

CAPÍTULO V

DECISIONES NACIONALES EN MATERIA DE ALIMENTOS

1. Presentación	65
2. Plan Global de Desarrollo	65
3. Sistema Alimentario Mexicano	66
4. Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial	72
5. Programa de fomento para la agroindustria	74
6. Programa Nacional Agropecuario y Forestal y Plan Nacional de Desarrollo Pesquero	76
7. Marco jurídico	77
8. Evaluación	85

CAPÍTULO V

DECISIONES NACIONALES EN MATERIA DE ALIMENTOS

1. *Presentación*

Siendo considerada como un elemento esencial para el desarrollo de los individuos, e indicador del progreso social, la política alimentaria es uno de los criterios empleados para evaluar el grado de adelanto de un país. A lo largo de la historia los grupos humanos, llámense familias, tribus, comunidades, naciones o estados, se han preocupado por la obtención de los alimentos necesarios para cubrir los requerimientos de sus integrantes.

El Estado mexicano en uno de los esfuerzos de planificación más consistentes que ha tenido en los últimos años; responde a esa preocupación a través de dos instrumentos principales: el Plan Global de Desarrollo y el Sistema Alimentario Mexicano; y otros cuatro, no menos importantes: el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial, el Programa de Fomento para la Agroindustria, el Programa Nacional Agropecuario y Forestal (anual) y el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero.

2. *Plan Global de Desarrollo*

En dos secciones se puede encontrar plasmada la preocupación del Ejecutivo y su equipo de asesores.

Por un lado, bajo el rubro de sector agropecuario y forestal se presenta un esquema que implica el crecimiento de la producción de los sectores agropecuario y pesquero, a un ritmo mayor que el crecimiento de la población, "con el propósito de avanzar en el proceso de autosuficiencia alimentaria".

Esta política abarca la organización de productores y el desarrollo de las áreas de temporal, lo que aumenta las posibilidades de ocupación y eleva los mínimos de bienestar. En suma, presenta un impulso considerable a la agricultura.

Bajo el rubro de pesca se plantea una estrategia que implica un incremento de la producción, la ocupación y el consumo de productos del mar, estableciéndose un crecimiento anual de 9.4% real para 1980-82, lo que significa un promedio superior al de la economía en conjunto.

Y, por otro lado, bajo el rubro de política de alimentación y nutrición, se señala el problema que significa la alta disponibilidad de alimentos básicos, especialmente por la inequitativa distribución de los mismos y las disparidades en el ingreso; y se presenta al Sistema Alimentario Mexicano (SAM) como el instrumento de Estado diseñado como:

un programa totalizador y un instrumento de planificación integral en materia alimentaria que plantea metas y acciones de política agropecuaria, comercial industrial y de consumo de alimentos básicos.

3. *Sistema Alimentario Mexicano*

Se le ha definido como:

El conjunto de interacciones, subordinaciones, relaciones técnicas y de intercambio que establecen los agentes económicos, sociales e institucionales, directamente ligados al proceso que va desde la producción de alimentos hasta el consumo y que contemplan las fases o esferas de actividad de: producción, comercialización, transformación, distribución, comercio exterior, consumo y otros que le son complementarias, como la de asistencia de bienes y servicios y la de control y regulación provenientes del Estado.

El sistema, así definido, tiene un objeto claramente señalado en cada uno de los documentos que lo integran: la autosuficiencia alimentaria, concepto en el que se comprende la seguridad alimentaria entendida como "la posibilidad de acceso continuo en el tiempo y en el espacio a alimentos esenciales para el desarrollo y funcionamiento normal de los individuos de una sociedad".

Este objetivo abarca cuatro aspectos fundamentales:

- a) Mejorar la situación nutricional de la población;
- b) Reactivar la acción productiva de los campesinos y de las tierras;
- c) Preservar la soberanía nacional frente al poder alimentario internacional, y
- d) Apoyar los mínimos de bienestar.

Para lograr esos objetivos se realizan estudios que abarcan la producción agropecuaria y pesquera, la industria alimentaria, la tecnología de alimentos, la comercialización —distribución y el consumo—, amén de

las relaciones con el resto de la economía y el sistema alimentario internacional.

Estudios que se vierten en los 20 proyectos que constituyen el SAM, seleccionados de acuerdo a sistemas integrales.

El proyecto núm. 1, *Marco de Referencia*, contiene estudios sobre la incidencia que la autosuficiencia alimentaria tiene en lo económico y en lo social, así como la capacidad que el Estado tiene realmente para abocarse a la solución del problema que representa.

El proyecto núm. 2, *Perfil Nutricional*, contiene los resultados de una encuesta realizada en el segundo semestre de 1979; resultados que encuadran un perfil nutricional y una población-objetivo integrada por aquellas personas con déficit nutricional significativo.

El proyecto núm. 3, *Balance y Demanda de una Canasta de Alimentos*, se deriva del anterior y consiste en la conformación de una canasta de consumo actual, elaborándose una canasta básica que cubre una dieta adecuada y considera hábitos alimenticios, costos, poder adquisitivo y el potencial de recursos, tanto humanos como materiales, con que cuenta el país.

Esta canasta es no sólo la expresión de las necesidades nutricionales de la población-objetivo, sino también es un importante instrumento de planificación.

El cuarto proyecto, *Sistema Alimentario Internacional*, analiza las relaciones externas sobre el patrón alimentario y se llega a la decisión de no depender del exterior para el suministro de cereales básicos, dadas las dos tendencias observadas: la transnacionalización de los patrones alimentarios y la transformación de países exportadores en importadores de alimentos.

El proyecto núm. 5, *Insumos y servicios estratégicos*, abarca el estudio de aquellos insumos y servicios que tienen mayor incidencia estratégica en la producción de alimentos, como son agua, fertilizantes, semillas, maquinaria, bienes de capital, seguros y crédito.

El proyecto núm. 6, *Producción Agropecuaria*, busca una estrategia que sea capaz de generar una mejor distribución del ingreso entre los principales productores, identificados en los diferentes estratos campesinos y zonas ecológicas.

El proyecto núm. 7, *Industria Alimentaria*, propicia formas de organización campesina y permite canalizar las acciones de apoyo, de regulación y asistencia del Estado, a través del impulso a la agroindustria integrada. También se analiza la estrategia de las empresas transnacionales, a fin de que a través de la identificación del núcleo domi-

nante de sus sistemas se definan acciones que reorienten gradualmente el consumo hacia los productos básicos.

El octavo proyecto, *Mercados, Comercialización y Distribución*, además de coordinar las actividades comerciales y de distribución, diseña una estrategia que contempla la racionalidad de dichas actividades y al sistema en su conjunto, y fomenta la venta de los productos incluidos en la Canasta Básica Recomendable.

El proyecto número 9, CONASUPO, contempla a dicho organismo como un canal importante para el logro de las políticas contenidas en el SAM. Por ello se busca diversificar sus actividades y una mejor integración.

El proyecto núm. 10, *Políticas de Consumo, Distribución del Ingreso y Mínimos de Bienestar*, identifica las necesidades esenciales de la población y analiza posibles modificaciones en la distribución del ingreso y en la estructura de la demanda.

El proyecto núm. 11, *Sistema Granos Básicos*, analiza los sistemas de producción-consumo de granos como el maíz, trigo y arroz; además, se incluyó en este proyecto el frijol por su importancia en la economía y dieta campesina, a pesar de no ser propiamente un grano.

El proyecto núm. 12, *Sistema Oleaginosas*, formula metas para lograr la autosuficiencia en el mediano plazo e introducir una mayor diversidad de cultivos forrajeros.

El proyecto núm. 13, *Sistema de alimentos protectores*, propone la reconversión de la ganadería a un método intensivo, con un doble propósito: satisfacer su demanda y liberar tierras para el cultivo de granos.

El proyecto núm. 14, *Sistema de pesca y acuicultura*, presenta a este sector con un rol fundamental en la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria y al Plan de Pesca y Fomento a la Acuicultura, como una buena inversión nutricional para el país.

El proyecto núm. 15, *Sistemas complementarios*, contiene el estudio de los sistemas: azúcar, frutas y legumbres, evaluando la función económico-alimentaria del primero y la importancia como generador de empleos y divisas de los segundos.

El proyecto núm. 16, *Alimentos no tradicionales y enriquecimiento o básicos*, está regido bajo el criterio de analizar el potencial nutritivo y productivo de productos cuyo consumo es generalizado, para determinar si es o no viable incorporarlos a la estructura alimentaria nacional.

El proyecto núm. 17, *Suministro de alimentos a zonas críticas*, define el concepto de zona crítica en el que ubica 782 municipios, vinculándolos al diseño y ejecución de los esquemas COPLAMAR-CONASUPO.

El proyecto núm. 18, *Tecnología de Alimentos*, formula un cuerpo

de criterios acordes para lograr la autonomía tecnológica y una racionalización de costos y abatimientos de mermas en áreas estratégicas.

El proyecto núm. 19, *Promoción y Educación para la Producción y el Consumo*, programa una campaña de difusión masiva, utilizando los medios adecuados para formar una cultura nutricional realista y basada en las disponibilidades e idiosincrasia del país. Simultáneamente se prevé la difusión de prácticas agrícolas acordes al SAM.

Y, finalmente, el proyecto núm. 20, *Análisis Legal y Administrativo del Sistema Alimentario Mexicano*, presenta al proceso de ejecución del SAM como un esfuerzo dentro de la Reforma Administrativa que implica el apoyo de instrumentos jurídicos que lo hagan factible.

El SAM, en su conjunto, es un planteamiento estratégico que presenta metas de consumo alimentario contenidas principalmente en la Canasta Básica Recomendable y acciones para cumplirlas desde dos vertientes:

- a) Un rápido aumento en la producción de alimentos básicos, y
- b) Apoyos múltiples al consumo de las mayorías del país.

A la Canasta Básica Recomendable (CBR) se le presenta como un instrumento de planificación, porque relaciona las necesidades nutricionales de la población con las posibilidades de producir satisfactores. En otras palabras, y utilizando la referencia del Primer Planteamiento de Metas de Consumo y Estrategias de Producción de Alimentos Básicos para 1980-82, hace coherentes los requerimientos nutricionales, con el potencial y las metas productivas de la agricultura, la ganadería, la pesca, la acuicultura, y la industria alimentaria.

Por ello cumple con cinco requisitos fundamentales:

1. Cubre los mínimos nutricionales;
2. Considera los costos de producción de los bienes primarios que inciden en el precio final de los alimentos que la componen;
3. Considera la capacidad de compra de la población;
4. Considera los hábitos de consumo nacional y regional, y
5. Considera el potencial del país en recursos humanos y materiales del sector agropecuario y pesquero, y de la industria alimentaria, para producirla.

En virtud de que el SAM maneja una población-objetivo que tiene un déficit alimentario serio, y de que las necesidades de consumo son diferentes en una sociedad rural y en una urbana, este sistema propone manejar diferentes canastas.

Por un lado, la Canasta Básica Recomendable Nacional con un costo aproximado de \$ 16.00 diarios por persona; por otro, la Canasta Básica de la población-objetivo, con un costo de \$ 13.00 diarios per cápita; y,

finalmente, se elaboran otras tres para las grandes regiones del país: norte, golfo y sureste.

Es interesante observar que no sólo se plantean metas para hacer llegar a la población estas canastas, es decir, se toman medidas en las instancias de producción y distribución; sino que también se motiva a la población para que las acepte y consuma.

Al respecto, en el SAM se considera que:

... producir y distribuir los alimentos de la canasta básica recomendable, en cantidad, calidad y precio adecuados a los requerimientos del consumo, no basta. Se requiere, además, que los consumidores identifiquen la satisfacción de sus necesidades alimenticias en estos productos, lo que actualmente no ocurre, por efecto de la publicidad comercial que ha impuesto distorsiones empobrecedoras a los hábitos alimentarios nacionales, a los que no escapa la población de escasos recursos...

Para atacar a ese "enemigo", el SAM emplea los recursos que tiene el gobierno para organizar una campaña permanente en los medios de difusión, a fin de reorientar los hábitos de consumo impuestos por la industria alimentaria; con ello se pretende lograr la incorporación de la canasta básica recomendable a la dieta habitual de la población.

Además, por medio de programas educativos, incluidos en los planes de estudio de la Secretaría de Educación Pública, se informa de las necesidades nutricionales del ser humano y las formas óptimas de satisfacerlas, con el mismo fin que los "cortes comerciales".

Hasta aquí se ha observado al Sistema Alimentario Mexicano como un plan nacional con un objetivo definido; ahora se extraerán de sus documentos cuatro estrategias que son primordiales para el logro de su objetivo:

- a) La ampliación de la frontera agrícola;
- b) El riesgo compartido;
- c) La investigación y tecnología, y
- d) La organización campesina.

Con la ampliación de la frontera agrícola se intenta incorporar, a la tarea de producir alimentos, todas aquellas tierras que sean aptas y elevar el nivel de producción de las que ya se trabajan. Especialmente se hace referencia a las áreas de temporal por ser las que tienen mayor potencial de respuesta.

Esta labor tiene señalado un orden de prioridades: primero, se intenta incorporar al cultivo tierras con características ecológicas propias que ya hayan sido trabajadas, aunque estén ociosas por proble-

mas de diversas índoles; en segundo lugar, se busca la ampliación de áreas agrícolas por desmonte, en zonas que tengan infraestructura básica; en tercer lugar está planeada la incorporación de nuevas áreas al cultivo, fundamentalmente de tierras ganaderas con potencial agrícola, tarea que se pretende realizar a través de un cambio en los sistemas ganaderos. En uno de los documentos del SAM se habla de la reconversión de la ganadería a un sistema intensivo, con el doble objetivo de liberar tierras al cultivo y elevar la productividad para atender eficientemente la demanda de leche y carne. Y en cuarto lugar, la incorporación de nuevas tierras mediante nuevos sistemas de riego.

Con el riesgo compartido se considera que, en virtud de que la estrategia de producción está especialmente concentrada en las zonas temporeras, era necesario plantear el riesgo que significa para los agricultores de estas zonas la siembra. Un riesgo que expone, año tras año, su trabajo y su inversión; por ello, se propone que el Estado los apoye compartiéndolo con ellos, a fin de abatir los cálculos que propician escasas inversiones, tierras y recursos ociosos, por un lado, y por otro asegurándoles la alimentación y el ingreso mínimo. Las erogaciones que se hagan, continúa la propuesta, saldrán de un fondo de riesgo compartido, a fin de no comprometer las metas del SAM y su sano financiamiento.

Bajo el rubro de investigación y tecnología, se pretende subsidiar, por la vía de insumos, investigación y extensionismo, el cambio tecnológico, dado que la producción de los campesinos de las zonas temporeras es tan pequeña que no pueden incorporar un cambio tecnológico que implique una modernización violenta, porque arriesgan su subsistencia, ya que buena parte de esa producción es autoconsumida y porque el trabajo campesino es remunerado por abajo de los salarios mínimos.

Con esta investigación se busca una concepción tecnológica apropiada para ellos, como la mejor forma de inducir el crecimiento agropecuario.

Con la organización de productores y partiendo de la base que el SAM "instrumentará sus acciones de acuerdo a los postulados del artículo 27 constitucional y las formas de tenencia fundamentales, definidas por la Constitución del 17: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad...", se pretende apoyar formas de organización que disminuyan la actual polarización en cuanto a la distribución de la tierra, agua, capital y tecnología.

Proponen cinco alternativas de organización, todas empresariales:

- Empresas ejidales locales compuestas por campesinos de uno o varios ejidos.
- Empresas campesinas integradas con unidades de ejidos y pequeños productores.

(Estos dos tipos tienen acceso al capital y a la industria limitados, pero podrían, según el documento del SAM, constituirse como cooperativas de producción en las que el Estado participe con financiamiento, capacitación y asistencia técnica.)

- Empresa regional o nacional con participación estatal y campesina.
- Empresa estatal sin participación campesina para ciertos productos.
- Empresa estatal con participación de la iniciativa privada, para algunas líneas específicas.

4. *Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial*

Se le considera como un instrumento concebido de manera consciente y racional, para motivar y organizar voluntades y recursos hacia los objetivos del PCD. Contiene cuatro grandes apartados:

a) *El proceso de desarrollo agroindustrial.* Diagnóstico. En éste se ubica la política económica seguida desde los años cuarenta, basada, fundamentalmente, en el patrón de sustitución de importaciones y el papel que ésta jugó en la descapitalización del sector rural.

Se señalan las siguientes características del proceso de descapitalización en ese sector:

- Un crecimiento ágil y desigual que propició la producción de satisfactores no generalizados, en desmedro del abasto al consumo popular básico.
- Una aguda concentración industrial favoreciendo monopolios y oligopolios en los mercados.
- La desnacionalización que ha favorecido la penetración de un consumo irracional, ha impuesto tecnologías de proceso y de producto y, finalmente, ha condicionado la evolución de una determinada oferta agropecuaria.
- Un alto grado de concentración y control en el procesamiento, haciendo a un lado la injerencia de productores.
- Un patrón tecnológico que ha acentuado la intensidad en el ca-

pital, haciendo negativo el efecto multiplicador que el crecimiento agroindustrial podría haber tenido sobre el empleo.

b) *Las prioridades nacionales y el desarrollo agroindustrial.* En este capítulo se señalan los siguientes objetivos a fin de propiciar un cambio en las estructuras de distribución y control de los productos:

- Autosuficiencia en los productos básicos de consumo popular.
- Creación de fuentes de empleo en el medio rural.
- Aumento de ingresos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.
- Establecimiento de una base productiva agroindustrial que coadyuve a un desarrollo rural armónico e integral.
- Mejoramiento de la dieta popular.
- Desarrollo de un patrón tecnológico y organizativo agroindustrial.
- Reducción del déficit externo del país.

Vinculando estos objetivos con las metas del PNDI y el PGD en la economía nacional, para corregir las distorsiones que ha impuesto el crecimiento polarizado.

c) *Lineamientos de estrategia.* Se presentan estrategias que abarcan los intereses de los sectores involucrados en el desarrollo agroindustrial para propiciar el cambio, señalando cinco prioridades:

I. Los esquemas de propiedad y organización social para el trabajo, buscando consolidar la agroindustria campesina, la intervención estatal en los procesos agroindustriales, la participación del sector social y revertir el proceso de desnacionalización.

II. La naturaleza de la producción ha de contribuir con productos alimenticios elaborados a la canasta básica recomendable propuesta por el SAM.

III. La generación de empleos e ingresos en el medio rural, explicando que el potencial de la agroindustria para la generación de empleos surge del carácter y diversidad de las actividades que conforman sus procesos productivos.

También se hace hincapié en la importancia del empleo de una tecnología apropiada para resolver el dilema entre la producción y el empleo.

IV. El desarrollo rural, determinando el fortalecimiento de la acción institucional, mediante la delimitación de distritos agropecuarios de riego y temporal, iniciando las actividades de promoción en ellos y cumpliendo con el modelo establecido por el Plan Nacional de Zonas

Deprimidas y Grupos Marginados y en base al Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.

V. La integración productiva y ámbito de incidencia del Plan, diseñando una política nacional que busca la transformación de los esquemas de producción e implica la adopción de un marco analítico, que permita la concepción global de los procesos productivos.

d) *Instrumentos*. En este capítulo se comprenden las normas mediante las cuales se orienta, induce y regula el comportamiento de los sectores público, privado y social, a fin de que se avoquen a las acciones propuestas para el logro de los objetivos.

Las acciones que se proponen se refieren a la definición, conducción y coordinación de la política agroindustrial; el desarrollo de la agroindustria alimentaria y no alimentaria; el inventario nacional de proyectos de inversión agroindustrial; la promoción agroindustrial; la asistencia operacional; y, la información agroindustrial y apoyo metodológico.

5. *Programa de fomento para la agroindustria*

Siguiendo los objetivos del PNDI y el de Desarrollo Agroindustrial, se contemplan cuatro capítulos:

a) *Lineamientos generales de la política*. En éste se recapitula sobre las metas a alcanzar, señaladas en los documentos de planificación citados, especificando que este programa contiene un propósito esencial que involucra las tres principales áreas del sector agroindustrial: alimentos básicos, insumos estratégicos y productos básicos no alimentarios.

b) *Objetivos*. Se agrupan en tres grandes rubros:

b.1) Industrialización de alimentos de consumo humano, al que corresponden acciones como el apoyo a la producción de materias primas para la industria alimentaria; la inducción de la plena participación de los productores en la transformación de sus productos, especialmente el sector social; el fomento de la producción de nutrientes de calidad; el impulso a la integración vertical; la inducción de la localización de establecimientos de transformación agropecuaria en los sitios donde se encuentra la materia prima; el apoyo a la Canasta Básica Recomendable con un porcentaje de la capacidad de producción; y cubrir las necesidades alimentarias de la población.

b.2) Industrialización de insumos para el sector agropecuario. Bajo este rubro se hace referencia a la relación que existe entre los sectores agropecuario e industrial; así las acciones para el logro de este obje-

tivo están encaminadas al fortalecimiento de las empresas públicas que se dedican a la fabricación de este tipo de insumos y al apoyo de productores nacionales.

b.3) Otros productos agroindustriales, rubro bajo el que agrupan los criterios que norman la industrialización de productos primarios no alimenticios.

c) *Apoyos del gobierno federal.* Contemplan apoyos generales como son estímulos fiscales, precios diferenciales, modalidades preferenciales de adquisición de bienes y apoyos financieros para la compraventa de insumos y productos; el equipamiento industrial y la exportación o sustitución de importaciones para todas las actividades referidas en el primer capítulo. Y otros especiales para las inversiones que reúnan alguna característica como: correspondencia con el primero y uno o más de los criterios que establece el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial para calificar a la agroindustria prioritaria, y sobrepasar los compromisos mínimos establecidos por el programa en forma significativa.

d) *Compromisos del sector agroindustrial.* Estos compromisos se señalan como normas para los productores agroindustriales que deseen beneficiarse de los apoyos descritos en el capítulo anterior.

Están agrupados en tres rubros:

- Industrialización de productos alimenticios para consumo humano, que comprende la garantía de una integración nacional del 100% desde el inicio de operaciones, siempre y cuando se compruebe una disponibilidad suficiente de insumos y materias primas; la utilización de alternativas de producción intensiva en mano de obra en condiciones semejantes de costo y productividad; la presentación de un programa para el desarrollo de la productividad en el que se consideren la utilización óptima de la capacidad instalada, la significación de métodos de trabajo, la economía en el uso de envases y embalajes, y el procesamiento de diversos productos, buscando minimizar los efectos de la estacionalidad en la producción agropecuaria y pesquera; el abastecimiento del mercado nacional, con su producción, exportando únicamente en caso de excedentes comprobados; la distribución de sus productos en forma racionalizada; la atención preferente de organismos como CONASUPO, la Impulsora del Pequeño Comercio, las tiendas de sindicatos y cooperativas y demás, que estén orientados a regular la oferta de bienes básicos en beneficio de grupos mayoritarios; la incorporación en sus productos de los avances que se desarrollen en materia de

calidad y enriquecimiento nutricional, y contribuir a los planes y programas establecidos por el gobierno federal.

- Industrialización de insumos para el sector agropecuario y forestal que comprende el establecimiento de plantas con capacidad productiva equivalente a los procesos más rentables en el mundo; el inicio de operaciones con una integración del 70% mínimo; compensar con exportaciones el 50%, mínimo, de las divisas erogadas en importaciones de materias primas, y limitar sus pagos por tecnología a la ingeniería básica.
- Otros productos agroindustriales que incluye la selección de escalas eficientes de operación y el uso intensivo de mano de obra local; la promoción de la asociación participativa; la incorporación de exigencias de calidad que se requieran para competir en el mercado internacional, y el fomento de empresas colaterales que brinden servicios especializados en los proyectos de envergadura.

6. *Programa Nacional Agropecuario y Forestal y Plan Nacional de Desarrollo Pesquero*

El primero es un programa anual. El de 1981 se elaboró siguiendo los lineamientos establecidos en el Sistema Nacional de Planeación, el SAM y la nueva Ley de Fomento Agropecuario.

Se prevé un aumento sustancial en la producción, en relación a 1980, debido, entre otras cosas, a la ampliación de la frontera agrícola, a los apoyos del SAM y al rescate de tierras ociosas.

En este programa se contemplan los impulsos a los productores contenidos en el SAM como son el Programa de Riego Compartido; el combate de plagas; la elevación del precio de garantía del maíz; el otorgamiento de financiamientos para operaciones financieras, la asistencia técnica y la mecanización; y la distribución de semillas mejoradas.

El segundo, Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, es el resultado de un impulso a este sector, a partir del establecimiento de la zona económica exclusiva de 200 millas. Su política está caracterizada por mayor aportación de recursos financieros, por el incremento de la flota pesquera, por la consideración de un aumento en las ventas en un mercado concentrado y el establecimiento de programas y acciones en materia de educación pesquera. Sus lineamientos fueron adecuados a las políticas del SAM, y del Plan Global de Desarrollo cuando éstos aparecieron.

7. Marco jurídico ¹

Para poder definir el marco jurídico nacional aplicable en materia de alimentos, es menester tocar diversos aspectos como son el régimen de propiedad de tierras y aguas; el régimen de la organización de la producción y del aprovechamiento y conservación de recursos agropecuarios y pesqueros; el régimen del crédito y recursos financieros, agrícolas y pesqueros; el régimen de la comercialización de los productos alimenticios; el régimen sanitario, y el régimen de la intervención y control estatal en materia de alimentos.

Para estructurar el régimen de propiedad de tierras y aguas se debe partir, necesariamente, del artículo 27 constitucional, el cual permite la existencia conjunta de la propiedad ejidal, la propiedad comunal y la propiedad privada, tanto de tierras como de aguas, con los requisitos señalados en el artículo citado. Además de él, el marco jurídico nacional cuenta con:

a) *Ley de la Reforma Agraria*. (D. O. 16 de abril de 1971), que señala las autoridades agrarias y sus atribuciones; define la organización económica y política de ejidos y comunidades, así como la extensión y procedimientos de dotación, fusión, división y expropiación de tierras y bienes de propiedad ejidal y comunal; define el procedimiento agrario y sus instancias; define los bienes inafectables; ordena la inscripción en el Registro Agrario Nacional de los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, sobre tierras, bosques, pasto o aguas y sus modificaciones; impone la obligación de la planeación agraria y señala las sanciones en caso de responsabilidad agraria.

b) *Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General*. (D. O. 21 de enero de 1926) y su reglamento (D. O. 26 de mayo de 1926) en los que se especifican las condiciones bajo las cuales los extranjeros (personas físicas o morales) pueden adquirir el dominio de tierras y aguas. Para ello, también es necesario tomar en cuenta lo establecido por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (D. O. 9 de marzo de 1973).

c) *Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demastías* (D. O. 7 de febrero de 1951), en donde además de definir cada uno de esos términos

¹ Ordenamientos que directa o indirectamente estén relacionados con la producción de alimentos son muchísimos; en este punto se realizó un esfuerzo por recopilar los más importantes, dejando fuera muchos reglamentos y decretos, pues no son el tema central del trabajo y lo importante es dar una referencia, no un listado exhaustivo.

se señalan los procedimientos para adquirir este tipo de terrenos que puede ser, inclusive, en forma gratuita para quienes tengan capacidad física para la agricultura, legal para contratar, deseos de dedicarse a las labores del campo en forma personal y cuyos bienes no excedan de un valor de \$ 3.000.000.00 M. N.; las reglas a las que deben sujetarse la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para la celebración de contratos de arrendamiento de terrenos nacionales con las personas que, cumpliendo con los requisitos que el artículo 8 señala, así lo soliciten; reglamenta la fracción XVIII del artículo 27 constitucional referida a los contratos y concesiones gubernamentales, que permitieron el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad y, finalmente, reglamenta las operaciones de deslinde.

d) *Ley Federal de Aguas* (D. O. 11 de enero de 1972), importante para la materia alimentaria no sólo porque se refiera a la propiedad de aguas, sino porque regula su explotación, uso y aprovechamiento nacional, a fin de distribuir equitativamente los recursos hidráulicos; delimita los distritos de riego, de drenaje y protección contra inundaciones y de acuacultura.

Esta ley es reglamentaria de los párrafos V y VI del artículo 27 de la Constitución; en su artículo segundo declara de utilidad pública una serie de obras, actos y usos hidráulicos, entre los que comprende las obras de riego, drenaje, desagüe, control de avenidas y defensa contra inundaciones de terrenos agrícolas; la compactación de tierras ejidales, comunales y de propiedad privada en los distritos de riego, para el más racional y equitativo aprovechamiento del agua; y las obras hidráulicas destinadas a la formación, conservación y mejoramiento de los suelos para usos agropecuarios.

e) *Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional, Relativo a la Zona Económica Exclusiva* (D. O. 13 de febrero de 1976), ordenamiento que legisla sobre una materia muy discutida, aun a nivel internacional, pero que permite a México aprovechar los recursos marítimos que se encuentran en los límites de las 200 millas, especialmente en la pesca.

f) *Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera* (D. O. 9 de octubre de 1948), en el cual se señalan las superficies de la pequeña propiedad inafectable, definiéndose las clases de inafectabilidad tanto agrícola como ganadera; la duración de las mismas; los trámites de solicitud de concesiones de inafectabilidad; los requisitos para que se concedan; las obligaciones de los concesionarios; las causas de derogación de los decretos de inafectabilidad; los procedimientos de ejecución

de los decretos de concesión y los derogatorios, y los procedimientos de señalamiento de áreas inafectables dentro de predios afectables.

g) *Reglamento de la Ley, de Aguas de Propiedad Nacional* (D. O. 21 de abril de 1936), aplicable en lo que no se oponga a la Ley Federal de Aguas, mientras se expide su reglamento, así como el *Reglamento de la Ley del 19 de Diciembre de 1956 en Materia de Aguas del Subsuelo* (D. O. 27 de febrero de 1958).

h) *Reglamento del Artículo 124 de la Ley Federal de Aguas* (D. O. 3 de diciembre de 1975), en el cual se establece el procedimiento para otorgar concesiones de aguas para riego.

El régimen de la organización de la producción y aprovechamiento y conservación de recursos agropecuarios y pesqueros, por los siguientes ordenamientos, además de algunas ya citadas como la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Federal de Aguas:

a) *Ley de Fomento Agropecuario* (D. O. 2 de enero de 1981), ordenamiento muy debatido y ampliamente criticado, cuyo objetivo es el fomento de la producción agropecuaria y forestal para satisfacer las necesidades del país y al mismo tiempo elevar las condiciones de vida del campo.

Para lograr su objetivo, hace imperativa la realización de planes y programas de desarrollo agropecuario y forestal; define el concepto de distrito de temporal, su establecimiento, delimitación, aprovechamiento y organización; hace factible la apertura de la frontera agrícola, en los términos y prioridades señalados por el Sistema Alimentario Mexicano (incorporación al cultivo de tierras con características ecológicas propias que ya hayan sido trabajadas, aunque estén ociosas por problemas de diversa índole; ampliación de áreas agrícolas por desmonte; incorporación de nuevas áreas al cultivo, fundamentalmente de tierras ganaderas con potencial agrícola; y la incorporación de nuevas tierras mediante nuevos sistemas de riego), señalando el procedimiento para la ocupación temporal de tierras ociosas; permite la asociación voluntaria entre ejidos, comunidades y pequeños propietarios en unidades de producción (éste es, posiblemente, el punto que más controversia ha causado, y realmente es un peligro si no cuenta con una buena reglamentación que permita a ejidatarios y comuneros estar en igualdad económica e, inclusive, política frente a los pequeños propietarios); fomenta el agrupamiento de minifundios; crea el Fideicomiso de Riesgo Compartido; permite el acceso a la asistencia técnica y al crédito de productores con ciertas características, y finalmente, establece recursos y sanciones.

b) *Ley Federal para el Fomento de la Pesca* (D. O. 25 de mayo de 1972), reglamentaria del artículo 27 constitucional en la medida que regula el fomento y aprovechamiento de la flora y fauna acuáticas como elementos naturales susceptibles de apropiación. Es un ordenamiento cuyo objetivo es la pesca, la protección de la flora y fauna acuáticas, la investigación de los recursos y el cultivo de las especies, y la regulación de los mercados interno y externo de la producción pesquera.

Para cumplir con su objetivo, regula y fomenta la pesca en aguas interiores de propiedad nacional, en aguas del mar territorial, en aguas extraterritoriales con embarcaciones de bandera mexicana, en zonas exclusivas o preferenciales que establezcan la federación, en aguas suprayacentes a la plataforma continental, en la plataforma continental y aguas de alta mar; señala las autoridades responsables de la aplicación de la ley cuya observancia es de interés público y social; crea la Comisión Nacional Consultiva de Pesca; establece el Registro Nacional de Pesca señalando los lineamientos para la inscripción de pescadores, embarcaciones, varaderos, astilleros, instrumentos e instalaciones pesqueras, de los establecimientos dedicados a la investigación pesquera, las asociaciones deportivas de pesca y los acuarios y plantas para cultivos destinados a la producción de especies pesqueras, así como las causas de pérdida del registro; señala los trámites para obtener concesiones, permisos y autorizaciones requeridas para la pesca comercial y deportiva, así como para el cultivo de especies cuyo medio normal de vida sea el agua, así como las causas de caducidad y revocación de las concesiones y de la cancelación de permisos y autorizaciones; establece actividades reservadas a las sociedades cooperativas y de producción pesquera, fomentando su organización y sus actividades; regula la promoción, fomento, repoblación, cultivo, desarrollo y control de las especies biológicas cuyo medio normal de vida sea el agua; crea el Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero; señala cuáles son las infracciones que merecen sanción; hace imperativo el establecimiento de servicios de control, inspección y vigilancia, y, finalmente, señala los recursos administrativos que se pueden oponer contra las resoluciones dictadas con fundamento en dicha ley.

c) *Ley Forestal* (D. O. 16 de enero de 1960) y su *Reglamento* (D. O. 23 de enero de 1961), en donde se prevén los casos en que puede realizarse el desmonte para habilitar tierras al cultivo, y se toman medidas contra la erosión, entre otras disposiciones.

d) *Ley de Conservación del Suelo y Agua* (D. O. 6 de julio de 1946), cuyo objetivo es el fomento, protección y reglamentación de la

conservación de los recursos de suelos y aguas básicas para la agricultura nacional, haciendo imperativo el establecimiento de los distritos de conservación del suelo.

e) *Ley Federal de Caza* (D. O. 5 de enero de 1952), que tiene por objeto orientar y garantizar la conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre, regulando su aprovechamiento. Para ello se establecen medidas de protección; se señalan las zonas de reserva nacionales, refugios para animales y zonas vedadas de propagación; se limitan los cotos de caza y el ejercicio del derecho de caza; se reglamenta la expedición de permisos de caza, el uso de armas de caza y medios de captura y el transporte de animales silvestres y sus productos; y se señalan los delitos de caza estableciéndose las respectivas penas y sanciones.

f) *Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas* (D. O. 25 de abril de 1980), que establece los lineamientos a través de los cuales se administran y funcionan las colonias agrícolas y ganaderas.

Para el régimen del crédito y recursos financieros, agrícolas y pesqueros se cuenta con los siguientes ordenamientos:

a) *Ley que Crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura* (D. O. 31 de diciembre de 1954) y su *Reglamento* (D. O. 6 de mayo de 1955), ordenamientos que establecen un fondo de garantía que se maneja en fideicomiso por el Banco de México, S. A.

b) *Ley General de Crédito Rural* (D. O. 5 de abril de 1976). Ley que entiende por crédito rural el otorgado por las instituciones autorizadas, destinado al financiamiento de la producción, beneficio, conservación y comercialización agropecuaria; al establecimiento de industrias rurales y, en general, a atender las diversas necesidades de crédito del sector rural del país que diversifiquen e incrementen las fuentes de empleo e ingresos de los campesinos. Este ordenamiento integra un sistema de crédito rural formado por el Banco Nacional de Crédito Rural, S. A., por los bancos regionales de crédito rural, por la Financiera Nacional de Industria Rural, S. A., y los fondos oficiales de fomento a las actividades agropecuarias y de redescuento establecidas por el gobierno federal en instituciones nacionales de crédito; define a los sujetos y operaciones de crédito rural; y define las operaciones especiales de apoyo al crédito rural.

c) *Ley de Seguro Agropecuario y de Vida Campesino* (D. O. 2 de enero de 1981), en la que se establecen los seguros Agrícola Integral, Ganadero, conexos a la Actividad Agropecuaria, y de Vida Campesino. El primero tiene por objeto resarcir al agricultor del 100% de las inversiones reales efectuadas en los cultivos incluyendo el valor del tra-

bajo realizado cuando se pierda total o parcialmente la cosecha como consecuencia de alguno de los riesgos establecidos por la propia ley (sequía, exceso de humedad, helada, bajas temperaturas, plagas y depredadores, enfermedades, vientos huracanados, inundación, granizo, onda cálida, incendio); el Seguro Ganadero tiene por objeto resarcir al asegurado del valor de su ganado cuando perezca o pierda su función específica, así como proporcionar servicio médico veterinario y medicinas cuando enferme el ganado; los seguros conexos a la actividad agropecuaria tienen por objeto resarcir al asegurado de los daños que sufran los bienes directamente relacionados con la actividad agropecuaria y forestal; el seguro de vida campesino cubre, en caso de muerte del asegurado, una suma de dinero a los beneficiarios designados. Todos ellos se prestarán por la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A. y aquellas instituciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público faculta para tales efectos.

d) *Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario, S. A.* (D. O. 31 de diciembre de 1979), organismo que tiene por objeto la promoción y financiamiento de actividades pesqueras, portuarias y navieras.

Para integrar el régimen de la comercialización de los productos alimenticios contamos con los siguientes ordenamientos, partiendo, indiscutiblemente, del artículo 28 constitucional.

a) *Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios* (D. O. 31 de agosto de 1934) y sus reglamentos, los que, al igual que el propio artículo 28 constitucional, prohíben la existencia de monopolios, estancos o cualquier acto que tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, distribución o comercialización de bienes y servicios excepto en los casos expresamente señalados por el precepto constitucional y su ley orgánica.

b) *Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica* (D. O. 30 de diciembre de 1950), ordenamiento que faculta al Ejecutivo federal para imponer precios máximos y en general para intervenir en la producción y comercialización de artículos alimenticios de consumo generalizado, entre otras cosas.

c) *Ley Federal de Protección al Consumidor* (D. O. 22 de diciembre de 1975), ordenamiento que establece medidas imperativas a fin de que el consumidor esté correctamente informado sobre peso, contenidos, precios, ingredientes, propiedades y características de los productos alimenticios que adquieren entre otras cosas.

d) *Ley de Asociación de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos* (D. O. 25 de junio de 1959), cuyo objetivo es la cons-

titución de asociaciones de productores especializados en la producción agrícola e industrial, asociaciones que no tendrán fines de lucro y estarán constituidas en forma que no sea mercantil.

e) *Decreto por el que se crea el organismo público federal descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares* (D. O. 1º de abril de 1965), organismo con facultades para intervenir en los mercados de consumo como regulador, en los términos de su artículo tercero.

En cuanto al régimen sanitario, posiblemente el más ampliamente reglamentado, se cuenta, en materia federal, con los siguientes ordenamientos:

a) *Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos* (D. O. 13 de marzo de 1973), ordenamiento que contiene disposiciones de salubridad general que regulan las actividades relativas a la conservación, restauración y mejoramiento de la salud de la población nacional, señalando específicamente en la fracción II de su artículo 3º el mejoramiento de la nutrición y de la higiene, y en la fracción IX de ese mismo precepto, el control sanitario de alimentos, declarando que tales disposiciones son de interés público y social.

Para ello se ocupa en el capítulo III del título segundo de la nutrición, en donde se hace imperativo la realización permanente de un programa nacional de nutrición. Y en el capítulo II del título undécimo de los alimentos y bebidas no alcohólicas.

Este Código Sanitario tiene una serie de reglamentos que hacen factible su aplicación como el Reglamento para el registro de comestibles, bebidas y similares (D. O. 5 de marzo de 1941); el Reglamento de aceites y grasas comestibles (D. O. 27 de marzo de 1956); el Reglamento de aditivos para alimentos (D. O. 15 de febrero de 1958); el Reglamento para el control sanitario de los productos de la pesca (D. O. 7 de julio de 1980); el Reglamento para el control sanitario de la leche (D. O. 24 de septiembre de 1976); el Reglamento de publicidad para alimentos, bebidas y medicamentos (D. O. 19 de diciembre de 1974); Reglamento de productos derivados de la leche y sustitutos de ellos (D. O. 27 de agosto de 1953); el Reglamento para el control sanitario de ostras y almejas (D. O. 6 de marzo de 1941); el Reglamento de la Policía Sanitaria de Animales (D. O. 4 de enero de 1929); el Reglamento de carnes propias para el consumo, preparados que de ellas se deriven y establecimientos relacionados con los mismos productos (D. O. 30 de marzo de 1927); el Reglamento para la Industrialización Sanitaria de la carne (D. O. 13 de febrero de 1950); el Reglamento de carnes frías comestibles (D. O. 28 de agosto de 1956), y el Regla-

mento de inspección sanitaria de aves destinadas al público para alimentación (D. O. 7 de enero de 1942). Es menester aclarar que aquellos reglamentos anteriores a la promulgación del actual Código Sanitario están vigentes en lo que no lo contravengan, de acuerdo a su artículo tercero transitorio.

b) *Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental* (D. O. 23 de marzo de 1971), que incluimos dentro del marco jurídico alimentario, por la enorme importancia que tienen los sistemas ecológicos, que tiende a proteger dicha ley, para la agricultura, la ganadería y la piscicultura.

A fin de evitar la degradación de los sistemas ecológicos, establece medidas para la prevención y control de la contaminación del aire, aguas y suelos.

Esta ley es hecha operativa a través del Reglamento para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y polvos (D. O. 17 de diciembre de 1971); el Reglamento para la prevención y control de la contaminación de aguas (D. O. 23 de marzo de 1973; el Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (D. O. 23 de enero de 1979).

c) *Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos* (D. O. 13 de diciembre de 1974), en donde se establecen medidas específicas de salubridad que complementan aquellas establecidas por el Código Sanitario.

El régimen de la intervención y control estatal en materia de alimentos se complementa con los siguientes ordenamientos (haciendo la aclaración de que prácticamente todas las disposiciones citadas encuadran en este régimen, pero hacemos la distinción en virtud de que las que a continuación se mencionan no se ubican en otros rubros):

a) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (D. O. 29 de diciembre de 1976), cuyo artículo 26 prevé la existencia de las secretarías de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Reforma Agraria y de Salubridad y Asistencia, así como del Departamento de Pesca, cada uno de los cuales tiene facultades específicas para intervenir ya sea en la planeación, producción o comercialización de productos alimentarios.

b) *Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera* (D. O. 9 de marzo de 1973), ordenamiento sumamente importante para México, en virtud de que la agroindustria mexicana se encuentra casi completamente saturada por empresas transnacionales

que influyen de una manera determinante en la alimentación nacional.

En este marco jurídico deben insertarse necesariamente todas las decisiones políticas y esfuerzos que el Ejecutivo federal realice en materia de alimentos; de otra manera estará en imposibilidad jurídica de realizar las acciones en ellos trazadas a fin de alcanzar sus objetivos.

8. *Evaluación*

Comparativamente el marco jurídico en donde se desenvuelve la política alimentaria nacional es mucho más rico que el de la política de energéticos; sin embargo, es menos eficaz ya que el Estado no tiene el control sobre las empresas que intervienen en la producción, transformación y comercialización de alimentos, mismas que son, en su mayoría, reconocidas firmas transnacionales.²

Parece que la crisis alimentaria, en vez de llegar a su fin, se agrava. Sobre todo por la sequía que azotó al país en 1980 de la que aún no se han recuperado los productores de alimentos.

Para evaluar objetivamente las decisiones políticas en esta materia, el investigador se enfrenta a la falta de congruencia en las informaciones. Por un lado los datos del gobierno normalmente hablan de cifras muy halagüeñas a futuro y por otro las noticias las desmienten.

En noviembre de 1980³ se realizó una reunión de evaluación del SAM, en donde se expresó que este sistema ha sido "defraudado" por comerciantes sin escrúpulos y por los precios de garantía fijados; que falta mucho por hacer; que existe un crecimiento anárquico en la agroindustria, propiciatorio de fracasos repetidos en varias zonas del país en la concreción de las políticas del SAM.

En el IV informe de gobierno de López Portillo, después de manifestar su descontento por las críticas que no consideran los factores del clima, manifestó que la producción agropecuaria y forestal tuvo un valor de 347 mil millones de pesos, ocupando un mil 144 millones de jornadas-hombre. El volumen de la producción de arroz, frijol, maíz, trigo, cebada y sorgo decreció en un 17.9% con respecto a 1978 y las

² Son pocas las empresas de capital exclusivamente mexicano, entre ellas se pueden mencionar Industrias Bimbo, S. A. y Herdez, S. A.; sin embargo, esta última tiene contratos peculiares de administración con Mac Cormik de México, S. A., reconocida firma transnacional. Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero en su obra *La inversión extranjera en México* y Fernando Fajnzylter y Trinidad Martínez Tenango en *Las empresas transnacionales y su proyección en la industria mexicana*, realizan un estudio serio presentando cuadros estadísticos muy significativos.

³ *Uno más uno*, 9 de septiembre de 1980.

oleaginosas se incrementaron en un 34%. En cuanto al sector ganadero registra incrementos de 6.9% en la producción de carnes de bovinos, porcinos y aves, en un 2% de leche y un 8.4% de huevo.

Comparar cifras es relativamente sencillo. Comprar alimentos a precios accesibles es más difícil. La sequía de 1980 y el aumento de la población en una tasa mayor al crecimiento económico han alejado la meta que se pretende alcanzar en materia de alimentos: la autosuficiencia.

Sin embargo, tomando como referencia el V informe de gobierno de López Portillo, se puede afirmar que gracias a la buena temporada de lluvias y al apoyo decidido del SAM, esa meta se acercó en 1981.