

## LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Ley de Fomento Agropecuario*: 1. *Objetivos*; 2. *Planeación*; 3. *Medidas para elevar la producción agropecuaria*; 4. *La comercialización de los productos*. III. *Evaluación*: 1. *Ubicación del tema*; 2. *Constitucionalidad o inconstitucionalidad*; 3. *Productividad o burocratización*; 4. *Asociación de lobos y ovejas*; 5. *Lo que no dice la Ley*; 6. *Resultados*. IV. *Conclusiones*. *Bibliografía*.

### I. *Introducción*

Los días 2 de enero y 23 de noviembre de 1981 aparecieron respectivamente, publicados en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley de Fomento Agropecuario (LFA) y su Reglamento (RLFA). Estos cuerpos legislativos fueron duramente atacados desde que fue enviada la iniciativa al Congreso, calificándolos, principalmente, de ser contrarios a los principios establecidos en la Constitución y en la Ley Federal de Reforma Agraria. Estos ataques vinieron incluso de los sectores obrero y campesino del Partido Revolucionario Institucional, quienes argumentaron que dicha ley auspiciaría una reconstrucción del latifundio ya que contraviene la tradición histórica de la legislación agraria y propicia la desarticulación del ejido.

Se le calificó de burguesa, burocrática y anticonstitucional. Fernando Rello expresó que dicha ley "nació porque la burguesía le propuso al Estado olvidarse de la reforma agraria y ver únicamente lo referente a la producción",<sup>1</sup> Ramiro Díaz Valadez, líder del Consejo Nacional cardenista, la juzgó como una "legislación burocrática que sólo recoge y legitima una serie de mecanismos que ya se venían dando en el campo, sobre todo a partir de la Alianza para la producción";<sup>2</sup> Emilio Krieger, por su parte, afirmó que esta novísima ley busca objetivos diferentes a los establecidos por la carta magna.<sup>3</sup>

Obviamente existieron opiniones favorables, por ejemplo: Salvador Ocaña, gobernador de Sonora, expresó que esta ley erradicaría al nocivo intermediarismo;<sup>4</sup> Francisco Breña Garduño, presidente de la Comisión de análisis

<sup>1</sup> "Se mediatizará el Sistema Alimentario Mexicano al entrar en vigor la Ley de Fomento Agropecuario", *Uno Más Uno*, 20 de enero de 1981.

<sup>2</sup> "Sólo formal la Ley de Fomento Agropecuario; sus alcances ya fueron rebasados: Garzón S." *Excelsior*, 2 de febrero de 1981.

<sup>3</sup> Krieger, Emilio, "Constitución y Ley de Fomento Agropecuario", *Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, México, UNAM, 1981, pp. 40-90.

<sup>4</sup> "Expresión de fortaleza, no de lamentos, la IV reunión", *Excelsior*, 5 de febrero de 1981.

legislativos del Consejo Coordinador Empresarial, opinó que la LFA es íntegramente constitucional y que redituará en un mayor crecimiento de la producción de alimentos y materias primas agrícolas;<sup>5</sup> Olivares Ventura, secretario de organización de la Confederación Nacional Campesina, afirmó que la LFA plantea, por primera vez en la historia, un procedimiento coherente que llena todos los requisitos para hacer productivo al agro mexicano y "para liberar a los campesinos del sojuzgamiento en que se encuentran".<sup>6</sup>

Como respuesta a los ataques que sufrió este ordenamiento jurídico el licenciado José López Portillo propuso, en la clausura de la IV Reunión de la República, un debate sobre la vigencia de la propiedad privada y su función social. Aunque este debate no tenía por qué encuadrarse en el marco de la Ley de Fomento Agropecuario, la respuesta fue unánime. Todos los sectores se pronunciaron sin dejar, algunos de ellos, de señalar la inutilidad de dicho debate, calificándolo de distractor utilizado para ocultar la intervención de la iniciativa privada (IP) en la elaboración de la Ley.

En la exposición de motivos claramente se expresa que la LFA busca una mejor organización de recursos y voluntades agrarias para elevar la producción de alimentos básicos y el nivel de vida de los campesinos. Es pues el instrumento jurídico del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y de los Planes de Desarrollo Agropecuario y Forestal. En este marco expondremos el contenido de la Ley. Y a continuación analizaremos su espíritu para ubicarla dentro del contexto constitucional.

## II. *La Ley de Fomento Agropecuario*

### 1. *Objetivos*

Congruente con la exposición de motivos, en su artículo primero expresamente señala como objetivos: el fomento a 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. Objetivos directamente relacionados con el objetivo fundamental del SAM: la autosuficiencia alimentaria mexicana; que, a su vez, está compuesta por cuatro elementos: *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.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) es, en coordinación con la de la Reforma Agraria (SRA), la encargada de la aplicación de la Ley, y para ello está facultada para (artículo 4):

<sup>5</sup> "Dentro de la Constitución, la Ley Agropecuaria: Breña Garduño", *idem*.

<sup>6</sup> "La Ley de Fomento Agropecuario, avance para la capacitación en el agro: Olivares Ventura", *Uno Más Uno*, 6 de diciembre de 1980.

- 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 apropiado de los suelos, con objeto de aumentar la productividad.
- f) Evaluar por ciclo y de acuerdo al tipo de cultivo las actividades y realizaciones agropecuarias y forestales que prevea el plan, dependiendo de cada región.
- g) Realizar y mantener actualizados los estudios técnicos sobre la aptitud productiva y clasificación de los recursos agrícolas, pecuarios y forestales; así como los inventarios regionales correspondientes.
- h) Promover y apoyar la organización de los productores rurales para el cumplimiento de los programas, la comercialización de sus productos y para alcanzar objetivos de interés común.
- i) Autorizar la importación o exportación de los productos agropecuarios y forestales, así como maquinaria, refacciones e implementos agrícolas, semillas, fertilizantes y plaguicidas en coordinación con la Secretaría de Comercio, de acuerdo con sus respectivas competencias.
- j) Favorecer la disponibilidad de semillas mejoradas, fertilizantes y demás insumos en atención a requerimientos de la productividad y la producción.
- k) Determinar o proponer en su caso los estímulos más eficaces para la producción rural, y adoptar las medidas complementarias que se requieran para llevarlos a la práctica.
- l) Proponer la fijación de precios de garantía a los productos básicos y oleaginosos.
- m) Intervenir en los distritos de riego, de drenaje y de protección contra las inundaciones en la aplicación de este ordenamiento y de la Ley Federal de Aguas.
- n) Delimitar, establecer e intervenir en los distritos de temporal.
- o) Intervenir en la declaratoria de tierras ociosas de propiedad particular y determinar su explotación.
- p) Emprender acciones de promoción y fomento de las actividades agrícolas, pecuarias o forestales.
- q) Difundir profusamente, por los medios a su alcance, el Plan Nacional cuando haya sido aprobado.
- r) Las demás facultades que le confieran esta y otras Leyes y sus Reglamentos.

## 2. *Planeación*

La LFA es también congruente con el interés por construir un sistema moderno de planificación nacional, observado en el sexenio lopezportillista.

Por ello hace imperativa la realización de un proyecto de Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal que considere al adecuado aprovechamiento de los recursos de que se disponga en los distritos de riego y temporal, a fin de satisfacer prioritariamente las necesidades alimentarias del país y obtener la elevación de las condiciones de vida y de trabajo en el campo (artículos 5 y 6).

Este plan deberá indicar, de conformidad con su artículo 7:

a) Los objetivos del sector de actividades agropecuarias y forestales a corto, mediano y largo plazo.

b) Las metas específicas de producción que habrán de alcanzarse en el tiempo, por estaciones, ciclos, cultivos, plantíos u otras modalidades, así como las circunscripciones en las que deban lograrse, de acuerdo a requerimientos expresos en los niveles nacional, regional, estatal, municipal o local que corresponda.

c) El monto de las inversiones públicas que deben realizarse para el logro de los objetivos y metas del plan, así como para la organización de los campesinos con los mismos propósitos.

d) En su caso la mención de los problemas de tenencia de la tierra y derechos sobre aguas que puedan constituir impedimentos para la realización del plan, así como las recomendaciones y proyectos de reformas o adecuaciones legales o administrativas para mejor proveer al cumplimiento de las metas propuestas.

e) La intervención que corresponda al sector público en materia de capacitación, investigación, extensionismo, obras de infraestructura, crédito, insumos, equipos, instalaciones y demás elementos que propicien la producción y la productividad, así como las proposiciones sobre la participación de otros sectores.

f) Las necesidades de acopio, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos.

g) Las posibilidades consecuentes para el establecimiento, complemento o mejoría de agroindustrias.

h) La estimación de los recursos materiales o financieros convenientes a la realización del plan.

i) La intervención que deban tener las dependencias del Ejecutivo Federal y las entidades del sector paraestatal de acuerdo con su competencia y funciones, para soporte y cumplimiento del plan y los programas que de él deriven.

j) Así como las demás medidas necesarias para el cumplimiento de dicho plan.

En su elaboración se tendrán en cuenta (artículo 13 del Reglamento):

a) Las necesidades alimenticias de la población del país.

b) Los requisitos de la industria.

c) La producción susceptible de exportación.

d) La disponibilidad de recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros.

- e) Las posibilidades de aprovechamiento óptimo de dichos recursos.
- f) Los problemas de tenencia de la tierra y derechos sobre aguas en las diferentes regiones y distritos.
- g) El establecimiento, complementación o mejoría de agroindustrias.
- h) La potencialidad y características productivas de las tierras.
- i) Las condiciones ecológicas y socioeconómicas imperantes en cada distrito de temporal o de riego.
- j) Las medidas de sanidad fitopecuaria que convenga adoptar.
- k) Los demás elementos que se consideren adecuados en el momento de la elaboración del Plan.

Y deberá comprender los siguientes elementos:

- a) El diagnóstico del sector que incluya un resumen de los recursos disponibles y la identificación de los principales problemas, así como un pronóstico que cubra el horizonte temporal del Plan.
- b) Los objetivos sectoriales que se desprenden de los nacionales.
- c) Las metas derivadas de los objetivos sectoriales.
- d) La estrategia en la aplicación y el manejo de instrumentos sectoriales de acuerdo a las disposiciones jurídicas y políticas administrativas de la materia, así como el análisis del gasto por sectores y entidades.
- e) El análisis de los programas, subprogramas, metas y acciones.
- f) Las relaciones intra e intersectoriales, que incluyan los requerimientos de bienes, servicios y acciones específicas y los acuerdos programáticos en operación o por concertar.
- g) La coordinación de acciones con las entidades federativas y los sectores privado y social.

Asimismo, el ordenamiento que nos ocupa estipula la realización de los programas normales y especiales que sean necesarios para alcanzar las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario (artículo 12); los programas de contingencia en caso de abatimiento de la producción planeada a fin de corregir faltantes de los productos básicos (artículo 13), y programas específicos de incremento de la productividad (artículo 15). Estos planes y programas deberán ser sometidos a la consideración del Ejecutivo Federal, y 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. Medidas para elevar la producción agropecuaria*

El SAM contempla cuatro estrategias básicas para el logro de sus objetivos:

- a) la ampliación de la frontera agrícola;
- b) el riesgo compartido;

- c) la investigación y tecnología, y
- d) la organización campesina.

Por su parte la LFA se sirve jurídicamente de estas estrategias a través de sus títulos tercero, cuarto y quinto, estableciendo mecanismos para la organización de la producción, la reagrupación de la pequeña propiedad y la incorporación al cultivo de tierras ociosas.

Para la organización de la producción crea los distritos de temporal que comprenden zonas con características ecológicas y socioeconómicas similares (artículo 23), y su establecimiento se determinará por el titular de la SARH. En estos distritos se ejecutarán obras de infraestructura para incorporarlos a los programas de desarrollo (artículo 26), y serán las unidades primarias de programación, coordinación y ejecución de la política de organización económica y social de los productores (artículo 43 del Reglamento).

Una vez delimitado el distrito contará con un Comité Directivo y Comités Técnicos. El primero está integrado por un representante de la SARH en la entidad federativa de que se trate, los delegados de las dependencias técnicas que corresponda; un representante de la SRA en carácter de secretario, un representante de cada una de las organizaciones nacionales de ejidatarios, de los comuneros, de los pequeños propietarios, del Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., de Fertilizantes Mexicanos, S.A., de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, de los Servicios Ejidales, S.A., y, en su caso, de cualquier otra entidad de la administración pública paraestatal que tenga relación, por su actividad, con el sector agropecuario de la zona (artículo 28).

Estos comités se reunirán mensualmente y están facultados para:

- a) Aprobar los programas agropecuarios del distrito de temporal, tomando como base las directrices que señale la Secretaría conforme al Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal.
- b) Vigilar la ejecución de los programas específicos autorizados.
- c) Autorizar los programas de asistencia técnica y extensión agropecuaria correlativos, de acuerdo con las disponibilidades de personal y equipo del distrito de temporal.
- d) Promover entre los productores temporaleros que integren el distrito la aceptación de los programas aprobados.
- e) Coordinar la organización de los productores temporaleros del distrito, para facilitar su acceso al crédito oficial y privado, así como la prestación de los servicios de asistencia técnica y comercialización de sus productos.
- f) Formular y proponer a las instituciones del ramo los programas técnicos de créditos de avío y refacción, destinados a la producción de los distritos de temporal, así como el aseguramiento de cultivos y ganado.

g) Supervisar el desarrollo de los programas y los ajustes que impongan las condiciones prevaletientes en la región y las propias de cada distrito.

h) Formular y promover programas de abastecimiento de insumos, de acuerdo con las recomendaciones de los centros de investigación agropecuaria localizados en la región o en otras de similares características ecológicas.

i) Conocer y evaluar los resultados de los programas, formulando las instrucciones y recomendaciones que deban observarse en la elaboración de los programas futuros.

j) Analizar y aprobar, en su caso, los proyectos de obras de infraestructura y comercialización, teniendo en cuenta la repercusión económica y social de las mismas.

k) Solicitar la participación de aquellos representantes de organizaciones que deban ser escuchadas por estar vinculadas al proceso productivo del distrito de temporal correspondiente.

Los comités técnicos estarán integrados por representantes de las unidades técnicas de la SARH y por otros técnicos cuyo concurso sea necesario. Estos comités auxiliarán a los comités directivos y pondrán en práctica los programas de asistencia técnica y extensión agropecuaria (artículos 46, 47 y 48 del Reglamento).

Por otro lado, la LFA permite la creación de unidades de producción,<sup>7</sup> integradas por acuerdo voluntario entre ejidos o comunidades entre sí, o con colonos y pequeños propietarios, bajo la vigilancia de la SARH (artículo 32); con el fin de que, mediante el uso de espacios comunes, la construcción de obras de provecho común y el empleo de maquinaria y equipo, se incremente la producción agropecuaria (artículo 33). Es condición indispensable para la creación de unidades de producción que los ejidatarios y comuneros que la integren trabajen directamente y en forma personal la tierra, excepto en los casos previstos por la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) (artículo 36), y que las partes que la constituyan tengan características generales semejantes y un grado de desarrollo similar, a fin de evitar, en lo posible, un desequilibrio en la relación productiva de los asociados (artículo 55 del reglamento).

Estas unidades tendrán capacidad jurídica para realizar todos los actos necesarios para alcanzar sus metas y una duración definida. Su acta constitutiva se hará constar ante notario público o, en su defecto, ante alguna autoridad administrativa federal que despache en la zona, y se registrará ante la SARH (artículos 34 y 35). Dicha acta deberá contener (artículo 49 del Reglamento):

<sup>7</sup> En el Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario llevado a cabo los días 1, 2 y 3 de abril de 1981 el licenciado Santiago Barajas Montes de Oca presentó un análisis sobre las Unidades de Producción. Este análisis puede leerse en las memorias de dicho evento publicadas por la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 205-251.

- a) La ubicación de la Unidad de Producción y quienes la integran.
- b) El nombre de la misma si así se desea.
- c) El objeto de la Unidad de producción.
- d) Su duración.
- e) Las aportaciones de cada una de las partes a la unidad con especificación de su valor, con base en las tarifas y tasas de rendimiento que establezca la Secretaría.
- f) Los gravámenes impuestos a predios rústicos que vayan a formar parte de la unidad.
- g) El domicilio legal de la unidad.
- h) La manera conforme a la cual se va a administrar la unidad.
- i) Los casos en que la unidad pueda disolverse anticipadamente.
- j) La manera de hacer la repartición de las utilidades o pérdidas entre los integrantes.
- k) La designación de los integrantes de los consejos, o del administrador cuando proceda, y las facultades que se les otorguen.
- l) La conformidad de las partes para agotar en su caso el procedimiento administrativo de que habla el artículo 38 de la Ley.
- m) La conformidad de la Secretaría de la Reforma Agraria otorgada por su representante en el lugar.
- n) Las generales de quienes participen en la Unidad.
- o) Las demás previsiones que se convengan.

La autoridad máxima de las unidades de producción será la asamblea general, contando además con un consejo de administración o administrador único y con un consejo de vigilancia, designados y removidos por la asamblea, la cual, además, tiene las siguientes facultades (artículo 66 del Reglamento):

- a) Recibir cuentas e informes periódicos por parte de los consejos o del Administrador Único.
- b) Aprobar en su caso, los balances del ejercicio, o de cada ciclo agrícola.
- c) Acordar la disolución de la Unidad.
- d) Aceptar nuevos miembros de la Unidad.
- e) Aprobar los estatutos y reglamentos.

El Consejo de Administración debe estar integrado por un presidente, un secretario, un tesorero y los vocales que designe la asamblea; y el consejo de vigilancia por un presidente y dos vocales.

Para la ampliación de la frontera agrícola, la Ley declara causa de utilidad pública destinar a la producción agrícola los terrenos de agostadero, susceptibles de cultivo; para ello, cuando se compruebe, mediante un estudio, que se trata de tierras aptas para la agricultura por su calidad, régimen pluvial, condiciones hidráulicas, etcétera, la SARH propondrá al Ejecutivo Federal su expropiación o el cambio de destino conforme lo establecido por la LFRA, la Ley de Expropiación y la propia LFA (artículos 43 y 47).



También establece medios para la optimización de los recursos mecánicos y de servicios llevando un registro de la maquinaria, equipos mecánicos, instalaciones y servicios que puedan ofrecerse a los productores en arrendamiento o mediante el pago de tarifas autorizadas, y promoviendo su empleo conjunto entre pequeños propietarios, colonos, ejidatarios y comuneros (artículos 48 y 52).

Crea un fideicomiso público de riesgo compartido en donde el Ejecutivo Federal tiene el carácter de fideicomitente, y el Banco Nacional de Crédito Rural, S. A., el de fiduciario, y cuyos objetivos son:

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; y 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.

Este fideicomiso absorberá el costo de los recursos adicionales en los casos en que los objetivos de producción no se logren, garantizando a los campesinos fideicomisarios el ingreso promedio que hubieren obtenido. El riesgo sólo se compartirá con ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios, productores en los distritos de temporal, cuyos predios no rebasen la superficie equivalente a la unidad de dotación en la zona, y siempre que se obliguen a cumplir los programas especiales o de contingencia, o acepten los compromisos de productividad autorizados por la SARH (artículos 53 a 57).

Bajo el rubro de asistencia técnica y del crédito, señala que la SARH practicará, a solicitud de los interesados, los estudios necesarios para aumentar la potencialidad productiva de las pequeñas propiedades mediante la mejora de la calidad de las tierras por obras de riego, drenaje o cualesquiera que ejecuten los dueños o poseedores. O, en su caso, los estudios pertinentes para el cambio de destino de las tierras al régimen agropecuario. Y señala las prioridades para el destino de los créditos (artículos 58 a 62).

En el título correspondiente a la reagrupación de la pequeña propiedad establece que se considera de interés público tanto la conservación de la pequeña propiedad agrícola a fin de evitar su división y el agrupamiento de minifundios, estableciendo medidas apropiadas para ello, como el considerar nulos de pleno derecho los actos jurídicos que tengan por objeto o den por resultado el fraccionamiento de minifundios, y la exención del pago de impuestos federales a las transmisiones de propiedad que tengan por objeto el reagrupamiento de minifundios (artículos 63 a 70).

El minifundio es una porción de tierra dedicada a la agricultura con extensión inferior a las cinco hectáreas de riego, o sus equivalentes en

otra clase de tierras, así como la que no baste para obtener cuando menos una producción que tenga un beneficio del doble del salario mínimo en el campo en la región, no considerando dentro de estos mínimos las granjas o huertas familiares. Estas parcelas presentan problemas serios de índole económico ya que son incosteables las obras de infraestructura, no representan una garantía suficiente para créditos y su escasa producción impide la generación de fuentes de trabajo. Por ello, la LFA redefine el concepto de parcelas incosteables a que se refería la Ley Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 constitucional derogada por el artículo segundo transitorio de la LFA que comentamos.

Por su parte el título quinto,<sup>8</sup> que abroga la Ley de Tierras Ociosas, con el mismo objetivo de apertura de la frontera agrícola, reincorpora al cultivo tierras con características ecológicas propias que estén ociosas. Para ello define como tierras ociosas los terrenos aptos para la producción agrícola que se encuentren sin explotación, y hace posible su aprovechamiento mediante la ocupación temporal por parte de la nación de aquellas cuyos propietarios o poseedores no dediquen a la producción.

Se señala el procedimiento que debe realizarse para obtener la declaratoria de ociosidad, que puede ser suspendido cuando el propietario o poseedor garantice su explotación. Cuando se trate de ejidos o comunidades agrarias se dará conocimiento a la SRA para la pérdida de los derechos en caso que corresponda en los términos de la LFRA.

La declaratoria de ociosidad debe especificar los bienes objeto de ocupación sin que esto suspenda las causas de afectabilidad por falta de explotación de conformidad con la LFRA.

Esta ocupación terminará con el ciclo productivo y los bienes serán devueltos a sus propietarios o poseedores si éstos comunican a la SARH, 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 declaratoria.

Para el aprovechamiento de tierras ociosas se estipula que la SARH 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 los solicitantes que cumplan con los requisitos establecidos por el artículo 84 de la propia ley, a saber:

- a) Que sean de nacionalidad mexicana.
- b) Que tengan experiencia en materia agrícola.
- c) Que acepten acatar los lineamientos que en materia de técnicas agrícolas determine la Secretaría.

<sup>8</sup> Los siguientes siete párrafos fueron tomados de: "La Ley de Fomento Agropecuario como instrumento jurídico del SAM", ponencia de la autora en el Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario, publicada en las *Memorias*, pp. 167-204.

d) Que se obliguen a desarrollar la explotación que sugiera el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario.

e) Que se sometán expresamente al procedimiento administrativo ante la Secretaría en caso de conflictos con motivo de los contratos.

En caso de que la declaratoria de ociosidad recaiga sobre tierras en litigio será sin perjuicio de la resolución que en él se tome.

Para el cabal cumplimiento de sus preceptos y logro de sus objetivos, establece multas que van desde quinientos a doscientos mil pesos, dependiendo de la gravedad y la reincidencia del acto, de conformidad con los artículos 94 a 99. Y, por último, otorga el recurso de revisión contra las resoluciones dictadas por la SARH, mismo que debe sujetarse a las siguientes normas:

a) El recurso deberá presentarse directamente por escrito ante la Secretaría o enviarse por correo certificado con acuse de recibo dentro del término de diez días hábiles contados desde la fecha de la notificación respectiva.

b) En el escrito en que se interponga el recurso, el interesado señalará domicilio para recibir notificaciones y ofrecerá todas las pruebas de su parte, acompañando necesariamente aquellas que por su naturaleza lo permitan.

c) Admitido o rechazado el recurso, se le hará saber al interesado, y si fuere admitido, la autoridad fijará un término que no excederá de quince días hábiles para el desahogo de las probanzas que se hayan ofrecido y que por su naturaleza así lo requieran.

d) Admitido el recurso quedará suspendida la resolución impugnada. Tratándose de multas para que la suspensión pueda ser dictada, su importe deberá ser garantizado conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

e) Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad.

f) La autoridad podrá mandar practicar de oficio las investigaciones y diligencias que estime necesarias.

g) Dasahogadas las pruebas y agotadas las diligencias dispuestas por la autoridad se dictará la resolución que corresponda, tomando en cuenta las pruebas aportadas sin sujetarse necesariamente a reglas especiales de valoración.

h) Los acuerdos y resoluciones que dicte la autoridad deberán notificarse al interesado personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

i) En lo no previsto, se aplicarán supletoriamente al procedimiento las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

#### 4. La comercialización de los productos

Dada la importancia que tiene la comercialización de los productos agropecuarios en el ciclo económico, haremos mención de las medidas que observa el Reglamento de la LFA, a pesar de que la propia Ley no contiene un capítulo bajo ese rubro.

Son específicamente dos medidas, una que se refiere a la publicidad y la otra a la celebración de contratos globales de producción.

Para la publicidad de los productos agropecuarios y forestales la SARH, junto con la Secretaría de Comercio, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la Comisión Nacional de Fletes Marítimos, publicará un boletín quincenal con la información idónea, entre la que deberá incluir (artículo 113 del Reglamento):

- a) Precios de los principales productos en los mercados nacionales e internacionales.
- b) Requerimientos de empaque o embalaje de los productos.
- c) Los diferentes transportes para hacer llegar los productos al mercado, sus tarifas y disponibilidades.
- d) Tarifas de almacenaje previo al embarque, incluyendo contenedores de ferrocarriles.
- e) Datos complementarios de interés general sobre la materia.

La promoción de los contratos globales de comercialización tiene por objeto apoyar la organización de los productores en la comercialización de sus productos y la realización de acciones de fomento de las actividades agropecuarias. Estos contratos tendrán una duración máxima equivalente al ciclo productivo de la materia prima objeto de la compraventa, serán autorizados por la SARH, deberán estar registrados, y contar con el siguiente clausulado:

- a) El nombre y domicilio de las partes contratantes.
- b) La representación con que intervienen las partes contratantes.
- c) Los términos de compraventa de los productos objeto de la transacción y, en especial:
  - El lugar y plazo de la entrega del producto.
  - El precio.
  - El plazo, lugar y modalidades de pago, así como los porcentajes de mermas y otras condiciones que modifiquen el precio acordado.
  - El destino que se dará al producto o productos objeto del contrato.
  - El monto y oportunidad de los anticipos que se convengan cuando se trate de compraventa a futuro.

- La duración del contrato y las condiciones para la renovación del mismo sobre la base mínima de la revisión del precio unitario.
  - Las demás estipulaciones que las partes convengan.
- d) El acuerdo de que los riesgos derivados de la adopción de innovaciones tecnológicas en la producción agropecuaria, convenidas por las partes, serán asumidos por la empresa agroindustrial, en su caso.

Con este capítulo del Reglamento de la LFA se completa el ciclo para obtener no sólo la autosuficiencia alimentaria, sino la elevación de los niveles nutricionales de la población, ya que se podría llegar al absurdo, como ya ha sucedido, de tener un superávit de productos agropecuarios, pero escasez de los mismos en los centros de distribución y, por ende, un difícil acceso a ellos por parte de los consumidores.

### III. *Evaluación*

#### 1. *Ubicación del tema*

Ya expresamos que esta Ley que comentamos ha sido una de las más discutidas y atacadas en el presente sexenio. Podríamos dejar a un lado el punto evaluación, ya que no se le puede calificar unívocamente; podríamos también limitarnos a exponer los resultados oficiales obtenidos hasta ahora por la aplicación de la Ley y la puesta en marcha del SAM, pero deseamos ir un poco más allá, advirtiendo que ésta, como todas las evaluaciones que hasta ahora se han realizado, debe tomarse con reserva en virtud de que aún la información que podría proporcionar datos para realizar una evaluación objetiva es engañosa.<sup>9</sup>

Para acercarnos lo más posible a la objetividad, haremos nuestra evaluación basándonos en las principales críticas que se han hecho a la LFA, tomándolas cada una por separado.

#### 2. *Constitucionalidad o inconstitucionalidad*

Entre los ataques más severos que recibió esta Ley están los que cuestionan su constitucionalidad. Estas críticas se concentran en tres grupos:

<sup>9</sup> Para ejemplificar estas afirmaciones citamos un trabajo de Gustavo Esteva "La vía campesina: revaluación del país", que llegó a nuestras manos mediante una fotocopia sin que tenga referencias de su publicación. En él Esteva explica que aquellos que critican las acciones del SAM calificándolas de burguesas basan sus afirmaciones en el crecimiento agrícola porcentual de los estados del norte, eminentemente empresariales, que fueron altos en 1981, "pero no toman en cuenta un 2% en Jalisco o un 7% en el Estado de México, estados campesinos, representan muchas más toneladas de alimentos que un 396% de Chihuahua".

a) El Congreso de la Unión no está facultado para expedir la LFA; b) Impone modalidades y limitaciones a la propiedad rural, contrarias al artículo 27 constitucional; c) Los objetivos propuestos por la LFA son diferentes a los propuestos por la carta magna. Analicémoslos uno a uno:

a) Facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia agraria. Se dijo que el Congreso de la Unión no está facultado para legislar en materia de fomento agropecuario, ni para imponer modalidades a la propiedad agrícola en virtud de que en el artículo 73 constitucional no existe una facultad expresa para ello, y por lo tanto, con fundamento en el artículo 124 de la misma ley fundamental, se deben considerar reservadas a los estados.<sup>10</sup>

Se les olvida a quienes hicieron esta crítica que las fracciones XVII y XIX facultan al Congreso de la Unión, respectivamente, para legislar sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos, materiales, ambos, que trata en una u otra forma la ley que comentamos. Además, la fracción XXX del propio artículo expresamente lo faculta para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades contenidas en el artículo 73 y "*todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión*", lo que necesariamente nos remite al párrafo tercero del artículo 27 constitucional en donde se especifica que deben dictarse las medidas necesarias para, entre otras cosas, fomentar la agricultura. Independientemente de que la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.<sup>11</sup> Por lo que, como reza el dicho popular, esta crítica cae por su propio peso.

b) Modalidades a la propiedad rural, inconstitucionales. La carta magna en su artículo 27 crea específicamente tres modalidades en la propiedad rural, originaria de la nación, éstas son: la propiedad comunal, la propiedad ejidal y la pequeña propiedad. Mismas modalidades que son consideradas y respetadas íntegramente por la LFA.

A pesar del debate propuesto por el primer mandatario, esta Ley no modifica en lo absoluto dichas formas; no afecta el problema de la tenencia de la tierra (incluso, por esta razón, se le calificó como una de las tesis burguesas de López Portillo),<sup>12</sup> se refiere esencialmente al problema de la

<sup>10</sup> Krieger, Emilio, "La inconstitucionalidad de la Ley de Fomento Agropecuario", *Estudios jurídicos en memoria de Alberto Vázquez del Mercado*, México, Editorial Porrúa, 1982, p. 330.

<sup>11</sup> Acerca de los conceptos de facultades explícitas y facultades implícitas se puede consultar a Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, 1979, pp. 606-608, quien se pronuncia en el mismo sentido expresado por nosotros.

<sup>12</sup> Rello, Fernando, *Política agrícola y lucha de clases (el Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario)* (versión en fotocopia, s. a.), p. 6.

producción. Aun en el caso de las tierras ociosas, se hace mención a su explotación y aprovechamiento concesionando a quienes, cubriendo los requisitos establecidos por la propia ley, deseen hacerlas trabajar, sin que se afecte ni la propiedad ni la posesión de las mismas.

Vemos pues otro argumento que cae por su propio peso, a pesar de que fue uno de los recursos empleados para distraer la atención de la opinión pública, como lo mencionamos en la introducción.<sup>13</sup>

c) Objetivos constitucionales y objetivos de la LFA. Indudablemente la LFA y el SAM son los instrumentos que concretan la política agrícola del sexenio 1976-1982; son un esfuerzo gubernamental para hacer frente al problema nutricional que afecta a nuestro país. Este problema tiene su base en el déficit de la producción de alimentos, por un lado, y por otro en la inequitativa distribución de los mismos.<sup>14</sup> Para resolverlo era menester elevar su producción. De ahí que ambos instrumentos propongan como objetivos:

a) El fomento de la producción agropecuaria y forestal, para satisfacer, en primer lugar, las necesidades alimentarias de la población y elevar las condiciones de vida en el campo;

b) Promover el consumo generalizado de productos básicos para combatir la desnutrición en México, y

c) La autosuficiencia alimentaria.

Por su parte el artículo 27 constitucional, recogiendo las aspiraciones agrarias de la Revolución Mexicana, busca: liquidar el latifundismo; proporcionar, mediante las restituciones o dotaciones a los campesinos mexicanos, las tierras necesarias para satisfacer sus necesidades; proteger la pequeña propiedad agrícola en explotación; estimular y fomentar la explotación colectiva de las tierras ejidales y comunales, esto con el fin de distribuir equitativamente la riqueza pública; lograr un desarrollo equilibrado del país, y elevar las condiciones de vida de la población.

Los críticos<sup>15</sup> sostienen que los objetivos del SAM y de la LFA relegan a un segundo término estos objetivos constitucionales para dar paso a la corriente del "productivismo" y "desarrollismo" agrícola. El énfasis —dicen— sobre la redistribución de la tierra ha sido sustituido por el de la producción y la productividad del campo, por el máximo aprovechamiento de la tierra y por la autosuficiencia alimentaria. Emilio Krieger<sup>16</sup> expresó:

<sup>13</sup> Entre los días 5 y 15 de febrero de 1981 aparecieron numerosas opiniones de especialistas y de organismos tanto públicos como privados, manifestándose en uno u otro sentido, pero todos reconocieron que la LFA no tenía nada que ver con el problema de la tenencia de la tierra.

<sup>14</sup> En nuestra obra *El derecho ante los problemas socioeconómicos de México*, México, UNAM, 1982, pp. 21-30, presentamos una panorámica de la situación alimentaria en México, que propició el surgimiento de los instrumentos a que hacemos mención.

<sup>15</sup> Entre ellos están Armando Bartra, Fernando Rello y Emilio Krieger.

<sup>16</sup> Krieger, Emilio, *op. cit.*, p. 334.

De esta forma el campesino ha dejado de ser considerado primordialmente como un ciudadano que tiene derecho a recibir y trabajar la tierra, para ser considerado como un mal productor agrícola, como un desnutrido, como un consumidor insatisfecho. Ya no priva el derecho del campesino a ser dotado de tierra, como lo ordena la Constitución; prevalece hoy el deber de producir para la autosuficiencia alimentaria; de no dejar tierras utilizables sin cultivo.

Califican a estos objetivos de ser simplemente distintos a los constitucionales, aunque no entrañan una violación directa,<sup>17</sup> ya que ponen a un lado el sentido social y colectivo de la propiedad rural.

A ellos volvemos a decir que los objetivos de la LFA no son anticonstitucionales. No se atenta contra los derechos de los campesinos a ser dotados de tierras. Sencillamente se busca que esas tierras, ya sean de propiedad social o privada, produzcan los tan necesarios alimentos; que no estén ociosas: precisamente en ello podemos basar la función social del campo ya que en la medida que los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios puedan producir más, no sólo habrá más alimentos para todos, sino que se elevará su nivel de vida y se podrá aspirar a un desarrollo más equilibrado del país, objetivos netamente constitucionales.

### 3. Productividad o burocratización

Otras críticas<sup>18</sup> se enfocaron al problema de la burocratización, aludiendo a la excesiva intervención que le da la LFA a la SARH en los mecanismos que la propia ley creó para fomentar la productividad.

Es este organismo el encargado no sólo de planear, organizar y dirigir la agricultura ejidal, sino que es la instancia mediadora entre los pequeños propietarios y ejidatarios; es quien decidirá sobre la validez y los términos de los convenios que se celebren para la creación de medidas de producción. En pocas palabras —afirma Fernando Rello—, “es una ley que profundiza la vía burocrática autoritaria que hace de los ejidatarios y comuneros objetos subordinados y manipulados, verdaderos ‘administrados’ del Estado”.<sup>19</sup>

Emilio Krieger<sup>20</sup> sostiene que las excesivas facultades otorgadas a la SARH implican una privación de la facultad de decisión por parte de los campesinos sin preparación ni recursos que no puedan defenderse del autoritarismo burocrático. Califica de burocrática, antifuncional y anticampesina la estructura de los comités directivos de los distritos de temporal.

En este sentido, y aquilatando la experiencia del sistema burocrático na-

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Uno Más Uno*, 20 de enero de 1981.

<sup>19</sup> Rello, Fernando, *op. cit.*, p. 13.

<sup>20</sup> Krieger, Emilio, *op. cit.*, p. 340.



cional, no nos queda más que reconocer la razón que encierran estas críticas.

Aún más burocratizante es la aplicación que se hace en el reglamento de la LFA. Es ilusorio pensar que si nuestro sistema se ha caracterizado por la lentitud en todos y cada uno de los trámites que se llevan ante cualquier oficina de gobierno, desaparezca solamente porque se trata de atender un asunto tan importante como lo es la producción de alimentos.

Tampoco debemos olvidar otros factores no jurídicos como son los favoritismos políticos que, aunados a la tradicional lentitud de los empleados burocráticos, pueden echar por tierra las intenciones que la LFA traduce.

Con ello no queremos decir que deban otorgársele menos facultades a la SARH, ni que se le prive de su calidad de vigilante en el proceso de aplicación de la Ley, sino que se cuide la eficacia y honradez de los funcionarios que tengan a su cargo el ejercicio de dichas facultades.

#### 4. *Asociación de lobos y ovejas*

Posiblemente el punto más atacado, más duramente criticado, es sin duda el referente a las unidades de producción.

Sus antecedentes inmediatos los encontramos en la Alianza para la Producción, proyecto gestado durante la campaña de López Portillo para ocupar la presidencia,<sup>21</sup> y que fue perfeccionado en los primeros años del sexenio tanto por la SRA como por la SARH. Con base en este programa empiezan a surgir casi inmediatamente asociaciones en participación. Lauro Díaz Castro, presidente de la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES), expresó entonces que:

La solución a los problemas del campo habremos de hallarla, no en el reparto y fragmentación de tierras, sino en el diseño y aplicación de nuevos modelos de estrategia económica. Generar fuentes de trabajo para abatir los altos índices de desocupación y subocupación de las fuerzas de trabajo rural. . . Promover la participación activa de los productores en la planeación de la actividad agrícola. . . Mejorar la organización y la administración de la producción agrícola que permita establecer más efectivos sistemas de producción y la aplicación de técnicas más avanzadas mediante la asociación en participación con el ejido. . . Esa hermandad entre la pequeña propiedad y el ejido puede y debe aplicarse con la asistencia técnica creditiva, en la integración de agroindustrias mixtas.<sup>22</sup>

Este proyecto del CAADES le permite legitimar la explotación del ejido

<sup>21</sup> López Portillo, José. "Alianza para la Producción", *Cuadernos de Filosofía Política*, núm. 9, 1978.

<sup>22</sup> Díaz Castro, Lauro. "El problema agrario: reto nacional" (Análisis de la situación agrícola de Sinaloa), *CAADES*, núm. 103, septiembre-octubre, 1976, p. 296.

obteniendo garantías. Los resultados no se hicieron esperar. Desde fines de 1976 y hasta 1979 se firmaron en Sinaloa más de 20 contratos de asociación en participación, en los cuales los ejidatarios no recibieron nada por concepto de participación en la producción ya que en los contratos se estipuló que les correspondería una cuota por producción remanente y esto nunca se dio. Además, los empresarios emplearon otros mecanismos como la siembra de cultivos no contemplados en los contratos y por lo tanto no había reparto de utilidades.<sup>23</sup>

Estos resultados fundamentan aquellos que afirman que las unidades de producción no son más que el resultado de una propuesta burguesa para resolver el problema alimentario "por una vía que permita la reproducción de su dominación y la derrota de sus enemigos, los campesinos y jornaleros".<sup>24</sup>

Son —dicen— una versión más de la vieja trampa ideológica con que la burguesía ha pretendido convencer siempre al proletariado: "tú pones el trabajo, yo el capital y ambos salimos ganando". Serán más empresas capitalistas en las que el supuesto pequeño propietario actuará como patrón y los ejidatarios y comuneros como sus jornaleros; aquél obtendrá ganancias y éstos simplemente salarios de hambre.

Y aunque no fuera así, existen otras críticas, como las de Lucio Mendieta y Núñez,<sup>25</sup> quien afirma que estas unidades de producción serán inoperantes cuando se realicen entre ejidatarios o comuneros, ya que aunque con la unión se logre triplicar la producción ésta no bastará para llenar las necesidades de sus familias, por lo que seguirán en las mismas condiciones de miseria en que hasta ahora se encuentran. Independientemente de que estas unidades de producción modifican el régimen jurídico de comunidades y ejidos, no en lo que respecta a la tenencia de la tierra, sino en lo que se refiere a las autoridades (ya que según la LFA estas unidades estarán bajo la autoridad, la representación y la responsabilidad de uno o varios administradores, lo que relega a un segundo término la autoridad del comisariado ejidal).

La razón histórica está del lado de estos críticos y si bien el reglamento de la LFA especifica muy claramente que las unidades sólo se autorizarán cuando las partes estén en similitud de condiciones económicas, la experiencia demuestra —como lo veremos más adelante— que sí pueden representar un paso atrás en el proceso de la Reforma Agraria, en la reivindicación del

<sup>23</sup> Esta información llegó a nuestro poder a través de unas copias fotográficas de un artículo de Clausa Hardy: "Campesinos y agricultores, una alianza desigual", cuyos datos fueron corroborados por los informes aparecidos especialmente en el diario *Uno Más Uno* y en la revista *Proceso* en los años 1979 y 1980.

<sup>24</sup> Rello, Fernando, *op. cit.*, p. 12.

<sup>25</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, "La Ley de Fomento Agropecuario", *Estudios jurídicos en memoria de Alberto Vázquez del Mercado*, citado p. 317.

campesino, y abrir la puerta al capital privado en el campo con el respectivo costo social gravoso. Pueden convertirse, como se afirmó,

en una concesión a la iniciativa privada y a las transnacionales en integrar a sus negocios el campo mexicano en el cual han venido operando ilegalmente, corrompiendo el ejido, las cooperativas agrícolas, destrozando todas las formas de cooperación entre campesinos, ejidatarios, comuneros y auténticos pequeños propietarios.<sup>26</sup>

### 5. *Lo que no dice la Ley*

Por, último, antes de referirnos a los resultados observados, quisiéramos hacer eco a la crítica que hace Emilio Krieger<sup>27</sup> sobre lo que no dice la LFA.

Efectivamente, le faltan los mecanismos de control para impedir que las grandes empresas transnacionales controlen la comercialización, no ya la producción, de semillas, fertilizantes, herbicidas y plaguicidas, maquinaria y refacciones, así como las que controlen la producción y comercialización de productos como el café, frutas y hortalizas.

Aunque existen mecanismos como los establecidos en la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, sería mucho más eficaz que en la propia LFA se establecieran específicamente para los aspectos que le conciernen. Sería una forma de prevenir los aspectos negativos que mencionamos anteriormente.

### 6. *Resultados*

Desde marzo de 1981 empezaron a aparecer en los diarios las primeras noticias sobre la creación de las unidades de producción previstas en la Ley, cuyos resultados en el incremento de las cosechas no se hicieron esperar, según datos oficiales, mismos que no dan cifras ni ubican muy claramente los lugares en donde se han realizado estas asociaciones, tampoco hacen referencia a la excelente temporada de lluvias del año pasado (esperemos que en este, con menos lluvias, sean igualmente alagüeñas las cifras oficiales).

La respuesta de los agricultores es, en realidad, según afirma Hubert C. de Grammont,<sup>28</sup> una inercia de las experiencias de asociación anteriores,

<sup>26</sup> Aroche Parra, Miguel, "Ley de Fomento Agropecuario, que venga el debate", *Excelsior*, 10 de febrero de 1981, pág. editorial.

<sup>27</sup> Krieger, Emilio, *op. cit.*

<sup>28</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, recientemente realizó un estudio de campo en donde nos ofrece estas conclusiones. Desafortunadamente son parciales, pero tienen el valor de ser originales. El ejemplar del reporte lo obtuvimos directamente del autor y no ha sido publicado; lleva el título de: "La respuesta de los agricultores a la Ley de Fomento Agropecuario. (Un estudio de caso en el estado de Sinaloa.)"

ahora con la intervención y vigilancia del Estado a través de la SARH, situación que aunque no representa modificaciones en las condiciones que imperaban, sí preocupa y molesta a los grandes agricultores del Norte.

Grammont nos informa sobre la creación de un organismo paraestatal destinado a promover el riego por goteo en los cuatro distritos de temporal en Sinaloa: el Desarrollo Productivo para los Distritos de Temporal (DEPRODIT). Uno de sus objetivos es la creación de 200 unidades de producción en una superficie de 30 000 hectáreas, estimando que para el ciclo otoño-invierno 1982 funcionarán 20 de ellas en aproximadamente 2 000 hectáreas de riego por goteo. Estas unidades tendrán una duración de tres años y estarán a cargo de un administrador único quien toma todas las decisiones de la unidad. Este investigador afirma que en las unidades no participan ejidos enteros sino grupos de ejidatarios hasta alcanzar una superficie de 150 hectáreas. (Por falta de tiempo no nos fue posible confirmar esta información, pero no quisimos pasarla por alto ya que, de ser cierta, implica una violación a la LFA.)

Las desventajas para los ejidatarios son evidentes. Éstos aceptan las condiciones impuestas por DEPRODIT porque les permite rehabilitar sus terrenos y utilizar una nueva técnica de irrigación.

Afirma Grammont que para los ejidatarios de Sinaloa el hecho de perder temporalmente su autonomía para asociarse en la unidad de producción necesaria para obtener una mejor situación en el futuro, les da la esperanza de convertirse a mediano plazo en socios capitalistas.<sup>29</sup>

Si bien es cierto que el trabajo agrícola colectivo debe, por la unión de fuerzas, dar mejores resultados en la producción, no por ello se deben olvidar los postulados de la Reforma Agraria permitiendo que violaciones a la LFA, a la LFRA y a la Constitución los hagan nugatorios.<sup>30</sup>

#### IV. Conclusiones

Estas reflexiones nos han llevado a las siguientes conclusiones:

*Primero:* La LFA y el SAM son los instrumentos jurídicos y de planificación que reflejan la política agropecuaria y forestal del sexenio. En ambos se observa como primer objetivo elevar la producción en el campo a fin

<sup>29</sup> Grammont, Hubert, *op. cit.*, p. 20.

<sup>30</sup> Faya Viesca, Jacinto y Ángel Camino Martínez en su *Ley de Fomento Agropecuario (comentada)*, México, Editorial Porrúa, 1981, afirman que: "la materialización en la práctica de las unidades de producción por medio de su constitución flexible, ágil, exenta de formulismos, y con fundamento en la libre expresión de la voluntad de las partes integrantes, propiciará la modernización y la dinamización del potencial agropecuario y forestal en el agro mexicano. . .", con lo que no estamos plenamente de acuerdo, pues la experiencia demuestra que la libertad y falta de formulismos especialmente en el agro redundan en perjuicio de los más débiles, en este caso ejidatarios, comuneros y auténticos pequeños propietarios.

de lograr la autosuficiencia alimentaria y alcanzar mejores niveles de vida en el campo.

*Segundo:* La LFA en sí no es anticonstitucional, ni busca objetivos diferentes a los señalados en nuestra carta magna ya que, refiriéndose exclusivamente al problema de la producción agropecuaria y forestal, no afecta en lo absoluto las tres modalidades establecidas por la Constitución a la tenencia de la tierra; en cambio sí aspira a elevar los niveles de vida de la población en México.

*Tercero:* El hecho de que se busque el aprovechamiento de todas las tierras cultivables, obligando a sus poseedores, ya sean ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, responde cabalmente a la función social del agro. Esta obligación no implica la pérdida de derechos de ejidatarios y comuneros. Pero se debe poner atención en no relegar, por vías de hecho, a un segundo plano el reparto agrario.

*Cuarto:* Ya en otra ocasión<sup>31</sup> sostuvimos, y ahora hacemos hincapié en ello —dados los resultados prácticos a que hicimos referencia—, que si bien la LFA no es anticonstitucional en sí, su pretendida aplicación puede llegar a ser reaccionaria, convirtiendo a los ejidatarios y comuneros en simples jornaleros al servicio de empresarios capitalistas que, abusando de las posibilidades abiertas por las unidades de producción busquen, no el logro de los objetivos de la Ley y del SAM, sino su propio provecho.

*Quinto:* A fin de evitar estos abusos el Estado, a través de la SARH, debe vigilar estos procesos con eficacia y honradez, apoyando tanto tecnológica como jurídicamente a los ejidatarios, comuneros y auténticos pequeños propietarios.

*Sexto:* Por último, proponemos que se creen mecanismos a fin de evitar la excesiva injerencia de empresas transnacionales en la producción y comercialización de los productos del campo, ya que de no ser así será mucho más difícil alcanzar los objetivos propuestos por la LFA y el SAM.

### *Bibliografía*

- Estudios jurídicos en memoria de Alberto Vázquez del Mercado*, México, Editorial Porrúa, 1982.
- FAYA VIESCA, Jacinto y Ángel CAMINO MARTÍNEZ, *Ley de Fomento Agropecuario (comentada)*, México, Editorial Porrúa, 1981.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El sistema agrario constitucional*, 5ª edición, México, Editorial Porrúa, 1980.
- Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, México, UNAM, 1981.

Alicia Elena PÉREZ DUARTE Y N.

<sup>31</sup> *Memorias del Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, cit., p. 203.