

SEMINARIO DE EVALUACION DE LA  
LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO COMO  
INSTRUMENTO JURIDICO DEL S.A.M.

Lic. Alicia Elena Pérez Duarte y N.  
Investigadora del Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la U.N.A.M.

SUMARIO: *I. Introducción. II. El Sistema Alimentario Mexicano. 1. Definición y Objetivos. 2. Contenido. 3. Canasta Básica Recomendable. 4. Producción de Alimentos. 5. Marco Jurídico. III. Ley de Fomento Agropecuario. 1. Objetivo. 2. Planeación. 3. Organización de la Producción. 4. Evaluación. IV. Conclusiones.*

I. INTRODUCCION.

El hombre, como todo ser viviente, requiere de nutrientes en cantidades suficientes no sólo para recuperar las -- energías perdidas en el desempeño de su actividad, cualquiera que ésta sea, sino para mantener un equilibrio adecuado en su organismo y su psique, tal que le permita un desarro-

llo normal.

De ahí que, a lo largo de la historia, los grupos humanos, llámense familias, tribus, comunidades o naciones, se hayan preocupado por la obtención de los alimentos necesarios para cubrir los requerimientos de sus miembros. Actualmente uno de los criterios que podemos emplear para evaluar el grado de desarrollo de un país es precisamente su eficacia para nutrir adecuadamente a sus habitantes.

La desnutrición es uno de los problemas más graves a los que nos enfrentamos; en México en los últimos 50 años ha aumentado el número de personas mal alimentadas en forma alarmante. Según datos del SAM el número asciende a más de 40 millones de mexicanos desnutridos; según el Instituto Nacional de Nutrición la cifra llega "sólo" a 35 millones, de los cuales 17 se encuentran en condiciones críticas. De cualquier forma es una cifra muy alta, que se agrava porque la descendencia de ellos está condenada, por determinación genética, a engrosar las filas de la población que sufre los efectos de la desnutrición. En nuestro país se calcula que cada año nacen por lo menos un millón de niños de padres desnutridos.

El problema es de tan grandes proporciones que la FAO advierte que la paz mundial depende de la habilidad de los gobiernos para asegurar la alimentación de sus pobladores,-

y la solución a este problema no se presenta en forma sencilla por dos razones fundamentales:

1. Déficit en la producción de alimentos; actualmente se -- calcula que éste asciende a 85 millones de toneladas de cereales en el mundo y tiende a aumentar en forma acelerada, porque el sector agropecuario se encuentra en crisis, y
2. La inequitativa distribución de los alimentos.

México no puede escapar de ese esquema, ambas razones las encontramos en nuestro sistema, en donde el sector agrícola y su expansión productiva representaron un papel fundamental en el desarrollo económico durante los años 50 y 60, período en el cual aportó divisas que se utilizaron en el financiamiento de importaciones; proveyó de alimentos y materias primas baratas a los trabajadores y a la industria y aportó gran cantidad de mano de obra y fuerza de trabajo barata para la industria, entre otras cosas.

Sin embargo, para fines de la década de los años 60 y principios de los 70 se hizo patente la falacia que se vivía en México; se le dio vuelta a la moneda y nos percatamos que teníamos un retraso de lustros en la satisfacción de nuestras necesidades. Era cierto que el modelo de desarrollo había aportado beneficios, pero éstos se concentraron en pocas manos, mientras los más empobrecieron en térmi

nos absolutos y relativos. Este fenómeno en el sector rural dejó sólo dos alternativas: o quedarse en el campo sin recursos para producir o engrosar la fila de marginados y desempleados urbanos. Ambas repercuten en la producción agropecuaria y por ende en la distribución del ingreso.

Al respecto en el marco analítico y lineamientos metodológicos del Sistema Alimentario Mexicano se apunta:

... las considerables diferencias en la productividad entre los sectores y al interior de éstos (se refieren al sector agropecuario y al industrial), se traducen en desiguales tasas de acumulación de capital productivo e ingresos por el trabajo, lo cual reproduce y profundiza los desequilibrios asociados a la productividad...

Y más adelante añade:

...esta reducida participación de la población rural en la distribución del ingreso, derivada de su baja productividad, impide que acumule medios de producción que le permitan elevar su productividad, con lo que se cierra el círculo vicioso.

México, al igual que otros países, era exportador de alimentos, especialmente granos. Actualmente, dada la cri-

sis por la que atraviesa el sector agropecuario, se ha encontrado en los excedentes del mercado internacional una oportunidad de obtener, a más bajo precio, productos agrícolas. Y así hemos pasado a ser importadores de alimentos básicos.

Desde el punto de vista financiero, no es una política errónea: adquirir donde el costo sea más bajo; sin embargo la soberanía nacional se ve seriamente amenazada, porque México se presentaría al mercado internacional con una desventaja considerable que impediría una relación igualitaria.

Debemos recordar que la ventaja alimenticia de un país como Estados Unidos ha sido utilizada en varias ocasiones - como arma política.

Volviendo al Marco Analítico y Lineamientos metodológicos del Sistema Alimentario Mexicano nos encontramos que al respecto se señala:

"En este sentido, la dependencia de la importación de alimentos se convierte en nuestros días en atavismo político que México al irrumpir en la economía política de los energéticos con sus reservas petroleras, no puede aceptar si ha de jugar una posición crecientemente autónoma."

Así, la insuficiente producción de alimentos básicos- no es sólo un problema nutricional; es un problema económico, social y político- que actúa como lastre en las aspiraciones de desarrollo del país. Aspiraciones que se basan - en un balance positivo de los recursos naturales de la fuerza de trabajo y de las instituciones jurídico-políticas con que cuenta nuestra nación.

Detectado el problema y sus alcances, no quedaba otra cosa que buscar su solución, considerando que los alimentos, que constituyen el bien salario por excelencia, no pueden - estar sujetos a los cambios de la oferta externa.

## II. EL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO.

### 1. DEFINICION Y OBJETIVOS.

El gobierno actual ha establecido dos prioridades como piedra de toque para lograr el desarrollo, una de ellas es la seguridad alimentaria y se ha avocado a la tarea de - fijar acciones para alcanzarla, acciones que están delimitadas en el Sistema Alimentario Mexicano, al que 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, dis  
tribución, comercio exterior, consumo y otras que  
le son complementarias, como la de asistencia de  
bienes y servicios y la de control y regulación -  
proveniente del Estado.

El sistema, así definido, tiene un objetivo claramen-  
te señalado en cada uno de los documentos que lo integran:-  
la autosuficiencia alimentaria, concepto en el que compren-  
den 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;
- d) apoyar los mínimos de bienestar.

Esos aspectos se insertan en el Plan Global de Desa--

rollo, relacionando objetivos al reafirmar y fortalecer la independencia y soberanía del país; proveer ocupación y mínimos de bienestar a la población, propiciando la creación de empleo rurales y reorientando el consumo a fin de satisfacer los requerimientos mínimos; buscar la mejor distribución del ingreso mediante la reactivación de los productores y zonas temporaleras y la reasignación de los recursos; y, finalmente, promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente de toda la cadena alimentaria buscando simultáneamente la autonomía tecnológica en esas actividades.

## 2. CONTENIDO.

Para lograr sus objetivos, 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.

Tales estudios se vierten en los 20 proyectos que constituyen el S.A.M., seleccionados de acuerdo a sistemas integrales.

El proyecto No. 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 avocarse a la solución - del problema que representa.

El proyecto No. 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 nutricionales significativos.

El proyecto No. 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, a la que me referiré más adelante, es - no sólo la expresión de las necesidades nutricionales de la población objetivo, sino también es un importante instru-- mento 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 alimen-

tarios y transformación de países exportadores en importadores de alimentos.

El proyecto No. 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 No. 6, *Producción Agropecuaria*, busca una estrategia agropecuaria 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 No. 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 dominante 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 No. 9, *Conasupo*, contempla a dicho organismo como un canal importante para el logro de las políticas contenidas en el S.A.M. Por ello se busca diversificar sus actividades y una mejor integración.

El proyecto No. 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 No. 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 económica y dieta campesina, a pesar de no ser propiamente un grano.

El proyecto No. 12, *Sistema Oleaginosas*, formula metas para lograr la autosuficiencia en el mediano plazo e introducir una mayor diversidad de cultivos forrajeros.

El proyecto No. 13, *Sistema de Alimentos Protectores*, propone la reconversión de la ganadería a un método intensi

vo, con un doble propósito; satisfacer su demanda y liberar tierras para el cultivo de granos.

El proyecto No. 14, *Sistema de pesca y acuacultura*, - presenta a este sector con un papel fundamental en la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria y al Plan de Pesca y fomento a la acuacultura como una buena inversión nutricional para el país.

El proyecto No. 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 se--gundos.

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

El proyecto No. 17, *Suministro de alimentos a zonas - críticas*, define el concepto de zona crítica en el que ubi-ca a 782 municipios vinculándolos al diseño y ejecución de los esquemas COPLAMAR-CONASUPO.

El proyecto No. 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 No. 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 S.A.M.

Y finalmente el proyecto No. 20, *Análisis Legal y administrativo del Sistema Alimentario Mexicano*, presenta al proceso de ejecución del S.A.M., como un esfuerzo dentro de la Reforma Administrativa que implica el apoyo de instrumentos jurídicos que la hagan factible.

Si continuamos analizando el contenido del S.A.M. nos encontramos, en conjunto, un planteamiento estratégico que presenta metas de consumo alimentario 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.

Esto nos lleva a delimitar esas metas de consumo contenidas principalmente en la Canasta Básica Recomendable.

### 3. CANASTA BASICA RECOMENDABLE.

Se le presenta como un instrumento de planificación porque relaciona las necesidades nutricionales de la población con las posibilidades de producir los 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.

Si recordamos que el S.A.M., maneja una población ob-

jetivo que tiene un déficit alimentario serio, y consideramos que las necesidades de consumo son diferentes en una sociedad rural y en una urbana, comprenderemos la propuesta del S.A.M. de manejar diferentes canastas.

Por un lado tenemos la Canasta Básica Recomendable Nacional con un costo aproximado de \$16.00 pesos diarios por persona; por otro tenemos la Canasta Básica de la Población objetivo, con un costo de \$13.00 diarios *per capita*; 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 S.A.M., 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 comer--

cial 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 S.A.M. 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 estudios 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".

#### 4. PRODUCCION DE ALIMENTOS.

Hasta aquí hemos observado al Sistema Alimentario Mexicano como un plan nacional con un objetivo definido; ahora extraeremos 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.

Someramente resumiremos el contenido y espíritu de cada una.

a) 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 problemas de diversa índole; 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 S.A.M. 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.

b) En el riesgo compartido se considera que en virtud de que la estrategia de producción está especialmente concentrada en las zonas temporaleras 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 compartiendo con ellos ese riesgo 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 S.A.M. y su sano financiamiento.

c) 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 temporales es tan pequeña que no pueden incorporar un cambio tecnológico que implique una modernización violenta porque arriesgan su subsistencia ya que una 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.

d) Con la organización de productores y partiendo de la base que el S.A.M. "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 S.A.M. constituirse como cooperativa 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.

## 5. MARCO JURIDICO.

Cassio Luiselli señaló (1) en agosto del año pasado - que los límites del S.A.M. están en el artículo 27 constitucional. Apunta que el marco jurídico vigente en ese año -- permitía perfectamente la propuesta del S.A.M.

Textualmente afirmó:

Nuestras leyes apoyan y favorecen la organización de campesinos. El S. A. M. sólo propone que se -- realicen dichos postulados mediante una alianza -- Estado-campesinos que dé nuevo sentido a la siempre vigente lucha por la tierra, que fortalezca -- la participación de los campesinos en la organi-- zación agroindustrial y en la producción de alimentos y que salvaguarde para el país nada menos que su seguridad alimentaria ...

El marco jurídico al que se refiere Luiselli es muy -- amplio, además del artículo 27 constitucional citado, que -- permite la existencia conjunta de la propiedad ejidal, la -- propiedad comunal y la propiedad privada, podemos señalar -- los siguientes ordenamientos jurídicos, de entre los más im -- portantes para la ejecución del S.A.M.:

a) La Ley Federal de la Reforma Agraria, que señala - las autoridades agrarias y sus atribuciones; define la organización económica y política, así como la extensión y procedimientos de dotación, fusión, división, expropiación de tierras y bienes de propiedades ejidales y comunales; 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, pastos o aguas y - sus modificaciones; impone la obligación de la planeación - agraria, y señala las sanciones en caso de responsabilidad - agraria.

b) La Ley sobre atribuciones del Ejecutivo en materia económica, que faculta al Estado para intervenir en las actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías cuando se refieran, entre otras cosas, a productos alimenticios de consumo generalizado.

c) La Ley orgánica de la Administración Pública Federal, que señala las competencias de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

d) La Ley Federal de Aguas y su reglamento, que además de señalar el régimen de explotación, uso y aprovechamiento de aguas, define y limita los distritos de riego, de

acuacultura y los de drenaje y protección contra inundaciones.

e) La ley de conservación del suelo y agua, cuyo objetivo es fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas, básicos para la agricultura.

f) La olvidada Ley de Planeación general de la República, que pone las bases para un desarrollo nacional sistemático y ordenado a través de la planificación.

g) Y finalmente la Ley de Fomento Agropecuario y la Ley de Seguro Agropecuario y vida campesina.

### III. LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.

#### 1. OBJETIVO.

En su artículo primero expresamente señala como objetivos el fomento de la producción agropecuaria y forestal para satisfacer, por un lado, las necesidades del país, y, por otro, elevar las condiciones de vida en el campo, objetivo-- que sin pretender forzar argumentos, ni descubrir el hilo negro, podemos relacionar directamente con el objetivo de S.A.M.

Para lograrlo se faculta, en el artículo 3, a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para:

- a) Planear, organizar, fomentar y promover la producción agropecuaria y forestal.
  
- b) Formular y proponer al Ejecutivo Federal el Plan Nacional de desarrollo Agropecuario y Forestal.
  
- c) Realizar estudios técnicos que permitan señalar los cultivos agrícolas y actividades ganaderas y forestales que resulten más productivas, dando preferencia a los productos básicos.
  
- d) Estudiar alternativas sobre las actividades susceptibles de realizarse en cada región ecológica.
  
- e) Proponer el uso adecuado de los suelos para lograr una mayor productividad.
  
- f) Evaluar cada ciclo las actividades y realizaciones agropecuarias y forestales que prevea el plan.
  
- g) Realizar estudios técnicos actualizados, y mantenerlos así, sobre la aptitud productiva y clasificación de los recursos agrícolas, pecuarios y forestales.
  
- h) Promover y apoyar la organización de los productores rurales para el cumplimiento de los programas y la comercialización de sus productos.

i) Autorizar la importación y exportación de los productos agropecuarios y forestales, así como insumos, en coordinación con la Secretaría de Comercio.

j) Favorecer la disponibilidad de semillas mejoradas, fertilizantes y demás insumos en atención a las necesidades de la producción.

k) Determinar y proponer estímulos para la producción rural, y adoptar las medidas que se requieran para ponerlas en práctica.

l) Proponer la fijación de precios en productos básicos y oleaginosas.

m) Intervenir en los distritos de riego, de drenaje y de protección contra las inundaciones.

n) Delimitar, establecer e intervenir en los distritos de temporal.

o) Intervenir en la declaración de tierras ociosas y determinar su explotación.

p) Empezar acciones de promoción y fomento de las actividades agropecuarias y forestales.

g) Difundir el Plan Nacional cuando haya sido aprobado.

## 2. PLANEACION.

Esta ley responde al momento histórico que vivimos, y que De la Madrid <sup>2</sup> define como de " construcción de un moderno sistema nacional de planeación", haciendo imperativa la realización de un proyecto de Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal que considere el adecuado aprovechamiento de los recursos disponibles en los distritos de riego y temporal, a fin de *satisfacer las necesidades alimentarias del país y elevar las condiciones de vida y de trabajo en el sector rural.* Este proyecto debe ser sometido a la aprobación del ejecutivo y una vez aprobado intervendrá la Secretaría de Programación y Presupuesto para coordinarlo con el Sistema Nacional de Planeación y autorizar las asignaciones presupuestales.

Asimismo, el ordenamiento que nos ocupa estipula la realización de los programas normales y especiales que sean necesarios para hacer posible el logro de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario. Especifica que tanto el plan como sus programas, una vez aprobados serán obligatorios para el sector público federal y su ejecución podrá concertarse con los estados de la Federación e inducirse o convenirse con los sectores social y privado.

### 3. ORGANIZACION DE LA PRODUCCION.

Recordando las cuatro estrategias fundamentales del - S.A.M., podemos afirmar que, a partir del título tercero de la Ley que evaluamos en este seminario, se hace referencia a cada una de ellas de manera inequívoca, aunque no encontramos su relación expresa en la iniciativa de Ley.

Para la estrategia de aprovechamiento de tierras podemos aplicar indudablemente los artículos 23 a 31, 43 a 47 y 71 a 93.

En los primeros está definido el concepto de distrito de temporal, su establecimiento, delimitación, aprovechamiento y organización.

En los segundos se hace factible la apertura de la -- frontera agrícola, en los términos y prioridades marcados -- por el S.A.M. y que señalamos anteriormente, haciendo hincapié en el hecho de ser causa de utilidad pública el destino a la producción agrícola de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo y posibilitando su expropiación en caso necesario.

Y finalmente los artículos 71 a 89, abrogatorios de -- la Ley de tierras ociosas, según el segundo transitorio, -- con el mismo objetivo de apertura de la frontera agrícola,

define el concepto de tierras ociosas haciendo posible su -  
aprovechamiento mediante la ocupación temporal por parte de  
la nación de aquella cuyos propietarios o poseedores no de-  
diquen a la producción.

Se señala el procedimiento que debe realizarse para -  
obtener la declaratoria de ociosidad, que podía ser suspen-  
dido cuando el propietario o poseedor garantice su explota-  
ción. Cuando se trate de ejidos o comunidades se dará cono-  
cimiento a la Secretaría de la Reforma Agraria para la pér-  
dida de los derechos en caso que corresponda de acuerdo a -  
la Ley de Reforma Agraria.

La declaratoria de ociosidad debe especificar los bie-  
nes objeto de ocupación sin que esto suspenda las causas de  
afectabilidad por falta de explotación en los términos de -  
la Ley Federal de Reforma Agraria.

Esta ocupación terminará con el ciclo productivo y los  
bienes serán devueltos a sus propietarios o sus poseedores -  
si éstos comunican a la Secretaría de Agricultura y Recursos  
Hidráulicos, con tres meses de anticipación del inicio del--  
siguiente ciclo, su deseo de explotarla. En caso contrario  
la ocupación continuará sin ser necesaria una nueva declara-  
ción.

Para el aprovechamiento de las tierras ociosas se estiti

pula que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos encomendará su explotación a una entidad legalmente autorizada del sector público, que esté capacitada para contratar -- sobre el uso y goce de dichas tierras con las solicitantes -- que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 84 de la propia Ley.

Se dará preferencia para la explotación a los campesinos con derechos a salvo en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria y en segundo lugar a los vecinos del Municipio, sin que la extensión que se conceda a cada individuo exceda los máximos establecidos por la Ley a la pequeña propiedad ni los mínimos establecidos por el artículo 63 de la Ley.

En caso de que la declaratoria de ociosidad recaiga -- sobre tierras en litigio será sin perjuicio de la resolución que recaiga en el litigio.

Para la estrategia del riesgo compartido encontramos -- el apoyo jurídico de los artículos 53 a 57 de la Ley que -- crean un Fideicomiso de Riesgo Compartido en donde el Ejecutivo Federal tiene el carácter de fideicomitente, el Banco Nacional de Crédito Rural, S. A., será el fiduciario, y sus objetivos son:

- a) Concurrir con los recursos adicionales que en cada-

caso requieran las áreas productoras para el debido cumplimiento de los programas especiales o de contingencia, con objeto de corregir faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales.

b) Apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias en las áreas aludidas, para lograr el incremento de la productividad de la tierra.

El riesgo sería compartido con ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios, productores en los Distritos de Temporal, cuyos predios no rebasen la superficie --- equivalente de la unidad de dotación en la zona de que se trate, y siempre que se obliguen a cumplir con los programas especiales establecidos o acepten los compromisos de productividad autorizados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Adicionalmente se cuenta con el seguro agrícola integral previsto por la Ley del Seguro Agropecuario y de vida campesina.

En cuanto a la estrategia de investigación y cambio tecnológico nos encontramos que los artículos 58 y 59 agrupados bajo el rubro de Asistencia Técnica y del Crédito, señalan que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos practicará, a solicitud de los interesados, los estudios necesarios para aumentar la potencialidad productiva de las

pequeñas propiedades o para los casos de cambio de destino de las tierras al régimen agropecuario.

Y finalmente la estrategia de organización campesina encuentra un marco legal en los artículos 32 a 42 y 63 a 70. El primer grupo se refiere a las unidades de producción que puede constituirse por asociación voluntaria entre ejidos, comunidades y pequeños propietarios.

Los segundos definen el concepto de minifundio, prohíben su fraccionamiento y permiten la agrupación de los mismos, siempre y cuando no rebasen los límites de la pequeña propiedad, dándole preferencia de apoyo técnico y financiero y exentando la transmisión de la propiedad cuando tenga como fin el agrupamiento de minifundios.

El objetivo de estos preceptos lo encontramos en la iniciativa de la ley y responde a la inquietud señalada en el S.A.M. sobre la subsistencia de familias campesinas que no cuentan con áreas de trabajo que les permitan obtener productos suficientes para mantener un nivel de vida decoroso.

#### 4. EVALUACION.

Esta ley ha sido muy debatida principalmente por considerársele reaccionaria y por ende contraria a los princi-

pios revolucionarios contenidos en nuestra Carta Magna.

En una interpretación literal no encontramos nada que se oponga a la Constitución. Recientemente llegó a nuestras manos una publicación en la que aparece la siguiente cita:

Lo revolucionario es combatir juntos ejidatarios-  
y pequeños propietarios ... Lo revolucionario es-  
combatir a quienes por medio de la manipulación -  
del crédito y la técnica, explotan a pequeños pro-  
prietarios y ejidatarios; lo revolucionario es com-  
batir la corrupción, el acaparamiento de cosechas  
a bajos precios por métodos usureros. Lo revolu-  
cionario es unir al ejidatario y al pequeño propie-  
tario para que unidos, apoyándose, libren la gran  
batalla de México: la batalla de la producción, la  
batalla por volver a ser autosuficientes en alimen-  
tos ... <sup>3</sup>.

A esta definición responde el S.A.M. y a su instrumen-  
to jurídico: la Ley de Fomento Agropecuario.

Las críticas se centran en el hecho de que nulifica--  
rán las formas de propiedad autorizadas por el artículo 27  
constitucional. Técnicamente, la ley de Fomento Agropecua-  
rio es un ordenamiento jurídico que hace factible las políti-  
cas y estrategias contenidas en el S.A.M., es más una norma

administrativa ya que define procedimientos, organiza y --- planea las funciones agropecuarias del Estado, y no una norma que modifique el ejido. Las facultades que otorga a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos sólo sirven para intervenir en los procesos de producción en el campo, - sin que interfiera en las formas de tenencia de la tierra, - facultad reservada a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Tanto el S.A.M. como la Ley de Fomento Agropecuario intentan organizar el trabajo a fin de lograr la autosuficiencia alimentaria, no redistribuir la tierra.

Debemos recordar, antes de calificar de contrarrevolucionaria a la Ley, que es necesario que todo plan del Estado tenga un instrumento que lo haga factible, en caso contrario estaremos frente a un documento que señala intenciones del gobernante, pero sin ninguna eficacia para el desarrollo económico.

Hasta antes de la entrada en vigor de esta Ley, México contaba con un marco jurídico que permitía la actividad agropecuaria y la ingerencia del Estado en la misma, esto es cierto, sin embargo la Ley de Fomento Agropecuario permite una organización del sector productivo que antes no era tangible.

**Organización que permite capitalizar al sector rural,**

sin que implique la reconversión de ejidos, comunidades y pequeñas propiedades en empresas capitalistas ya que las formas de producción y fines son diferentes. En una empresa capitalista el objetivo principal es la obtención de ganancias en provecho del dueño; en las unidades de producción, el producir alimentos.

Volvemos a repetir, técnicamente la Ley de Fomento Agropecuario no es contraria a los principios constitucionales, tampoco es contraria a la letra de la Ley de la Reforma Agraria. Sin embargo, la preocupación está en lo que puede llegar a suceder con su aplicación.

Una evaluación objetiva, a las pocas semanas de haber entrado en vigor, sólo puede hacerse equiparando los deseos e intenciones definidos en la iniciativa de Ley con su articulado, por un lado, y por otro medir su eficiencia como instrumento jurídico impulsor del S.A.M. En ambos casos no podemos sino afirmar que responde íntegramente a ellos.

Ahora bien, la interpretación jurídica y por ende su evaluación, no se detiene en su letra, busca la intención del legislador que podemos extraer del momento histórico en que vivió.

En este sentido, volvemos a la iniciativa de Ley y en

contramos una preocupación fundada en la falta de producción de alimentos y el subempleo de los recursos para satisfacer esa imperiosa necesidad, preocupación que no es similar a - aquella que estaba en la mente del Constituyente del 17; para él era primordial resolver el problema de la tenencia de la tierra. Y es aquí donde encontramos la contradicción de donde surgió el debate político.

Se ha señalado <sup>4</sup> que:

... de acuerdo a la realidad actual que vive el - país, y sabedores de las grandes deficiencias que padecemos en el ramo alimentario y en los diferentes estadios o pasos que integran el proceso productivo de alimentos, es necesario que un gobierno responsable y consciente del compromiso adquirido con el pueblo, disponga de los medios a su - alcance para remediar, en lo posible, esta situación.

Desgraciadamente aún no contamos con más elementos para emitir un juicio objetivo. En cualquier otro sentido sólo estaremos haciendo suposiciones. Puede ser cierto que - se dé marcha atrás en la lucha por la tenencia de la tierra tal como lo señala Armando Bartra, pero puede no serlo.

La Ley Federal de Reforma Agraria contiene un captu-

lo que se refiere a la organización económica de la propiedad social en donde se hace referencia al régimen de explotación; a la asistencia técnica, tanto del sector público - como del privado, para la producción; a los créditos y finanzas de ejidos y comunidades; a las actividades de comercialización y distribución de sus productos, y al fomento - de industrias rurales.

Con ello observamos que la Ley de Reforma Agraria se preocupa tanto de la tenencia de la tierra como de sus frutos. Sin embargo no ha podido solucionar el problema alimentario. Las razones son muchas y no es posible dar una solución simplista.

Podemos afirmar que la Ley de Fomento Agropecuario intenta organizar a los sectores públicos, privado y social - para lograr la autosuficiencia alimentaria, sin garantizar resultados.

#### IV. CONCLUSIONES.

Para concluir es menester resaltar que una producción alimentaria deficitaria, como la que padece el país, crea - tensiones en todo el sistema político y económico. Tensiones que, de rebasar los límites tolerables, pueden derivar en graves obstáculos para el desarrollo y la soberanía del país.

Esta falta de producción de alimentos tiene su origen en la concentración del ingreso en el sector rural. De ahí que un instrumento de planificación como lo es el S.A.M. tenga como objetivo primordial la autosuficiencia alimentaria con el que se busca, también, una equitativa distribución al ingreso.

El diseño de planes como el Global de Desarrollo y el Sistema Alimentario Mexicano, no basta para corregir la estructura económica que nos ha puesto en una situación difícil ya que la actividad productiva y de comercio exterior descansa básicamente en el petróleo. Son necesarias modificaciones profundas en la legislación nacional.

Hasta 1980, con el marco jurídico nacional, no se había podido dar una solución definitiva a ese problema, ni a corto ni a largo plazo. De ahí que el Ejecutivo Federal, en ejercicio de las facultades concedidas por el artículo 71 fracción I de la Constitución sometió a la consideración del Congreso la iniciativa de Ley de Fomento Agropecuario, misma que después de haber sido discutida en el poder Legislativo fue aprobada, publicada y puesta en vigor.

Técnicamente e interpretando literalmente esta Ley no es anticonstitucional por ser una Ley cuyo objetivo es la producción. Lo que pudiera llegar a ser reaccionario es su

aplicación. Aplicación que depende del apoyo tecnológico y jurídico que reciban los campesinos del Estado y de instituciones como nuestra Universidad Nacional Autónoma de México.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. LUISELLI FERNANDEZ, Cassio. "¿Por qué el S.A.M.?", *Nuevos* número 32, México, Agosto de 1980, p. 33.
2. DE LA MADRID, Miguel. Inauguración del Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo, México. Septiembre 1980.
3. "Fundamentos y Propósitos de la Ley de Fomento Agropecuario", *Actualidad*, vol. 2., número 4, México febrero 1981, p. 24.
4. *Ibidem*, p. 15