vez que se logró cumplir el objetivo de comparar ambos sistemas de producción agrícola, es esencial analizar su actuación con base en los principios éticos ya que se debe hacer con un estricto respeto al medio ambiente, tal como se sostendrá en las líneas subsecuentes.

## **2.5. Ética y desarrollo del sector agropecuario.**

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española la palabra *ética* proviene del latín *ethica* y del griego *ἠθικός* que significa “conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida o parte de la filosofía que trata del bien y del fundamento de sus valores”;<sup>94</sup> para la filósofa María del Carmen es “la reflexión filosófica sobre la moral”<sup>95</sup> estas dos nociones nos permiten expresar que es una rama del conocimiento que busca analizar y entender el actuar del ser humano y los principios que guían su vida.

Al trasladar este término al sector agropecuario se entiende como los postulados que el productor sigue al momento de labrar la tierra, elemento que consideramos no ha sido tomado en cuenta ya que desafortunadamente solo ha subsistido el interés de obtener una gran producción, prueba de ello es el gran daño ambiental que la agricultura comercial ha causado y ante lo cual nace la agroecología.

---

<sup>93</sup> Cfr. GÓMEZ Cruz, Manuel Ángel, et. al. “*Agricultura, Apicultura y Ganadería Orgánica de México 2009*”. *Op. Cit.*, pág. 37.

<sup>94</sup> Cfr. <http://lema.rae.es/drae/?val=%C3%A9tica>

<sup>95</sup> Cfr. RODRÍGUEZ Aguilar, María del Carmen. “*Sobre Ética y Moral*”. *Revista Digital Universitaria*, núm. 3, vol. 6, ed. 10 de marzo de 2005, Coordinación de Publicaciones Digitales DGSCA-UNAM, pág. 3 en [http://www.revista.unam.mx/vol.6/num3/art19/mar\\_art19.pdf](http://www.revista.unam.mx/vol.6/num3/art19/mar_art19.pdf)

La actividad agrícola es la segunda fuente responsable del calentamiento global debido a la emisión de gases de efecto invernadero a nivel mundial y nuestro país se ubica en el decimotercer lugar con mayor emisión.<sup>96</sup> Pero, este daño se debe a la siembra de un mismo cultivo durante varios años en el terreno lo que causa el agotamiento de nutrientes, erosión y pérdida de fertilidad del suelo y se convierte en un área sensible a plagas y enfermedades.<sup>97</sup>

Para obtener una alta producción utilizan agroquímicos, mismos que registran una eficiencia del 100% durante el primer año,<sup>98</sup> después disminuye porque las plagas que combate se hacen inmunes por lo que cada vez se necesita incrementar la dosis de aplicación situación que genera un alto costo de adquisición; además, al momento de aplicar el producto contamina el aire, los envases que no son reciclados destruyen la capa de ozono, sus residuos van a parar a los mantos acuíferos provocando la muerte de organismos acuáticos, metahemoglobinemia en niños y cáncer gástrico en adultos al consumir dicho vital líquido.

Ante la crisis de los productos químicos las corporaciones multinacionales productoras y comercializadoras como Monsanto, DuPont y Novartis que fueron promotoras de la Revolución Verde buscan ahora fomentar el uso de **organismos genéticamente modificados (OGM) o transgénicos**. Entiéndase por este último, a todos aquellos que son tolerantes a herbicidas, plagas, enfermedades y resistentes a insectos, porque se les ha inyectado algún ingrediente activo,<sup>99</sup> en otras palabras para combatir la plaga por ejemplo se le incorpora a la semilla dicha sustancia, así ya no es necesario la aplicación externa como hasta el momento se ha realizado.

---

<sup>96</sup> Cfr. "Programa De Cambio Climático 2007-2012". Pág. 5.

<sup>97</sup> Cfr. ALTIERI, Miguel y Clara I. Nicholls. *Op. Cit.*, pág. 115.

<sup>98</sup> Cfr. RENDÓN MEDEL, Roberto. "Tesis doctoral: Evaluación Comparativa de sustentabilidad en sistemas agrícolas convencionales, mixtos y orgánicos de México". Centro de Investigaciones Económicas, sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAM), Chapingo, México, 2004, pág. 95.

<sup>99</sup> Cfr. ALTIERI, Miguel y Clara I. Nicholls. *Op. Cit.*, pág. 119.

Aparentemente el uso de dicho producto solucionaría la crisis, pero no se ha tomado en cuenta que estos trabajos de investigación son realizados por el sector privado quien tendrá la patente y los derechos de propiedad intelectual a su favor, lo que impedirá la reproducción de dichos cultivos, además que son estériles y solo sirven para una siembra esto creara una relación de dependencia agricultor-industria agroquímica.<sup>100</sup> Para lograr su cometido estas compañías se han dedicado a la caza de todas las especies en bosques, campos de cultivos y costas propiedad de campesinos e indígenas ubicados principalmente en Latino y Sudamérica, practicando la biopiratería.

El riesgo que se corre al utilizar este tipo de organismos es provocar la mezcla entre el cultivo modificado con plantas nativas y convertirse en maleza peligrosa como sucedió con el maíz y el teosintle, hecho que afecta la biodiversidad.<sup>101</sup> Y dado que cada OGM se enfoca a una plaga de cientos que existen el uso de plaguicidas aumentará, por ende, también el costo económico y ambiental será mayor.<sup>102</sup>

Ante esto, muchos lugares se han protegido contras los transgénicos como por ejemplo Japón a partir 2001 estableció la obligación de etiquetar dichos productos; mientras, Francia, Austria, Reino Unido, Alemania, Grecia, India, Canadá Brasil y Paraguay bloquearon no solo el ingreso de estos sino la siembra en sus territorios.

En contraste, nuestro país desde 2005 mediante la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) permite la creación de campos experimentales para este tipo de cultivos e importación de sustancias OGM que utilizan las procesadoras de alimentos (como maseca, minsa, milpa real) tanto humano como pecuario sin imponer la obligación de etiquetar dichos productos

---

<sup>100</sup> Cfr. LÓPEZ Lozano, Misael. “*El Cultivo De Maíz En México y la Contribución Del Fito Mejorador Para Favorecer La Autosuficiencia*”. Revista mexicana de agro negocios, segunda época, año VII, vol. 12, enero-junio de 2003, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, unidad laguna, Torreón, Coah., pág. 603.

<sup>101</sup> Cfr. ALTIERI, Miguel y Clara I. Nicholls. *Op. Cit.*, pág. 140.

<sup>102</sup> Cfr. *Ibíd*em, pág. 136.

como transgénicos, en pocas palabras el sector privado puede trabajar de manera libre y sin límite alguno.<sup>103</sup>

La razón principal por la que no se debe permitir el cultivo de transgénicos en territorio nacional es por la riqueza natural de la que somos dueños y estamos obligados a cuidar, y que nos ubica entre los primeros lugares a nivel mundial; además, el territorio es considerado el centro de origen del maíz domesticado en Mesoamérica. Sin embargo, esto se ha ignorado y se ha fomentado su uso, generando una contaminación entre las especies de acuerdo con el “Reporte de Registros de Contaminación de OGM 2007” elaborado por la organización Greenpeace y GeneWatch Reino Unido México ocupa el segundo lugar en el continente americano y octavo en el mundo con mayor casos de cultivos contaminados por transgénicos.

Entre los más afectados se encuentran pequeños productores e indígenas que se dedican a la producción orgánica, sin contar con la protección de las autoridades Federales y locales; pero, las compañías si defienden sus cultivos expresando que cuando un producto orgánico se le identifica residuos transgénicos lo único que pasa es que se etiqueta y su costo de venta solo disminuye, evadiendo de esta manera el daño directo e inminente causado al productor.

El caso más reciente documentado sobre este conflicto de intereses es de la miel orgánica que se trabaja en Yucatán y Chiapas, alimento que se destina a la exportación principalmente países europeos como Alemania, este último detecto residuos de soya transgénica en el producto por lo que pago un precio más bajo al acostumbrado, desafortunadamente no se tomó ninguna medida a pesar de que México es el sexto productor y tercer exportador a nivel mundial.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Cfr. CASTRO, Gustavo y Ryan Zinn. “*Los Transgénicos En México: Empresas, Marcas Y Productos*”. Boletín núm. 239 del 11 abril de 2011, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC), Chiapas, consultado el 26 de mayo de 2012 en <http://www.ciepac.org/boletines/chiapasaldia.php?id=239>.

<sup>104</sup> Cfr. <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/71622>, consultado el 26 de mayo de 2012.

Ante esto si tanto los ciudadanos como gobernantes estamos conscientes que nuestro país y el mundo carecen de alimentos, del inminente daño ambiental irreversible y que las corporaciones multinacionales se enfocan a realizar grandes negocios no a la filantropía, concordaremos que no se puede pasar de aplicar el insumo químico de manera externa a interna porque si cuando se aplicaba sobre el terreno el daño era cuantioso para cuando se le inyecte directo a la semilla se duplicarán los riesgos ecológicos y a la salud humana.

En consecuencia debemos exigir a las autoridades que cumplan con sus funciones, cuiden el método de producción, exijan a las procesadoras alimentos de calidad y sobre todo que las investigaciones financiadas con recursos públicos se orienten a la producción orgánica y tecnologías agrícolas alternativas.

La razón por la que se debe apoyar a la agricultura ecológica es por las bondades que representa, como lo es que siempre vela por el bienestar social y económico de la población rural, hace un uso racional de los recursos naturales y contrarresta los efectos del cambio climático, hay un intercambio de cultivos periódicamente en el área labrada que con el paso del tiempo se ha diversificado al pasar de 30 a 67 en el periodo 1996-2008 entre los que se encuentran café, hortalizas, aguacate, hierba, cacao y frutas.<sup>105</sup>

Las prácticas agrícolas utilizadas evitan erosionar el suelo y las hace resistentes a fenómenos de la naturaleza como sequía y altas temperaturas, con esto se producen alimentos de alta calidad nutricional<sup>106</sup> y mitiga la contaminación ya que los campos captan de 3 a 8 toneladas más de carbono por hectárea que la agricultura industrial.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Cfr. GÓMEZ Cruz, Manuel Ángel. *"Agricultura, Apicultura y Ganadería Orgánica de México 2009, Estado actual- Retos- Tendencias"*. Op. Cit., pág. 23 y 38.

<sup>106</sup> Cfr. ORTIGOZA, Rufino Javier. Op. Cit., pág. 73 y 74.

<sup>107</sup> Cfr. ONU, Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). *"Mejores Prácticas para el Desarrollo de Políticas en Agricultura Orgánica, Recomendaciones para Estimular el Sector de la Agricultura Orgánica en Países en Desarrollo"*. Nueva York y Ginebra, 2008, pág. iii.

De los datos desglosados a lo largo del capítulo, podemos identificar una situación desoladora, no solo del campo mexicano sino de la economía en general, por lo que a manera de conclusión se propone una política pública en materia fiscal para incentivar la producción agrícola la cual consiste en un estímulo que beneficiará tanto a los pequeños productores como a los prestadores de servicios, misma que será establecida con base en parámetros internacionales, para lo cual es necesario generar un estímulo.

### CAPITULO III.

## EL ESTIMULO COMO FORMA DE INCENTIVAR EL SECTOR DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA.

### 3.1. Concepto de estímulo.

Esta figura ha jugado un papel muy importante para la solución de problemas económicos, por lo que se debe explicar su significado y sobre todo delimitar sus alcances, ya que es un tema sumamente controvertido.

De manera resumida el Instituto de Investigaciones Jurídicas en su obra Enciclopedia Jurídica Mexicana lo considera un beneficio establecido en la legislación fiscal que recibe el contribuyente, con el objetivo de que esté tenga cierto comportamiento,<sup>108</sup> ya sea para preservar o cambiar el panorama.<sup>109</sup>

Bajo esa misma línea el Servicio de Administración Tributaria lo define como:

“apoyos gubernamentales que se destinan a promover el desarrollo de actividades y regiones específicas, a través de mecanismos tales como disminución de tasas impositivas, exención de impuestos determinados, aumento temporal de tasas de depreciación de activos, etc.”<sup>110</sup>

Dichas nociones concuerdan que el estímulo es un instrumento capaz de impulsar al sector productivo, de lo que se desprende su carácter extra fiscal y sobre este la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció:

“CONTRIBUCIONES. FINES EXTRAFISCALES.

Además del propósito recaudatorio que para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios tienen las contribuciones, éstas pueden servir accesoriamente como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o

---

<sup>108</sup> Cfr. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo III, letra D-E, 2ª ed., Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004, pág. 865.

<sup>109</sup> Cfr. HERRERA Molina, Pedro M. (Coord.). *“La Protección Fiscal Del Medio Ambiente”*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 287.

<sup>110</sup> <http://www.sat.gob.mx>.

desalentando ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no, para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos.”<sup>111</sup>

Esta jurisprudencia reconoce que el Estado en vías de resolver un problema que afecte a la sociedad o economía puede establecer tributos, a contrario sensu tiene también la posibilidad de dejar de percibir ingresos, cuando esto último sucede nace el estímulo el cual se convierte en un elemento del impuesto y queda obligado a respetar los principios establecidos en el artículo 31 fracción IV constitucional.<sup>112</sup>

Hasta aquí se tiene que el incentivo es un instrumento de política económica y se caracteriza porque:

- No hay estímulo sin tributo.
- Tiene su origen en la ley o decreto, en el primer caso el legislador debe justificar su motivo de implementación, así lo estableció la SCJN en el siguiente criterio:

“FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES.

Una nueva reflexión sobre el tema de los fines extrafiscales conduce a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar que si bien es cierto que el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que puede agregarse otro de similar naturaleza, relativo a que aquéllas pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar (fines extrafiscales), por lo que ineludiblemente será el órgano legislativo el que justifique expresamente, en la exposición de motivos o en los dictámenes o en la misma ley, los mencionados fines extrafiscales que persiguen las contribuciones con su imposición. En efecto, el Estado al establecer las contribuciones respectivas, a fin de lograr una mejor captación de los recursos para la satisfacción de sus fines fiscales, puede prever una serie de mecanismos que respondan a fines extrafiscales, pero tendrá que ser el legislador quien en este supuesto refleje su voluntad en el

---

<sup>111</sup> Octava época, instancia: pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su gaceta VII junio de 1991, tesis jurisprudencia: P./J. 18/91, no. De registro: 205798, pág. 52.

<sup>112</sup> Cfr. Novena época, instancia: pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, X, diciembre de 1999; tesis aislada: P. CIV/99, no. De registro: 192 744, pág. 15.

proceso de creación de la contribución, en virtud de que en un problema de constitucionalidad de leyes debe atenderse sustancialmente a las justificaciones expresadas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Lo anterior adquiere relevancia si se toma en cuenta que al corresponder al legislador señalar expresamente los fines extrafiscales de la contribución, el órgano de control contará con otros elementos cuyo análisis le permitirá llegar a la convicción y determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados. Independientemente de lo anterior, podrán existir casos excepcionales en que el órgano de control advierta que la contribución está encaminada a proteger o ayudar a clases marginales, en cuyo caso el fin extrafiscal es evidente, es decir, se trata de un fin especial de auxilio y, por tanto, no será necesario que en la iniciativa, en los dictámenes o en la propia ley el legislador exponga o revele los fines extrafiscales, al resultar un hecho notorio la finalidad que persigue la contribución respectiva.<sup>113</sup>

- Consiste en acreditar o deducir el gravamen a cubrir, para el primero es necesario presentar certificado de promoción fiscal (Ceprofi); mientras que el segundo está sujeto a la tasa porcentual o monto límite según lo establezcan las disposiciones vigentes, esto acorde con el artículo 25 del Código Fiscal de la Federación.
- Su tiempo de aplicación es temporal mientras se soluciona el supuesto que le dio origen.
- Para tener acceso se debe satisfacer los requisitos fijados en el instrumento legal y dar aviso a la autoridad hacendaria.

En resumen son estos caracteres que lo diferencian de otras figuras, pero aún falta detallar uno de los más importantes que es el efecto que tiene sobre los contribuyentes, mismo que se analizará en seguida.

### **3.2. Beneficios fiscales del estímulo.**

Como se manifestó anteriormente el estímulo entraña un propósito y titulares favorecidos, lo que conlleva a señalar que hay dos tipos de sujetos benefactores: el primero, es el sector que se pretende impulsar mejorando su nivel de vida a

---

<sup>113</sup> Novena época, instancia: primera sala, fuente: semanario judicial de la federación y su gaceta XXI mayo de 200, tesis jurisprudencia: 1a./J.46/2005, no. De registro: 178454, pág. 157.

través del incremento de ingresos, obtención de empleo o disminución de gastos; mientras, que el segundo grupo al realizar la conducta fijada por el fisco recibe el incentivo.

Esto se traduce en pagar menos impuesto a lo que en un principio sería mediante una deducción o acreditamiento que va desde 1 al 100% del total, tal como lo señala el Título VII de la LISR y el decreto *que contempla diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa* publicado en el DOF el 30 de marzo de 2012, mismos que se abordaron en el capítulo I de esta investigación a grosso modo por lo que a continuación se estudiarán los que buscan influir en la economía de los mexicanos.

### **3.3. Estímulos y apoyos a la Secretaría de Economía (SE).**

La SE es una de las 18 dependencias que integra la administración pública centralizada del Poder Ejecutivo de la Unión y de acuerdo con el art. 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene entre sus principales funciones elaborar y ejecutar las políticas en materia de comercio así como regular la circulación y precio de bienes, para lograr esto con base en los objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Economía 2007-2012 se han creado 11 programas de subsidios entre los que se destacan:

- Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto nació en 2008 con el objetivo de modernizar los centros de acopio a través del financiamiento a proyectos enfocados hacer más eficiente la logística,<sup>114</sup> por lo que de septiembre de 2009 al primer semestre de 2011 se invirtieron 212.5 MDP para apoyar 39 iniciativas beneficiándose 60 empresas y 3,342

---

<sup>114</sup> Cfr. "Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las Reglas de Operación para el Otorgamiento de Apoyos del Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA) para el ejercicio fiscal 2012". Publicado en el DOF el 23 de diciembre de 2011, 4ª. sección, pág. 2.

empleos mejorados,<sup>115</sup> este buen resultado es producto de la aportación económica conjunta de empresarios y gobierno, esfuerzo que se reconoce ya que el primero juega un papel muy importante para la distribución de productos de la canasta básica.

- Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología busca mitigar las fallas de mercado que sufren las personas que laboran en maquinaria y equipo (computación, electrónico, transporte y generación eléctrica) y sus proveedores, mediante un subsidio económico que va de 50 al 70% para realizar proyectos que fomenten la transferencia y adopción de tecnologías de vanguardia.<sup>116</sup>

A diferencia del programa anterior este opera con un gran presupuesto tan solo para la industria automotriz durante el periodo agosto 2010 - febrero 2011 se otorgaron \$100,000,000 para la compra de 70,730 vehículos nuevos.<sup>117</sup>

- Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa es uno de los instrumentos más eficaces para impulsar la economía ya que apoya la creación de diversos establecimientos comerciales,<sup>118</sup> como por ejemplo tiendas de abarrotes, parques industriales y tecnológicos entre otros.

Desafortunadamente la existencia del Fondo PYME está en riesgo por la opacidad de información sobre los resultados obtenidos hasta el momento y la gran cantidad de observaciones que recibe de la Auditoría Superior de la Federación tan solo en 2010 representó casi la mitad de recomendaciones

---

<sup>115</sup> Cfr. "Informe de labores de la Secretaría de Economía 2010 y 2011". *Op. Cit.*, pág. 42 y 41 respectivamente.

<sup>116</sup> Cfr. <http://www.economia.gob.mx/mexico-emprende/programas/7107-programa-para-el-desarrollo-de-las-industrias-de-alta-tecnologia-prodiat-para-el-ejercicio-fiscal-2012>

<sup>117</sup> Cfr. "Quinto Informe de Labores de la Secretaría de Economía 2011". *Op. Cit.*, pág. 80.

<sup>118</sup> Cfr. "Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) para el ejercicio fiscal 2012". Publicado en el DOF el 23 de diciembre de 2011, tercera sección, págs. 9 y 10.

emitidas (42 de 88),<sup>119</sup> situación que continua ya que en el informe 2011 presentado por la SE solo menciona el presupuesto utilizado más no quien se ha beneficiado.

Como segunda vía para cumplir su objetivo la Secretaría ha recurrido al derecho fiscal y creado políticas como:

- Devolución de impuestos de importación a los exportadores o drawback se publicó en el DOF el 11 de mayo de 1995 con el propósito de fomentar el comercio exterior y se caracteriza por rembolsar el impuesto general de importación pagado por bienes cuando estos se incorporen a mercancías de exportación, regresen al mismo estado o se transformen.<sup>120</sup>

Esta es una de las iniciativas más antiguas en materia económica lo que se debe al éxito logrado tan solo en la presente administración con base en los informes de labores de la SE 2007-2011 de 2001 al primer semestre del año pasado se han autorizado aproximadamente 55,853 solicitudes de devolución.

- Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación se promulgo el 1 de noviembre de 2006 para fortalecer la posición de nuestro país como exportador y consiste en no pagar IVA ni el impuesto general de importación y cuotas compensatorias sobre bienes que ingresan al territorio de manera temporal siempre que se destinen al proceso industrial; para elaborar, transformar y reparar mercancías extranjeras destinadas al mercado internacional o prestar servicios de exportación.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> Cfr. "Quinto Informe de Labores de la Secretaría de Economía 2011". *Op. Cit.*, pág. 103.

<sup>120</sup> Cfr. <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/draw-back>

<sup>121</sup> Cfr. <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/immex>

Al evaluar el programa los datos son alentadores ya que en 2010 contribuyo con el 78.3% de exportaciones no petroleras y hasta julio de 2011 habían 6,759 empresas casi todas ubicadas en la frontera norte;<sup>122</sup> sin embargo, las deficientes condiciones laborales y los innumerables feminicidios ocurridos en dicha zona muchas de ellas trabajadoras en la maquila no han sido esclarecidos por las autoridades competentes, estos dos hechos deben tomarse en cuenta al momento de hacer un balance sobre su utilidad y no olvidar que un beneficio fiscal se implementa de manera temporal para que un sector se consolide y una vez que se logre debe eliminarse.

- Programas de Promoción Sectoriales se establecieron en el año 2000 para dar cumplimiento al TLCAN, al Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC y al mismo tiempo contrarrestar sus efectos en la economía; por lo que las personas morales que importen bienes para elaborar mercancías de las ramas productivas fijadas en el decreto de 2 de febrero de 2002 lo podrán hacer bajo una tasa preferencial sin importar el destino del producto final.<sup>123</sup>

La iniciativa ha buscado apoyar las diferentes ramas productivas por ejemplo en 2011 el mayor beneficiado fue el sector automotriz con 447 solicitudes y 113 empresas; mientras la industria del juguete tuvo la menor participación con \$514,000 USD.<sup>124</sup> De la misma manera que se expresó en el anterior programa es momento que el Estado deje de otorgar este beneficio porque se supone que las metas se cumplen sobre tiempo y ya ha transcurrido suficiente para su alcance.

- Pueden obtener un crédito fiscal equivalente al 100% del IESPS que se cause en la importación o enajenación de cervezas sin alcohol los

---

<sup>122</sup> Cfr. "Quinto Informe de Labores de la Secretaría de Economía 2011". *Op. Cit.*, pág. 88.

<sup>123</sup> Cfr. <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio- exterior/prosec>

<sup>124</sup> Cfr. "Quinto Informe de Labores de la Secretaría de Economía 2011". *Op. Cit.*, págs. 80, 84 y 87.

importadores y contribuyentes que presten servicios de representación, correduría, consignación y distribución con motivo de la venta del citado producto el cual es acreditable únicamente contra dicho tributo que se deba pagar por las mismas actividades.<sup>125</sup>

La viabilidad del incentivo se pone en duda porque en primer lugar la Ley del IESPS grava solo cerveza con alcohol y dado que el decreto busca liberar del pago a cervezas con cero contenido alcohólico se considera es innecesario crear un estímulo a una actividad no gravada.

Por otro lado, el fin extra fiscal de acabar con el alcoholismo se contradice con el impulso de consumir productos nacionales, porque la presencia de cervezas cero alcohol está controlada por dos marcas extranjeras que son O'Doul's Ambar y Old Milwaukee ambas provenientes de EEUU y la Sol que es de origen nacional, por ende se favorece a intereses extranjeros.

En relación a los estímulos impulsados por esta dependencia se encuentran en el título VII de la ley del Impuesto Sobre la Renta y se dividen en tres rubros que son:

Inversión.

- El artículo 37 de la ley del ISR contempla una deducción a los egresos generados por bienes de activo fijo, gastos y cargos diferidos y erogaciones realizadas en períodos preoperativos.
- En caso de no aplicar el beneficio anterior desde el 1 de diciembre de 2004 se estableció la posibilidad de optar por la disminución de bienes tangibles nuevos con base a lo que establece el art. 220 del mismo ordenamiento.

---

<sup>125</sup> Cfr. Publicación en el DOF del 19 de junio de 2012.

- Bajo esa misma línea el poder ejecutivo mediante decreto del 4 de marzo de 2008 implemento el programa para la Creación de Empleos en Zonas Marginadas para mejorar las condiciones de vida en el área rural a través de la generación de empleos, y consiste en que las personas (morales y físicas que realicen actividades empresariales y profesionales) que inviertan en la creación de centros productivos del 5 de marzo de 2008 al 31 de diciembre de 2012, pueden deducir de manera inmediata al aplicar una tasa del 100% sobre el monto erogado respecto de los bienes que establezca el art. 220 LISR.<sup>126</sup>

Si bien empezó a operar en 2008 la SE informa los resultados obtenidos a partir del ejercicio fiscal 2009 y hasta el primer semestre de 2011 se han invertido \$307, 800,000.00 lo cual ha generado 21 empresas la mayoría ubicadas en Oaxaca, Chiapas, Guanajuato, Yucatán y Michoacán, y 6,537 empleos formales directos;<sup>127</sup> esto nos indica el poco impacto obtenido si se toma en cuenta que en la zona no urbana habitan 26 millones de personas.

En materia de transporte los beneficios son:

- El art. 32, fracción XIII, tercer párrafo de la citada LISR establece una deducción por pagos por el uso o goce temporal de automóviles, hasta por \$165.00 diarios, cantidad que fue modificada en el decreto *que contempla diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa* publicado en el DOF el 30 de marzo de 2012 para quedar en \$250.00 como máximo.
- Se otorga un crédito fiscal igual al 80% del ISR que se cause en los términos del segundo párrafo artículo 188 de la Ley Aduanera, el cual será

---

<sup>126</sup> Cfr. [ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia\\_servicio\\_ftp/publicaciones/estimulos/Estimulo.pdf](ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/estimulos/Estimulo.pdf)

<sup>127</sup> Cfr. "Quinto Informe de Labores de la Secretaría de Economía 2011". *Op. Cit.*, pág. 48.

acreditable únicamente contra dicho impuesto a los residentes en México que utilicen aviones para transportar pasajeros o bienes.

Para fomentar el empleo se ha establecido que los patrones que contraten gente:

- Con discapacidad motriz reciben una deducción equivalente al 100% del Impuesto Sobre la Renta retenido y enterado a los trabajadores (art. 222 de la ley del ISR adicionado el 30 de diciembre de 2002).
- De 65 años o más o que padezcan discapacidad motriz, podrán deducir de los ingresos acumulables, para los efectos del ISR por el ejercicio fiscal correspondiente, un monto adicional equivalente al 25% del salario pagado, este beneficio se impuso por medio del decreto presidencial el 8 de marzo de 2007.
- De primer empleo para ocupar puestos de nueva creación estipula una disminución máxima del 40%, estímulo que se fijó en el artículo 230 de ley del ISR ante el alto índice de desempleo a finales de 2010.

La diversidad de los instrumentos fiscales aquí analizados y que guardan relación con la Secretaría de Economía, permiten concluir que estos han impactado de manera positiva en la economía nacional ya que contribuyen para alcanzar el desarrollo que nuestra Constitución Política ordena.

Para su diseño se han tomado en cuenta los errores de operación de algunos incentivos como por ejemplo el estímulo a la investigación y desarrollo de tecnología vigente de 2002 a 2010, el cual debido a la falta de transparencia y a que se beneficiaron grandes empresas trasnacionales se derogo;<sup>128</sup> además, se presta atención siempre a las reglas fijadas por los organismos internacionales, mismas que se comentarán en las páginas consecutivas.

---

<sup>128</sup> Cfr. <http://www.entornofiscal.com/?p=289>

### **3.4. Criterios de la OMC en torno a los estímulos fiscales.**

La Organización Mundial de Comercio (OMC por sus abreviaturas en inglés) nació el primero de enero de 1995 como resultado de las negociaciones entabladas en la Ronda Uruguay y el GATT, actualmente cuenta con 155 países miembros y se encarga de vigilar el cumplimiento de los acuerdos comerciales así como de las políticas que se establezcan en cada nación, ser un espacio para suscribir convenios en la materia, dar solución a los conflictos que haya entre los estados y administrar el mecanismo de examen de políticas comerciales.<sup>129</sup>

El tema de los incentivos no ha sido ajeno al estudio de esta institución ya que se regula en el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio y en el Convenio de Subvenciones y Medidas Compensatorias.

El primero fue suscrito en 1947 y de manera muy escueta en su artículo XVI sección A refiere al término subvención como una política gubernamental que a través del mantenimiento de ingresos o precios busca reducir la importación o incrementar la exportación de cierto producto y en caso de aplicar una medida de este tipo se debe informar a los miembros de la OMC sobre su naturaleza, motivo de creación, efectos e importancia.

Para que se aprobara el segundo instrumento tuvieron que pasar varias décadas ya que fue hasta 1994 durante la celebración de la Ronda Uruguay cuando se firmó y es donde finalmente se establece una definición y clases.

De acuerdo al art. 1 numeral 1.1 del convenio se tiene que existe subvención:

“a) 1) cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro (denominados en el presente Acuerdo "gobierno"), es decir:

i) cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles

---

<sup>129</sup> Cfr. Art. 3 del acuerdo por el que se crea la OMC.

transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos);

ii) cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales);

iii) cuando un gobierno proporcione bienes o servicios -que no sean de infraestructura general- o compre bienes;

iv) cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) supra que normalmente incumbirían al gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos;

o

a) 2) cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994;

y

b) con ello se otorgue un beneficio.<sup>130</sup>

Si bien el precepto no refiere de manera literal al estímulo en la letra ii se expresa el supuesto de dejar de percibir ingresos por parte del Estado lo que origina provecho al contribuyente, criterio que la SCJN y el SAT han utilizado para definirlo, y esta figura puede ser:

- Específico cuando dicho beneficio se enfoca a una empresa o rama de producción.
- No específico se llama así porque sus objetivos están plasmados en algún ordenamiento legal.
- Recurrible es creada para causar efectos desfavorables a los intereses de otros países ya sea porque hay un daño a un sector productivo, anula o menoscaba las ventajas directas o indirectas del GATT, o causa perjuicio grave, criterio que no aplica cuando países no desarrollados promuevan el empleo de productos nacionales a los importados o se trate de productos agropecuarios.

Estas modalidades señaladas por la OMC son el reflejo de la carente actuación de los gobiernos ya que a veces al establecer un incentivo no delimitan objetivos,

---

<sup>130</sup> [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/24-scm.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf)

sujetos o tiempo de aplicación, es decir, sus componentes son incompletos, donde los primeros dos citados son esenciales y lo que se debe evitar o está prohibido es el tercero porque representa una violación al acuerdo; además de ser un obstáculo al comercio lo que podría acarrear serios problemas.

En resumen la noción de incentivo y sus categorías son los lineamientos que los países miembros deben observar cuando quieran implementar una política fiscal, y la OMC como ente encargado de corroborar su aplicación evalúa periódicamente a los miembros y es en este ejercicio donde amplía su opinión sobre el tema, tal como lo hizo en el Examen de políticas comerciales realizado a Turquía en la que reconoció la utilidad de esta figura ya que le permitió salir de la crisis económica y reactivar el crecimiento,<sup>131</sup> opinión que es trascendente para la investigación ya que le da soporte a nuestra propuesta y que se debe integrar con las pautas del derecho nacional que a continuación van a ser analizadas.

### **3.5. Criterios de aplicación de los estímulos.**

Como se ha señalado previamente el tópico de incentivos no está regulado de manera expresa en algún ordenamiento legal, por lo que al momento de establecerlo se deben seguir las reglas previstas en tratados internacionales (ya abordados) y en el derecho interno, además que por economía no se pueden establecer para todas las materias sino solo en las necesarias, en consecuencia se dará paso al análisis de lo que establece el ordenamiento nacional.

A nivel constitucional para crear un incentivo se debe seguir lo establecido en las jurisprudencias citadas al inicio de este capítulo en la que se define a esta figura y refiere su carácter porque reafirma su utilidad como una herramienta para alcanzar el desarrollo económico y dar solución a la crisis que padecen las ramas productivas.

---

<sup>131</sup> Cfr. [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/s259\\_sum\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s259_sum_s.pdf)

Por debajo de la Constitución Política se encuentra el Código Fiscal de la Federación, que en su art. 25 establece que para acceder al estímulo:

- Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración periódica deben presentar aviso ante las autoridades competentes de los incentivos.
- Si no se tiene la anterior obligación en su lugar se exhiben certificados de promoción fiscal o devolución, y se podrá hacer efectivo el beneficio desde el día siguiente en que nazca el derecho.

Estas dos modalidades están sujetas a lo que de manera particular determine cada instrumento legal que de origen al incentivo y son los mínimos que se deben cumplir como en el caso de la materia cinematográfica que enuncia una serie de pasos entre los que se encuentra la aprobación por el comité interinstitucional, muchas veces de tantos requisitos que se deben satisfacer hacen engorroso el ingreso.

Continuando con el desarrollo del artículo en su párrafo segundo agrega que el derecho para acreditar el beneficio está vigente para el primer supuesto dentro de los 5 años siguientes a partir del último día que venza el plazo de la declaración; en caso de que no haya obligación de declarar se puede realizar desde el momento en que se ubique en el supuesto que fija el incentivo y si se establecen otros requisitos se podrá acceder una vez que se hayan satisfecho.

Esta facilidad de tiempo otorgada por el Código muchas veces es modificada por la ley o decreto ya que siempre se limita a un año para hacer efectivo el importe del estímulo.

En segundo lugar, tenemos que el CFF en su artículo 39 fracción III permite al presidente crear estímulos fiscales, y dado que fue un tema de análisis en el capítulo I solo se comenta que esta facultad es de gran utilidad basta con citar el

decreto del 30 de marzo de 2012 en la que se recopilaron todos los beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa, tarea que si le hubiese encomendado al Poder Legislativo tardaría más tiempo.

Es dable señalar que dentro de la estructura orgánica del Órgano Ejecutivo los criterios de aplicación son establecidos de acuerdo con el art. 31 fracción IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la dependencia del sector que tenga interés, es decir, si se busca beneficiar al medio ambiente intervendrá la SEMARNAT.

Todos estos criterios citados no están plasmados en una ley, quizás ante la falta de interés o pereza del legislador, por lo que dependiendo del impuesto del que se trate se fijan los requisitos, es decir, de una manera particular y adicionalmente a lo que señale la legislación podrán publicarse disposiciones complementarias fijadas por el titular del Ejecutivo.

En conclusión, la definición de subvención y sus clases establecidas por la OMC, las jurisprudencias fijadas por la SCJN y lo que ordena el art. 25 del Código Fiscal constituyen las reglas que sigue el legislador al momento de establecer los estímulos en la ley del Impuesto Sobre la Renta, mismos que servirán como base para el diseño de la propuesta de investigación a plantearse en las páginas subsecuentes.

### **3.6. El estímulo fiscal al campo.**

Como se analizó en el primer capítulo esta figura encuentra su justificación cuando hay algún problema social o económico como es el caso del sector agropecuario que padece los dos, tal como se aborda a continuación.

La población se encuentra inmersa en la carencia de recursos económicos para su sobrevivencia ya que de acuerdo con el estudio realizado por el Consejo Nacional

de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) titulado “Pobreza en México y en las Entidades Federativas 2008-2010” en nuestro país hay más de 52 millones de mexicanos de pobres, es decir, casi la mitad de la población, de la cual 11,000,000 están en pobreza extrema y 5 millones sufren desnutrición infantil,<sup>132</sup> situación que contradice el actuar del Estado en su tarea de alcanzar un desarrollo económico y social como lo ordena el art. 28 constitucional y toda vez que el derecho a la alimentación fue reconocido por la Carta Magna artículo 4 párrafo tercero, mismo que se transcribe:

“Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El estado lo garantizará.”<sup>133</sup>

Y para garantizar este derecho el art. 27 fracción XX párrafo segundo del mismo ordenamiento señala que:

“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.”

En consecuencia el acceso a la alimentación se convierte en derecho fundamental y tema prioritario para las autoridades, en caso de no hacerlo viola no solo el mandato constitucional, sino también tratados internacionales firmados sobre la materia,<sup>134</sup> por ende México puede ser demandado ante instancias internacionales al no hacer efectivo esta prerrogativa, situación que lo podría en el ojo del huracán porque ultimadamente ha estado en el banquillo de los acusados por violar derechos humanos aunado a que no ha dado cumplimiento a las sentencias condenatorias que se le han hecho.

Vale la pena destacar que en el último informe del Relator Especial de las Naciones Unidas Sobre el Derecho a la Alimentación en ese entonces Oliver de Shuttler señaló que nuestro país está lejos de reducir la hambruna sobre todo en

---

<sup>132</sup> Cfr. [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/Medicion\\_pobreza\\_2010.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/Medicion_pobreza_2010.pdf)

<sup>133</sup> Publicado en el DOF el 13 de octubre de 2011.

<sup>134</sup> Por ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966.

niños menores de 5 años ya que se encuentran por debajo de su peso normal y un gran número de afectados son indígenas por lo que de manera tajante recomendó se le destine un mayor apoyo al campo, y por este no debe entenderse necesariamente un gran presupuesto monetario, sino considero debe enfocarse a medidas realmente efectivas.<sup>135</sup>

Esta crisis alimentaria se endurece más con la inflación en el precio de los alimentos ya que la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en su informe mensual señaló que en el mes de junio de 2012 México presentó una tasa inflacionaria en América Latina y el Caribe mayor al 8% en oposición la mínima se dio en Costa Rica con 5.4%, lo que considera se debe a que el tomate rojo incrementó su costo de adquisición 5.1 puntos junto con el chile verde con 2.3.<sup>136</sup>

Esto induce a plantear la interrogante: ¿porque se elevan los precios de los productos agropecuarios cuando el gobierno informa que pese a los problemas de sequía el abasto está asegurado? considero omite señalar que la solución siempre dada al problema es la importación de alimentos, para lo cual basta observar las estadísticas del comercio internacional 2012 publicada por la OMC donde México por estos productos importo 24,000 millones de dólares, 20.8% más a lo exportado,<sup>137</sup> y tan solo por ejemplificar el caso del maíz en el presente año 2012 somos el séptimo productor a nivel mundial con el 4%, quinto mayor consumidor en la que se tiene contemplado un consumo de 303,000 millones de toneladas lo que significa 9,800 más que la cosechada, por lo que no aparece en la lista de los siete exportadores, pero si es el segundo importador después de Japón.<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> Cfr. Nota publicada en <http://www.eluniversal.mx/editoriales/54501.html>, el 2 de septiembre de 2011.

<sup>136</sup> Cfr. <http://www.rlc.fao.org/es/prensa/noticias/fao>, de 5 de agosto de 2012.

<sup>137</sup> Cfr. "Estadísticas del comercio internacional 2011". pág. 36 en <http://www.wto.org>.

<sup>138</sup> Cfr. Dirección General de Industrias básicas, SE. "Análisis De La Cadena De Valor Maíz-Tortilla: Situación Actual Y Factores De Competencia Local". Abril de 2012, págs. 3, 4 y 6.

En consecuencia, considero es momento de analizar con seriedad el problema del campo, la pobreza, la seguridad y soberanía alimentaria, y se le debe exigir a los tres órganos que desde sus trincheras establezcan las condiciones para un suministro de alimentos, en la que el gobierno no restrinja la entrada de productos agrícolas extranjeros, ni tampoco otorgue subsidios para la compra de insumos agroquímicos o fomente el uso de transgénicos, sino que debe constatar que los alimentos que se consuman sean de calidad y no afecten la salud.

Para ello es necesario crear una política pública e impulsar la producción orgánica que sacará del rezago al sector agrícola toda vez que generará empleos en las comunidades rurales y mitigará el problema de la migración que tanto ha afectado la unidad familiar, pero para que este objetivo se logre es necesario que se retomen las políticas de desarrollo internacional que otros países han aplicado con buenos resultados.

### **3.6.1. Experiencia de otros países.**

El desarrollo de la producción orgánica depende de las políticas públicas establecidas y como Ortigoza Rufino en su tesis doctoral señala son las medidas que el gobierno decide o no implementar<sup>139</sup> para determinada actividad o grupo de sujetos; donde los factores problema, recursos, capacidad, geografía y población difieren de un país a otro, por lo que los instrumentos creados varían y no se pueden copiar al pie de la letra, pero si pueden servir de guía, lo que justifica el presente estudio.

A nivel mundial de los 160 Estados que trabajan este sistema solo 73 cuentan con un marco legal, mismos que se distribuyen en todo el mundo; sin embargo, una gran parte se encuentra en el continente europeo quien cuenta con un régimen legal avanzado, además posee el segundo lugar de mayor área cultivada con

---

<sup>139</sup> Cfr. ORTIGOZA RUFINO, Javier. *Op. Cit.*, pág. 117.

24.9% y tiene el mercado más grande, esto se debe a que sus miembros se han organizado a través de la Unión Europea.

Así, tenemos que la Unión Europea, cuenta con una superficie que representa el 4.7% de la área global con 8,346,372 hectáreas distribuidas entre 196,000 productores (en su mayoría jóvenes ya que el 64.2% tiene menos de 54 años en contraste con el convencional que el 55.7% tiene más de 55) lo que significa que cada uno tiene en promedio 38 hectáreas; entre sus integrantes figuran los 10 países con mayor área en la comunidad internacional como Austria, Suecia, República Checa, Estonia, Letonia e Italia.<sup>140</sup>

Por otro lado, dentro de la zona España, Italia, Alemania, Reino Unido y Francia conforman el 56% del área total, donde los últimos tres citados tienen enormes mercados y el tercer Estado nombrado erogó la máxima cantidad en 2007 de 5300 millones de euros por consumo de orgánicos (40% fueron alimentos importados) esto representa el 3.7% del total que se gasta en el rubro alimenticio,<sup>141</sup> de esto se deduce que no toda la población adquiere dichos productos y los que lo hacen es en poca cantidad.

El éxito del desarrollo de mercado y productividad se debe a que se ha promovido entre los miembros la agricultura a través de la *Política Agrícola Común* (PAC) creada en los años 50 debido a la escasez de alimentos que dejó la segunda guerra mundial, en ese momento se buscaba producir en grandes cantidades para abastecer a toda la comunidad a precios accesibles y generar fuertes ingresos a los agricultores, por lo que se utilizó el método convencional de producción, de manera paralela se desarrolló la agricultura orgánica en 1980 y Francia en 1982 creó la Ley Biológica e inició su vigencia en 1986, lo que influyó para que la PAC estableciera su sistema legal, actualmente conformado por tres reglamentos.

---

<sup>140</sup> Cfr. WILLER, Helga. "Organic Agriculture Worldwide: Key results from the global survey on organic agriculture 2011". IFOAM- FIBL, Suiza, en <http://www.fibl.org/fileadmin/documents/en/news/2011/willer-2011-biofach-world-of-organic.pdf>

<sup>141</sup> Cfr. European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development. "An Analysis Of The EU Organic Sector". 2010, págs. 1, 2, 41 y 43.

El primero “RAUE núm. 2092/91 sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios” del 24 de junio de 1991 contiene reglas de técnicas de cultivo, etiquetado e importación de terceros países con normas equivalentes; debido a que se hicieron demasiadas enmiendas se volvió complejo en consecuencia fue derogado el 28 de junio de 2007 por el rgto. 834/2007 en el cual el Consejo replantea los objetivos del sistema productivo, reconoce las diferentes condiciones climáticas de los Estados miembros y obliga usar un sello de la UE, este último se implementó el 1 de julio de 2010 con el nuevo logotipo de certificación de productos ecológicos.<sup>142</sup>

Los otros dos fueron fijados por la Comisión en 2008 con el número 889 (5 de septiembre) que versa sobre producción, etiquetado y control, y el 1235 (8 de diciembre) trata la importación de productos ecológicos de naciones catalogadas como equivalentes.

Dichas reglas dieron origen al *Plan de Actuación Europeo sobre la Alimentación y la Agricultura Ecológica* el 10 de junio de 2004, documento emitido mediante comunicado por la Comisión de Comunidades Europeas para el Consejo y Parlamento Europeo, su objetivo es que la producción más que en cantidad sea de calidad sin dañar la ecología, para esto se fijaron 3 ejes (desarrollo de mercado, incentivos y sistema legal común) y 21 disposiciones que comprenden desde la preparación del terreno hasta su venta al consumidor y de la que sobresale la que se refiere al incremento de la demanda, mejora de la cadena comercialización y distribución entre los agentes participantes mediante contrato.<sup>143</sup>

Para poder dar cumplimiento a lo anterior se creó el *programa agroambiental* que consiste en entregar incentivos a los agricultores –para el período 2007-2013 cuenta con un presupuesto de 22,00 a 96,000 millones de euros que beneficiaran

---

<sup>142</sup> Cfr. [http://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/logo\\_es](http://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/logo_es)

<sup>143</sup> Cfr. “Comunicación De La Comisión Al Consejo Y Al Parlamento Europeo: Plan De Actuación Sobre La Alimentación Y Agricultura Ecológica”. núm. 415, Bruselas, 10 de junio 2004, págs. 3 y 4.

a 50,000,000 de hectáreas<sup>144</sup> y mantener un precio Premium. Es importante mencionar que a pesar de ser una política regional donde la cantidad designada depende del grado de desarrollo rural es operado a criterio de cada gobierno ya que por ejemplo Chipre de 2004-2006 dio en promedio un pago de 656 euros por hectárea a diferencia de República Checa que fue de 46, y esto no impide que se establezcan instrumentos paralelos que contribuyan a un mejor desarrollo tal como lo ha hecho:

En el caso de Dinamarca es uno de los pioneros de la agroecología desde 1950 ya que no solo ha fijado un marco legal (como la ley de 1987) sino que sus recursos han apoyado la producción y su colocación en el mercado con políticas como la de 1990 en donde incluso crea un sello para estos bienes, además del sistema de inspección y certificación es gratuito para los agricultores, mientras en México los interesados tienen que lidiar con los gastos, asimismo cuenta con un mercado local moderno ya que los productos se pueden adquirir en supermercados, por internet o través de pedido semanal (servicio a domicilio) y el gobierno promueve al sector a través de compras para eventos públicos y comedores escolares.<sup>145</sup>

Esta acertada actitud del Estado de predicar con el ejemplo influye para que los habitantes sigan la misma tendencia, donde se vale de todas las herramientas que existen tal como la tecnología, experiencia que tomaremos en cuenta para diseñar nuestra propuesta, pero para esto es necesario acercarnos a nuestra región

En América hay 2 tipos de políticas: la primera es la que llevan a cabo los países desarrollados como EEUU y Canadá que se caracterizan por beneficiar a grandes agricultores con enormes subsidios y las corporaciones multinacionales acaparan la producción como por ejemplo en 2004 el Groupe Danone compró el 75% de la compañía Stoneyfield (fundada en 1983 y fue un modelo de normas para toda la industria orgánica americana) y el resto lo comprará en 2016, situación que no se

---

<sup>144</sup> Cfr. *An Analysis Of The EU Organic Sector. Op. Cit.*, pág. 50.

<sup>145</sup> Cfr. ONU. Pág. 8.

desea suceda en México por el contrario el gobierno debe tener muy claro que somos territorios diferentes en consecuencia debe optar por la segunda forma de actuación y mirar hacia América Latina-Caribe y Sudamérica ya que ahí se ubican 19 países que cuentan con un sistema legal muy desarrollado en la materia, de los cuales por su importancia se estudiarán dos y son:

Argentina, ubicada en el hemisferio sur tiene una población de 40,117,096 de habitantes,<sup>146</sup> quienes poseen un índice de desarrollo humano entre los más altos de la zona, es el primer Estado no desarrollado líder de la producción orgánica en la zona y a nivel global ocupa el segundo lugar con mayor superficie después de Australia.

El antecedente sobre la producción ecológica se dio en 1985 cuando se fundó el Centro de Estudios de Cultivos Orgánicos (Canecos) asociación que se dedica a promover este método de cultivo;<sup>147</sup> años más tarde el gobierno interviene para ser precisos el 3 de junio de 1992 por medio del Instituto Argentino para la Sanidad y Calidad Vegetal y el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) publica el decreto núm. 423 que contiene los lineamientos para el Sistema Nacional de Control de Productos Orgánicos con base en las reglas del IFOAM y de la Comunidad Europea, la exigencia de este instrumento legal permitió que el 26 de marzo de 1996 se autorizara su ingreso al mercado europeo como un país tercero equivalente, lo que significa que puede exportar sin restricción alguna, privilegio que desplomó el incremento de divisas.<sup>148</sup>

Para perfeccionar el anterior ordenamiento el 8 de septiembre de 1998 se promulgó la “Ley 25.127 de producción ecológica, biológica y orgánica” que fija las directrices de cultivo, en el cual se ordena la creación de un órgano sancionador y

---

<sup>146</sup>Cfr. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010 en [http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos\\_totalpais.asp](http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp)

<sup>147</sup>Cfr. “*La Producción Orgánica En La Argentina, Compilación De Experiencias Institucionales Y Productivas*”. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Bueno Aire Argentina, 2009, pág. 16.

<sup>148</sup> Cfr. Historia del Sector de Productos Orgánicos en Argentina, <http://www.fao.org/docrep/004/y1669s/y1669s0h.htm>

la Comisión Asesora para la Producción Orgánica (CAPO);<sup>149</sup> posteriormente se expidieron sus reglas en los decretos 97 y 206 ambos del 2001, el primero con fecha 30 de enero versa sobre la promoción y desarrollo del mercado interno y externo de alimentos y productos ecológicos, al mismo tiempo autoriza al área de Productos de Ecológicos de la Dirección Nacional de Fiscalización Agroalimentaria del SENASA recopilar información estadística y autorizar a empresas certificadoras, y determina como se integra la comisión creada por la ley.

El segundo se publica 20 días después con el nombre de “reglamento del Sistema de Producción, Comercialización, Control y Certificación de Productos Orgánicos que crea el Programa Nacional de Producción Orgánica (PRONAO)” su objetivo es colocar la cosecha en el mercado local e internacional, incrementar el número de productores, hallar nuevos mercados y educar a los consumidores.

De acuerdo a la ley citada y sus reglamentos el encargado de implementar todas las políticas necesarias para la producción y comercialización es el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) a través de la Unidad Ejecutora del Proyecto de Desarrollo de la Agricultura orgánica Argentina y la CAPO; además podrán participar las autoridades locales, la Fundación Exportar y organismos internacionales como por ejemplo el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Entre sus planes creados vale la pena destacar el “Programa de Desarrollo y Promoción de la Producción Orgánica Argentina” de 2007 mismo que se aplico de manera conjunta por la secretaria y el Banco Interamericano de Desarrollo(BID) por un período de 2 años, tenía como objetivo promover la comercialización a nivel nacional como internacional, para esto fue necesaria la participación de ONG´s como el Sector Productivo Orgánico que se integra por Alianza de Movimiento Argentino para la Producción Orgánica, Cámara Argentina de Productores

---

<sup>149</sup> Cfr. <http://www.senasa.gov.ar/contenido.php?to=n&in=981&ino=981&io=4659>

Orgánicos Certificados y Cámara Argentina de Certificadoras de Alimentos, Productos Orgánicos y Afines.<sup>150</sup>

El éxito de dicho programa se debe al arduo trabajo de las organizaciones y su interés en fomentar el cuidado del medio ambiente, y para seguir sobre esa vía se implementó el Proyecto de Desarrollo de la Agricultura Orgánica Argentina (PRODAO) que es más integral ya que no solo busca incrementar la superficie, número de productores, volumen de producción y su valor, sino impulsar el mercado interno,<sup>151</sup> y consiste en financiar proyectos de inversión productiva a pequeños y medianos agricultores, cantidad que no es reembolsable.

Otros apoyos que han influido de alguna manera son el programa de servicios agrícolas provinciales (PROSAP), Proyecto de promoción de las exportaciones de agroalimentos argentinos (PROARGEX) y los créditos que otorga el Banco de la Nación Argentina.

Todo este esfuerzo se ve reflejado en los datos que el gobierno reporta sobre el sector, ya que acuerdo con el informe *situación de la producción orgánica en la Argentina* del SENASA durante el año 2011 se computaron 3,800,000 hectáreas y 89.4% pertenece a la producción ganadera y tan solo 332,000 has. para la agricultura de estas se cosecharon 64,540 hectáreas.

La cosecha se distingue porque está integrada por una variedad de productos que van desde cereales (trigo, avena, arroz), oleaginosas (soya, girasol y cártamo), frutas (pera, manzana, naranja, limón, pepita, carozo y arándano), industriales (caña de azúcar, vid y olivo) hasta hortalizas (cebolla, ajo y sapallo), situación que

---

<sup>150</sup> Cfr. ROMÁN, Florencia. “Estado de la Producción Orgánica en la República de Argentina”. 2007, en <http://www.iica.org.ar>.

<sup>151</sup> Cfr. <http://www.prosap.gob.ar/>

se debe a la ubicación del país en el hemisferio del sur lo que permite producir en otras temporadas comparado con los países del hemisferio del norte.<sup>152</sup>

Del volumen obtenido 156,000 toneladas se destinaron a la exportación con las siguientes tasa porcentuales: 48.3 a la UE, 29.4 EEUU, Suiza 5.4, Japón 0.6 y el resto a otros países como Rusia, Suiza, Japón, Canadá, Ecuador, Noruega y Antillas Holandesas; mientras que para el mercado interno se destinaron 3,472 toneladas que comprende hortalizas y frutas,<sup>153</sup> lo que representa del 1 al 2% del total consumido, estos bienes se comercializan principalmente en supermercados, negocios especializados, dietéticas y a domicilio, esta última fue la primer vía de venta ya que el productor salía a vender de manera directa a los interesados, pero con el paso del tiempo se transformó hasta llegar a grandes tiendas como Jumbo, que se distingue por ser un líder en la venta de productos ecológicos al designarle una góndola especial.

Si bien el gobierno no ha establecido incentivos para impulsar la producción, proporciona créditos lo que ayuda de alguna manera a los productores y por otro lado el MAPO en su lucha para impulsar el consumo local en noviembre de 2009 creó el Mercado Central que se dedica a recibir la producción de todo el país, donde la logística de transporte y conservación busca ser menos costoso. Esto nos induce a concluir que la regulación tan detallada de cada etapa de producción ha permitido colocar a la Argentina como el mejor productor orgánico, lo que se podría hacer también en nuestro país.

Costa Rica es una república compuesta de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) 2010 por 4,562,087 habitantes (más de un tercio se

---

<sup>152</sup>Cfr. “*Situación de la Producción Orgánica en la Argentina durante el año 2011*”. SENASA, Buenos Aires, marzo de 2012, págs. 6, 8 a la 11.

<sup>153</sup> Cfr. *Ibíd.* Págs. 3,4, 12 a la 16.

ubica en provincia) y 1,196,470 hogares (18.5% son pobres), donde el sector agroalimentario ocupa el 4 lugar con una aportación al PIB nacional de 14.1%.<sup>154</sup>

La producción ecológica se regula por primera vez en la “Ley Orgánica del Ambiente” núm. 7554 el 4 de octubre de 1995 al establecer lo que se debe entender por esta actividad, faculta al ministerio de agricultura y ganadería crear las políticas necesarias, regula la certificación y crea a la Comisión Nacional de Agricultura ecológica actualmente Comisión Nacional de la Actividad Agropecuaria Orgánica.<sup>155</sup>

De manera más detallada dicha actividad se reguló mediante el decreto ejecutivo núm. 29782 promulgado el 18 de septiembre de 2001 con el nombre “Reglamento sobre la Agricultura Orgánica”, el cual describe desde la preparación del terreno hasta la comercialización, define de manera clara todas los conceptos empleados en la materia, lo que llama la atención de esta norma es que no solo el producto debe estar certificado, sino también la persona que se dedica a vender debe contar con autorización de la agencia certificadora y se prohíbe que el sello de orgánico sea registrado por el sector privado.<sup>156</sup>

Este avance significo el reconocimiento del papel que la agricultura orgánica desempeñaba en la economía, el cuidado del medio ambiente, y sobre todo ayudo para que desde marzo de 2003 haya sido reconocido como país tercero equivalente en la UE, convirtiéndose en el segundo Estado en desarrollo que goza de este beneficio;<sup>157</sup> además motivo al Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense (MAOCO) para que formulará el proyecto de Ley Desarrollo, Promoción de la Actividad Agropecuaria Orgánica en 2003, la cual se promulgo finalmente el 28 de junio de 2007 y posteriormente el 4 de junio de 2009 se expide su reglamento bajo el decreto número 35242.

---

<sup>154</sup> Cfr. “*Política de Estado para el Sector Agroalimentario y Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021*”. San José Costa Rica, 2011, pág. 19 y 20.

<sup>155</sup> Cfr. [http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/costa\\_rica/costa\\_rica\\_7554.pdf](http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/costa_rica/costa_rica_7554.pdf)

<sup>156</sup> Cfr. <http://www.mag.go.cr/legislacion/2007/ley-8591.pdf>

<sup>157</sup> Cfr. ONU, *Op. Cit.*, pág. 58.

Dicha ley contempla las opiniones de los agricultores, abogados, ingenieros agrónomos y legisladores, por lo que integra una serie de apoyos que abarca desde el cultivo hasta la venta, sin dejar de pasar detalle alguno y la declara como una actividad de interés público, y se destacan los siguientes:

- El Programa Nacional de Extensión Agropecuaria y Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible para el Reconocimiento de Beneficios Ambientales Agropecuarios estipula un pago agroambiental a los productores orgánicos, y para su operación durante el periodo 2010-2011 destinó 196,300,580 colones para apoyar a 1,403 productores orgánicos.<sup>158</sup>
- Los bancos otorgan créditos a tasas preferenciales, patrocinan programas de apoyo a la producción, investigación, promoción y comunicación.
- El gobierno funciona como enlace entre el productor-comprador para que la cosecha sea colocada en el mercado asegurándose que el precio sea alto, además se promueve mediante compras gubernamentales.
- Hay un seguro para las cosechas bajo condiciones favorables a cargo del Instituto Nacional de Seguros.
- El Fondo Especial para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas destina recursos para financiar créditos, avales o transferencia para los agricultores.
- Se financia el proceso transición a través del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario.

---

<sup>158</sup> Cfr. Lista de beneficiarios del Reconocimiento de Beneficios Ambientales en el periodo 2010-2011 en <http://www.mag.go.cr/circulares/dsorea-incentivos-ambientales-2.html>

- El reglamento de mercado a establecerse deberá dar prioridad a las micro, pequeñas y medianas empresas orgánicas.
- Las personas productoras organizadas en grupo están exoneradas del pago de los siguientes impuestos: importación de maquinaria o instrumento utilizado en la labranza o agroindustrialización y vehículo de trabajo tipo Pick up con capacidad de carga de 2 toneladas; del ISR a personas que son micro, pequeña y mediana empresa productora durante la fase de conversión de convencional a orgánico; y sobre las ventas de productos orgánicos producidos en el territorio nacional.

Se observa que el Estado no se limitó a crear los instrumentos, sino fijo las condiciones para su buen desarrollo al proteger el material genético criollo y prevenir la contaminación por un organismo genéticamente modificado, en caso de que no se instituyan las medidas necesarias y se dañe alguna parcela orgánica se responsabiliza a gobierno y a los funcionarios de agricultura, quedando sujetos a la Ley de Administración Pública, supuesto que en nuestro país no se contempla aun cuando se han contaminado grandes áreas.

El órgano encargado de ejecutar los programas mencionados es el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a través de la Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria (DSOREA) en coordinación con la Oficina de Acreditación y Registro de Agricultura Orgánica (ARAO) y la Gerencia del Programa Nacional de Agricultura Orgánica (PNAO).

Esta última se instrumentó desde 1994 con el objetivo de informar, promocionar, comercializar e impulsar un marco normativo en la materia, por lo que en 1999 implementó la Estrategia Nacional de Fomento a través de talleres que dio como resultado la creación del Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense.

Esta correcta aplicación de las políticas ha generado un panorama muy alentador porque con base en los datos del programa nacional de agricultura orgánica en 2009 se contabilizó una superficie de 8,052 hectáreas certificadas de agricultura orgánica en la que participan 3,000 productores.

La producción recae en cultivos tropicales como banano, piña, café y naranja, misma que se exportó de acuerdo con la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) 36,000 toneladas con un valor superior a los 26 millones de dólares principalmente a Estados Unidos, Canadá, Australia, Japón y la UE; y una parte mínima se colocó en el mercado interno, en lugares como supermercados y ferias -que a decir son muchas todas organizadas por la MAOCO-, en los cuales se pueden encontrar hortalizas, frutas, raíces y tubérculos, cereales y oleaginosas, lácteos, carne, alimentos procesados y productos de limpieza.<sup>159</sup>

A manera de recapitulación se expresa que Costa Rica es un gran promotor de la agroecología no solo por los incentivos económicos que otorga sino porque ha creado facilidades en materia fiscal como la exención del pago de impuestos, todo esto ha influido para que se convierta en productor líder y es el único país que tiene toda su superficie agrícola orgánica certificada lo que no sucede con la Argentina y muchos otros que se ubican en nuestra región entre los que se incluye a México que por el contrario padecen dicho problema; este éxito alcanzado es la razón por la que se realiza este estudio y consideramos que nos puede marcar un parámetro que debe observar nuestro gobierno.

Finalmente, con base en las experiencias analizadas se va elaborar nuestra propuesta de política pública en materia fiscal para la cual se debe evitar caer en el error de ver en el agricultor un sujeto de asistencia social porque es un productor capaz de generar ingresos, supuesto que hasta el momento ha estado poco claro entre los diseñadores de la política agrícola al enfocarse a aumentar la

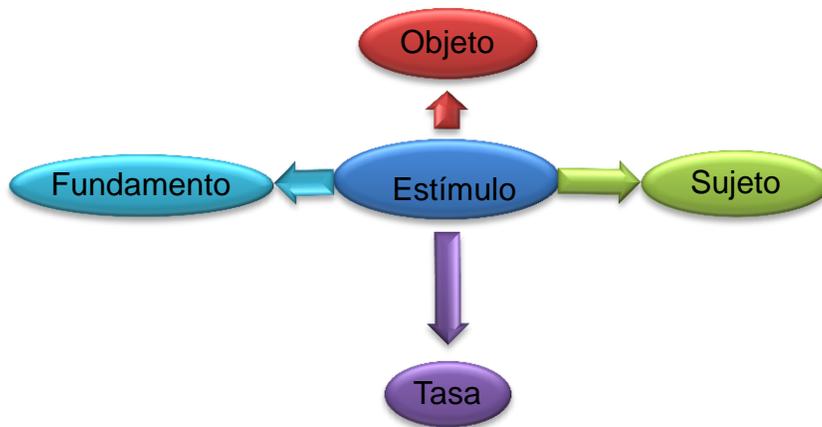
---

<sup>159</sup> Cfr. "Estudio de la Producción Orgánica Nacional para la Formulación de Política Pública, Programa Nacional de Agricultura Orgánica". Costa Rica, 2011, pág. 8 y 9.

cantidad de beneficiarios lo que ha generado una crisis económica y social, se debe brindar acceso a mercados no regalos económicos, una vez fijado este principio se da paso a la creación del estímulo que se considera es el corazón de esta investigación.

### 3.6.2. Perspectivas operativas del estímulo.

El proyecto que se propone está integrado por los elementos siguientes:



El **fundamento** legal para crear el incentivo se encuentra en los artículos siguientes de la Constitución Política:

“Artículo 25. Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este 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, cuya seguridad protege esta constitución.”

“Artículo 26. A. El Estado organizara un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinaran los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal.”

Y

“Artículo 27.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

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, 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.”

Como se observa estos preceptos versan sobre la titularidad del Estado como ente rector del desarrollo nacional, para lo cual debe crear un plan que contemple políticas públicas por ejemplo incentivos fiscales, siendo el sector agropecuario uno de los sujetos que se debe beneficiar.

Esta iniciativa se puede promover de acuerdo con el art. 71 constitucional que se cita:

“Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al presidente de la república;

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;”

En caso de que se opte por la Cámara de Diputados es a través de la Comisión de Agricultura y Ganadería en coordinación con la de Asuntos Indígenas, Desarrollo Rural, Economía y Hacienda y Crédito Público; si lo hace el Poder Ejecutivo corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esto con base en lo que ordena la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en su artículo 31 fracción IX que dice:

“Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que lo compete a otra Secretaría;”

Esta dependencia debe trabajar de manera conjunta con la Secretaría de Economía toda vez que se busca impulsar el comercio interno de productos agrícolas orgánicos, por lo que su participación se fundamenta en el art. 34 fracción VI del mismo instrumento citado que a la letra señala:

“Artículo 34.- A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VI.- Estudiar y determinar reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;”

Además, por la rama productiva que trata interviene la Secretaría de Agricultura ya que así lo ordena el artículo 35 fracción XVII de la LOAPF y que se enuncia de manera literal:

“Artículo 35.- A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XVIII. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, así como evaluar sus resultados;”

Como se desprende para la elaboración de esta política pública por parte de la administración federal se requiere del apoyo de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Economía y Agricultura; sin embargo, la última entidad citada es la principal obligada a plantear el proyecto, esto acorde con lo establecido en el art. 6 de la Ley de Productos Orgánicos que a la letra dice:

“Artículo 6. Corresponde a la Secretaria.

VI. Fomentar...la promoción de los productos orgánicos en los mercados nacional e internacional;”

Para esto cuenta con el apoyo del Consejo Nacional de Producción Orgánica (CNPO), quien de acuerdo al:

“Artículo 16.- Son funciones del Consejo:

VII. Proponer a la Secretaría acciones y políticas que tengan como objetivo el fomento al desarrollo de la producción orgánica;”

En resumen, existe una base jurídica muy sólida que respalda nuestra propuesta ya que la Constitución y la Ley de Productos Orgánicos son instrumentos más que suficientes para aprobar el proyecto de ley o en su defecto para que lo haga el ejecutivo mediante decreto apoyándose en el artículo 39 fracción III del CFF, aunque esta última opción no se considera tan eficiente; y aunado a que este año los programas agrícolas llegan a su fin la nueva legislatura está a tiempo de decidir si continuar con las mismas políticas o darle cabida a la siguiente propuesta.

Dado que el título VII denominado estímulos fiscales de la ley del Impuesto Sobre la Renta contiene todos los estímulos fiscales proponemos el capítulo IX que comprende el Fomento a la Producción Orgánica.

**TITULO VII**  
**DE LOS ESTÍMULOS FISCALES**  
**CAPITULO IX**  
**“FOMENTO A LA PRODUCCIÓN ORGÁNICA**

Art. 239. Se otorga un estímulo fiscal a personas físicas o morales que adquieran productos orgánicos directamente del productor, el cual consiste en aplicar un crédito fiscal equivalente al 100% del importe si es para consumo final y 70% cuando se trata de intermediario, contra el impuesto sobre la renta.<sup>160</sup>

Del precepto propuesto se desprende que:

Los **sujetos** beneficiarios pueden ser personas físicas y morales como los prestadores de servicios, es decir, restaurantes, hoteles, escuelas, procesadores y dependencias gubernamentales, siempre que adquieran directamente del productor orgánico.

---

<sup>160</sup> La Ley del Impuesto Sobre la Renta en su título VII de estímulos fiscales regula hasta el artículo 238 por eso se propone la adición del 239.

Debido a que se trata de beneficiar a una población no mayor a 129,000 productores que se encuentra en situación de pobreza, la mayoría indígenas y mujeres (que las ubica en una triple marginación), donde la producción anual que se destina para consumo nacional es de tan solo 5% y tomando en cuenta el éxito de los estímulos fijados por el legislador (analizados en el capítulo uno de la tesis), se busca disminuir la carga tributaria:

- Si el comprador adquiere dicho producto para su consumo final tendrá derecho a acreditar el 100% del valor de la compra contra el Impuesto Sobre la Renta a pagar.
- Las personas que sean procesadores de alimentos, o presten servicios de comercialización, logística y embalaje, distribución, comisión, mediación, agencia, correduría, consignación con motivo de la enajenación de dichos bienes pueden acreditar el 70% del importe de la adquisición contra el Impuesto Sobre la Renta a enterar, esto solo aplica como se ha señalado para productos orgánicos.

Este beneficio se podrá hacer efectivo siempre y cuando se pague por ellos el precio determinado por la oferta y demanda nacional, y operará conforme al esquema siguiente:



Debido a que existe en la administración pública un organismo descentralizado que se encarga de evaluar las políticas públicas ejecutadas por el gobierno Federal denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se propone que sea esta dependencia quien evalúe la eficacia del estímulo fiscal, esto con el objetivo de evitar que se haga mal uso del incentivo.

Finalmente, esta propuesta puede ser muy exitosa si hay una participación conjunta de agricultores, consumidores, académicos y gobierno, ya que impulsara el crecimiento del sector agrícola y por ende de la economía nacional.

## CONCLUSIONES

1.- La potestad tributaria es la facultad del Estado para allegarse de recursos económicos destinados a cubrir el gasto público, se considera como el eje central que da legitimidad a todas las acciones que implementa para recaudar los ingresos. Por lo que acorde con nuestro sistema jurídico esta actividad tiene su fundamento en el artículo 31 fracción IV constitucional ya que establece la obligación para los mexicanos de contribuir con los gastos de los tres niveles de gobierno. Por lo que un estímulo fiscal al campo es congruente con nuestro esquema tributario.

2.- México es uno de los países con mayor densidad poblacional, en vías de desarrollo, paralizado por la pobreza, migración, desempleo y deserción escolar, pero a la vez con un gran potencial en la población por ser muy joven además de recursos naturales y una riqueza cultural impresionante que deben ser potencializados como factor de crecimiento.

3.- Es necesario generar una cultura de nutrición acorde con el artículo cuarto párrafo tercero de nuestra Carta Magna que obliga al Estado a garantizar una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad para cada mexicano, lo cual se cumple al fomentar y facilitar el consumo de productos orgánicos.

4.- En nuestro país nos hemos dedicado a la producción convencional, sin impulsar la producción orgánica, al no obtener la cosecha necesaria para abastecer el consumo interno nos vemos en la necesidad de importar alimentos principalmente de Estados Unidos de Norteamérica, quien nos impone altos precios, por lo tanto, es preciso crear un estímulo fiscal para mejorar la producción nacional y ser autosuficiente.

5.- La Secretaría de Economía como ente encargado de promover el comercio de bienes y generar empleos, ha establecido dos vertientes para lograr su cometido

uno es a través de programas subsidios que se caracterizan por apoyar proyectos; y la segunda opción es mediante políticas fiscales como por ejemplo el estímulo otorgado a los que participen en el programa de creación de empleos en zonas marginadas, que ha dado como resultado el establecimiento de 21 empresas en las entidades con mayor pobreza esto gracias a la inversión del sector privado, lo anterior demuestra la eficacia de esta figura jurídica por lo que es factible aplicarlo al sector agropecuario.

6.- El derecho a la alimentación está reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (suscrito por el Estado Mexicano) y en el artículo 4 párrafo tercero constitucional, obligación que el Estado no ha cumplido cuando tiene registrado 52 millones de pobres, 11 millones en pobreza extrema y en este marco 5 millones de niños que padecen desnutrición; es evidente que por esta situación se podría denunciar a México ante la Asamblea General de las Naciones Unidas o en la Corte Interamericana de Derechos Humanos por no dar fiel cumplimiento a lo pactado. En consecuencia para poder garantizar ese acceso no basta con que haya alimentos, sino que deben ser de calidad nutricional, lo que se puede lograr a través del fomento al consumo de productos orgánicos.

7.- Ante la crisis alimentaria global por la volatilidad de precios y escases de alimentos se deben tomar medidas ya que somos importadores de alimentos tan básicos como los cereales donde el maíz encabeza la lista, siendo que somos la cultura mesoamericana que ostenta el título de creador de este cultivo. Es irónico que en nuestras tierras donde por vez primera se labró este producto ahora lo importamos, y lo mismo sucede con la mayoría de alimentos.

8.- Resulta contradictorio que México ubicado en el contexto internacional como país productor-exportador de alimentos orgánicos y como primer productor de café orgánico certificado, sea importador de alimentos (la mayoría de ellos

transgénicos), por ende se debe apostarle a este sector y dejar de un importador neto.

9.- Las experiencias de otros países pueden servir para la implementación de una política fiscal en materia agrícola, uno de ellos es Costa Rica quien gracias al esfuerzo gubernamental, de productores y organizaciones logro convertirse en un país con características en algunos rubros equivalentes a los de la Unión Europea; quien no solo se ha limitado a conquistar el mercado internacional, sino que promueve su consumo interno a través de compras gubernamentales, ayuda al productor a colocar su cosecha sin intermediarios, otorga un subsidio agroambiental, apoya el proceso de reconversión y ha implementado incentivos fiscales como la exención del pago del impuesto que se cobra por la venta de productos orgánicos, esquema que podemos seguir.

10.- Las políticas internacionales analizadas en esta investigación permiten afirmar que cuando hay interés del Estado por promover la producción orgánica se obtienen grandes resultados, que se reflejan en un mayor consumo, incremento de la producción, ya que los productores se sienten animados por el apoyo que les da el gobierno, sobre todo porque lo que se busca principalmente es que se compre la cosecha, convirtiéndose la venta en el elemento esencial del sistema.

11.- Bajo esa lógica se propone un estímulo fiscal que consiste en que los contribuyentes que adquieran del agricultor alimentos orgánicos puedan acreditar contra el Impuesto Sobre la Renta el 100% del costo de la compra si se destina al consumo final y 70% si es para comercializar, beneficios que serían efectivos siempre y cuando esté pagando el precio fijado en el mercado. Con esta medida se fomentara la producción orgánica lo que ayudara a solucionar la crisis alimentaria, pobreza, desempleo y migración, donde el Estado no tiene que destinar recursos económicos, sino de manera temporal no recibirá ingresos, lo que es favorable porque se pasará de una política asistencialista a una de sustentabilidad.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRAFÍA

1. AGUSTÍN Durán, Becerra y Paulina Flores Zavala. *“Estímulos Fiscales Y Su Tratamiento Para Efectos Del Impuesto Sobre La Renta”*. Ed. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 2009.
2. ALTIERI, Miguel y Clara I. Nicholls. *“Agroecología: Teoría Y Práctica Para Una Agricultura Sustentable”*. Serie de textos básicos para la formación integral, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México, 2006.
3. ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo. *“Derecho Fiscal”*. 20ª ed., Ed. Themis, México, 2009.
4. CALVO Nicolau, Enrique. *“Tratado del Impuesto Sobre la Renta”*. Tomo I, Ed. Themis, México, 1995.
5. CARRASCO Iriarte, Hugo. *“Derecho Fiscal I”*. 6ª ed., Ed. IURE editores, México, 2007.
6. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. *“Principios de Derecho Tributario”*. 5ª ed., Ed. Limusa, México, 2006.
7. FLORES Zavala, Ernesto. *“Elementos De Finanzas Públicas Mexicanas”*. 34ª ed., Ed. Porrúa, México, 2004.
8. FOX, Jonathan y Haight Libby. *“Subsidios Para La Desigualdad Las Políticas Públicas Del Maíz En México A Partir Del Libre Comercio”*. Ed. Alicia Athié, México, 2010.
9. GÓMEZ Cruz, Manuel Ángel, et. al. *“Agricultura, Apicultura y Ganadería Orgánica de México 2009, Estado actual- Retos- Tendencias”*. Ed. UACH-CIIDRI-CONACYT, México, 2010.
10. HERRERA Molina, Pedro M. (Coord.). *“La Protección Fiscal Del Medio Ambiente”*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2002.
11. JAVIER Ortigoza, Rufino. Tesis de doctorado: *“Definición De Políticas Públicas Para El Sector Orgánico”*. Centro de Investigaciones Económicas, sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), Chapingo, Edo. De México, 2010.
12. JIMÉNEZ Galván, Gustavo. *“Fiscal: antología”*. División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1996.
13. MABARAK Cerecedo, Doricela. *“Derecho Financiero Público”*. 2ª ed., Ed. McGraw - Hill, México, 2000.

14. MABARAK Cerecedo, Doricela. *“Derecho Fiscal Aplicado: Estudio Específico De Los Impuestos”*. Ed. Mc Graw Hill Interamericana, México, 2008.
15. MARGÁIN Manautou, Emilio. *“Introducción Al Estudio Del Derecho Tributario Mexicano”*. 20ª ed., Ed. Porrúa, México, 2008.
16. ORTEGA Maldonado, Juan Manuel. *“Primer Curso De Derecho Tributario Mexicano”*. Ed. Porrúa, México, 2004.
17. PONCE Gómez, Francisco. *“Derecho Fiscal”*. 12a ed., Ed. Limusa, México, 2009.
18. PÉREZ Duarte y Alicia Elena Noroña. *“El Derecho Ante Los Problemas Socioeconómicos De México (Energéticos Y Alimentos)”*. Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
19. RENDÓN Medel, Roberto, *Tesis doctoral: Evaluación Comparativa de sustentabilidad en sistemas agrícolas convencionales, mixtos y orgánicos de México*, Centro de Investigaciones Económicas, sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAMM), Chapingo, México, 2004.
20. RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. *“Derecho Fiscal”*. 2ª ed., Ed. Oxford University Press, México, 1999.
21. SÁNCHEZ Gómez, Narciso. *“Derecho Fiscal Mexicano”*. 6a ed., Ed. Porrúa, México, 2008.
22. TRUJILLO Félix, Juan de Dios. Tesis doctorado: *“Las Reformas de las Políticas agrícolas de Estados Unidos, La Unión Europea y México, Análisis comparativo e implicaciones para México”*. Centro de Investigaciones Económicas, sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), Chapingo, Edo. De México, 2004.
23. VÁZQUEZ Tercero, Héctor. *“Los Incentivos Fiscales Como Instrumento De Una Política Regional”*. Ed. Centro de Información Industrial, México, 1980.

## HEMEROGRAFÍA

1. CASTRO, Gustavo y Ryan Zinn. *“Los Transgénicos En México: Empresas, Marcas Y Productos”*. Boletín núm. 239 del 11 abril de 2011, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC), Chiapas.
2. *Coloquio "Adolfo Chávez" Alimentación Y Nutrición En México, Una Política De Estado, Un Proyecto De Nación*. 2012.

3. *Comunicación De La Comisión Al Consejo Y Al Parlamento Europeo: Plan De Actuación Sobre La Alimentación Y Agricultura Ecológica*". núm. 415, Bruselas, 10 de junio 2004.
4. Dirección General de Industrias básicas, SE, "*Análisis De La Cadena De Valor Maíz- Tortilla: Situación Actual Y Factores De Competencia Local*". Abril de 2012.
5. *Estudio de la Producción Orgánica Nacional para la Formulación de Política Pública*, Programa Nacional de Agricultura Orgánica". Costa Rica, 2011.
6. European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development. "*An Analysis Of The EU Organic Sector*". 2010.
7. FAO-SAGARPA. "*Proyecto Evaluación Alianza Para El Campo 2006: Hacia Una Nueva Etapa Propuestas Para El Período 2007-2012*". México, 2007.
8. GÓMEZ Cruz, Manuel Ángel y Laura Gómez Tovar. "*La Agricultura Orgánica En México: Un Ejemplo De Incorporación Y Resistencia A La Globalización*", presentado en: "The Commons in an Age of Global Transition: Challenges, Risks and Opportunities", the Tenth Conference of the International Association for the Study of Common Property, del 9-13 de agosto de 2004 en Oaxaca, México.
9. *La Producción Orgánica En La Argentina, Compilación De Experiencias Institucionales Y Productivas*". Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Buenos Aires Argentina, 2009.
10. OCDE, "*Política Agropecuaria Y Pesquera En México: Logros Recientes, Continuación De Las Reformas*". 2006.
11. ONU, Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). "*Mejores Prácticas Para El Desarrollo De Políticas En Agricultura Orgánica: Recomendaciones Para Estimular El Sector De La Agricultura Orgánica En Países en Desarrollo*". Nueva York y Ginebra, 2008.
12. *Perspectivas OCDE: México Reformas Para El Cambio*". 2012.
13. *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021*". San José Costa Rica, 2011.
14. *Propuesta De Acuerdo Nacional Para El Campo: Por El Desarrollo De La Sociedad Rural; Y La Seguridad Y Soberanía Alimentaria Con Campesinos, Como Elementos Fundamentales Del Proyecto De Nación De México En El Siglo XXI*".
15. *Proyecto Evaluación Alianza Para El Campo 2006: Análisis Integral Del Gasto Público Agropecuario En México*". FAO- SAGARPA, México, 2007.

16. *Proyecto Evaluación Alianza Para El Campo 2006: Hacia Una Nueva Etapa Propuestas Para El Período 2007-2012*. FAO-SAGARPA, México, 2007.
17. ROMÁN, Florencia. “*Estado de la Producción Orgánica en la República de Argentina*”. 2007.
18. Servicios profesionales para el desarrollo económico. “*Evaluación De Consistencia y Resultados del Programa De Apoyos Directos al Campo(Procampo) Para El Ejercicio Fiscal 2007*”. México, 2008.
19. *Situación de la Producción Orgánica en la Argentina durante el año 2011*”. SENASA, Buenos Aires, marzo de 2012.
20. WILLER, Helga. “*Organic Agriculture Worldwide: Key results from the global survey on organic agriculture 2011*”.

### **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**

1. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Secretaría de Gobernación, México, 7 de diciembre de 2009.
2. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Secretaría de Gobernación, México, 13 de octubre de 2011.
3. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Secretaría de Gobernación, México, 16 de noviembre de 2011.
4. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Secretaría de Gobernación, México, 23 de diciembre de 2011.
5. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Secretaría de Gobernación, México, 30 de marzo de 2012.
6. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Secretaría de Gobernación, México, 19 de junio de 2012.

### **ENCICLOPEDIAS**

*Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo III letra D-E, 2ª ed., Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004, pág. 865.

### **INFORMES DE GOBIERNO**

1. ZEDILLO Ponce de León, Ernesto (presidente de México en el sexenio 1994-2000), “sexto informe de gobierno. 1º de septiembre de 2000”. Presidencia de la República.

2. FOX Quesada, Vicente (presidente de México en el sexenio 2001-2006), “sexto informe de gobierno. 1º de septiembre de 2006”. Presidencia de la República.
3. CALDERÓN Hinojosa, Felipe de Jesús (presidente de México en el sexenio 2007-2012), “quinto informe de gobierno. 1º de septiembre de 2011”. Presidencia de la República.

## REVISTAS

1. ACEVEZ Pérez, Alejandro. “*Estímulos Fiscales En Tiempo De Crisis*”. Revista CNN Expansión, publicado el miércoles 25 de febrero de 2009.
2. LÓPEZ Lozano, Misael. “*El Cultivo De Maíz En México Y La Contribución Del Fito Mejorador Para Favorecer La Autosuficiencia*”. Revista mexicana de agro negocios, segunda época, año VII, vol. 12, enero-junio de 2003, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, unidad laguna., Torreón, Coah.
3. Revista claridades agropecuarias, no. 140, ed. Aserca, México, 2005.
4. Revista de la Procuraduría agraria. “*Estudios Agrarios: Alianza Para El Campo*”. Número 2 enero-marzo 1996.
5. RODRÍGUEZ Aguilar, María del Carmen. “*Sobre Ética y Moral*”. Revista Digital Universitaria, núm. 3, vol. 6, ed. 10 de marzo de 2005, Coordinación de Publicaciones Digitales DGSCA-UNAM.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

1. <http://www.scjn.gob.mx>
2. <http://www.inegi.org.mx>
3. <http://conapo.gob.mx>
4. <http://www.nacionmulticultural.unam.mx>
5. <http://www.elfinanciero.com.mx>
6. <http://internet.coneval.gob.mx>
7. <http://www.vanguardia.com.mx>
8. <http://www.insp.mx>,
9. <http://www.unicef.org>
10. <http://www.ime.gob.mx>
11. <http://www.ifoam.org>
12. <http://sre.gob.mx>
13. <http://www.nafta-sec-alena.org>
14. <http://www.cnpo.org.mx>
15. <http://sdpnoticias.com>
16. <http://lema.rae>
17. <http://www.biodiversidadla.org>
18. [www.ifoam.org](http://www.ifoam.org)

19. <http://www.sat.gob.mx>.
20. <http://www.economia.gob.mx>
21. <http://www.wto.org>
22. <http://www.eluniversal.mx>
23. <http://www.rlc.fao.org>
24. <http://www.fibl.org>
25. <http://ec.europa.eu>
26. <http://www.fao.org>
27. <http://www.senasa.gov.ar>
28. <http://www.prosap.gob.ar/>
29. [http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/costa\\_rica/costa\\_rica\\_7554.pdf](http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/costa_rica/costa_rica_7554.pdf)
30. <http://www.mag.go>
31. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

## **LEGISLACIÓN**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente).
2. Código Fiscal del Federación (vigente).
3. Ley del Impuesto Sobre la Renta (vigente).
4. Ley del impuesto especial sobre producción y servicios (vigente).
5. Ley Federal de Derechos (vigente).
6. Ley de ingresos de la Federación (vigente).