



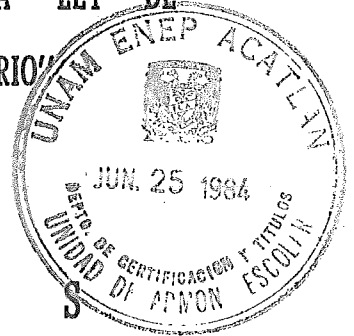
Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

E. N. E. P. ACATLAN

"CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO"

1147151-2

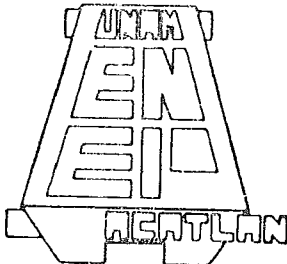


T E S I S

Que para obtener el Título de LICENCIADO EN DERECHO Presenta

OFELIA ZAleta JUAREZ

M-0035183



México, D. F.

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres:

LEONARDO ZALET A JUAREZ

Y

MARGOTH JUAREZ DE ZALET A

A quienes debo todo,

La vida, la fe y la esperanza

A mis maestros:

Porque me enseñaron

a estudiar y a servir

*A mis hermanos:
A quienes tanto quiero,
haciendo votos porque
logren sus aspiraciones*

*Al Lic.
ALFONSO CASADOS BORDE
Por su desinteresada orientación*

*Al Lic.
LUIS DANTON RODRIGUEZ
Maestro y Amigo,
Con gratitud*

I N D I C E

CAPITULO I		PAGS.
1.	MARCO JURIDICO DE LA REFORMA AGRARIA	
a).	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	1
b).	Ley Federal de Reforma Agraria	1
c).	Ley Federal de Aguas	3
d).	Ley de Crédito Agrícola	4
e).	Ley General de Crédito Rural	7
f).	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	8
CAPITULO II		
2.	OBSERVACIONES A LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO	14 31
CAPITULO III		
3.	ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA LEY	
a).	El Sistema Alimentario Mexicano	33
b).	Aspectos económicos, políticos, jurídicos y sociales de la pro- ducción agropecuaria.	44
c).	El Banco Nacional de Crédito Rural.	46
CAPITULO IV		
4.	PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.	
a).	Sus alcances	47
b).	Su necesidad	47
5.	CONCLUSIONES	55

M-0035183

I N T R O D U C C I O N

En los años de estudio y formación que he cursado en nuestra Facultad, el Derecho Agrario ha despertado en mi, entre otras disciplinas, una gran afición debido a sus complejos problemas y a las enseñanzas que he recibido de mis maestros a quienes profeso especial afecto y sincera gratitud.

Mi estudio "CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO" que presento, tratando de cumplir con las reglas que exigen las normas de mi querida Universidad, de la cual me siento verdaderamente orgullosa de haber estado ahí, confío que en el futuro -- servirá de base para enriquecer el conocimiento, contribuyendo en las medidas de cada quien, a la perfección del individuo y de la sociedad.

En mi escuela se han propuesto en todo momento mejores condiciones de vida para los campesinos, a los cuales dedico el contenido de la presente Tesis.

Suplico, por mi inicio en este campo a los respetables Sinodales, teniendo en cuenta mis afanes y elevados propósitos, vean mi Tesis con su reconocida benevolencia para que merezca su aprobación y simpatía.

La Ley de Fomento Agropecuario, tiene un principio de trascendental importancia, para que la tierra sea instrumento de justicia, debe ser productiva.

Con esta nueva Ley se inicia otro esfuerzo de organización, lo que llamaríamos la recreación de las Unidades de Producción, Unidades de Producción que han de reducir la ineficiencia de los minifundios que, por la agregación cuantitativa de la superficie, traerá la transformación cualitativa de la producción y de la productividad.

Esta es la gran solución en todos los países -- del mundo, cualquiera que sea el régimen de tenencia: la agregación de las grandes superficies para que la producción se dé, porque en una superficie pequeña, cualquiera que sea el régimen de tenencia de la tierra, resulta imposible.

CAPITULO I

1. MARCO JURIDICO DE LA REFORMA AGRARIA

a).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Legislación de la Reforma Agraria se inicia con el histórico Decreto expedido por don Venustiano Carranza, en la ciudad de Veracruz, el 6 de enero de 1915; Ley que adopta el principio de restituir la tierra a las comunidades despojadas, por justicia, y dotar a los núcleos de población, carentes de medios de vida, por necesidad.

Esta disposición Legislativa es elevada al rango de Constitucional por el artículo 27 de la Constitución Política de 1917.

El artículo 27 Constitucional, considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la propiedad rústica.

El hecho cierto de que el problema agrario de México, sigue siendo fundamental en la problemática socio-económica del país, viene a justificar la opinión sustentada en la exposición de motivos, por la Comisión que formuló la iniciativa correspondiente en el Congreso Constituyente de 1917, al afirmar que: "El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución". (1)

b).- Ley Federal de Reforma Agraria.

Después de casi tres decenios de vigencia del Código Agrario y apreciadas algunas de sus imperfecciones jurídicas, así como el surgimiento de nuevos problemas que la anterior legislación no tuvo oportunidad de contemplar, es un imperativo social recoger las experiencias acumuladas en la aplicación de la política agraria.

Con estas ideas y propósitos se fortalece e impulsa nuestra Reforma Agraria con apego a los princi

1, Lemus García, Raúl. Panorámica Vigente de la Legislación Agraria Mexicana. Referencia Especial Ley Federal de Aguas. Edit. Limsa, México, 1972. Pág. 14.

pios del artículo 27 Constitucional. En este precepto se encuentran las directrices de justicia social que el constituyente concibió para el desarrollo del país.

El problema de la tenencia de la tierra ha sido factor esencial en el desarrollo político social de México. Su proceso de concentración señala las distintas etapas de vida del país. Históricamente, los partidarios del progreso se han preocupado por conseguir una justa distribución de la tierra, con el propósito de hacer llegar al mayor número de mexicanos los beneficios de la riqueza nacional y han combatido la acumulación del patrimonio territorial, convencidos de que la prosperidad del país depende del decoroso bienestar de la mayoría.

El reparto agrario ha contribuido significativamente al incremento de la producción agropecuaria y al desarrollo de los sectores industriales y de servicios.

La simple restitución de las tierras a los poblados tuvo que ampliarse muy pronto con la dotación de ellas a numerosos campesinos que no tenían título primordial para solicitarlas. Después, la acción agrarista pasó de la restitución y la dotación a la creación de nuevos centros de población.

La evolución de las Leyes Agrarias a partir de 1915 refleja fielmente las transformaciones en los problemas del campo y en los puntos de vista adoptados para afrontarlos; la Ley del 6 de enero de 1915 puso el acento en la nulidad de las enajenaciones de tierras comunales y creó los primeros órganos facultados para repartir tierras.

En la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920 se ordenaron las ya numerosas circulares expedidas hasta entonces; se introdujo un criterio para calcular la extensión de la Unidad de Dotación y se establecieron principios de organización de las autoridades agrarias. La Ley del 22 de noviembre de 1921, otorgó al Ejecutivo la facultad expresa de reglamentar las disposiciones agrarias para facilitarle la resolución de los problemas del campo. En el año de 1925 la Ley del Patrimonio Ejidal vigorizó el núcleo agrario como unidad social y económica. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 23 de abril de 1927, aceleró la entrega de la tierra y agua e intentó diseñar el juicio agrario. En 1931, como consecuencia de la paralización a que había llegado el reparto de la tierra por el uso desmedido del Juicio de Garantías por parte de los latifundistas, se modificó la Ley Constitucional del 6 de enero de 1915 para decla-

rar la improcedencia del amparo en materia agraria. Al año siguiente, un nuevo ordenamiento acorde con la reforma constitucional mencionada, definió un procedimiento más ágil para la tramitación de los expedientes de tierras y aguas.

Las reformas al artículo 27 Constitucional del 9 de enero de 1934, garantizaron la pequeña propiedad y estructuraron el sistema de la autoridad agraria que aún se conserva.

Ley Federal de Reforma Agraria se denomina el nuevo ordenamiento legal que derogó el Código Agrario expedido el 31 de diciembre de 1942, respondiendo a una reiterada demanda popular orientada a renovar y actualizar las instituciones modulares de la Reforma Agraria. Su concepción general se finca en el fomento del desarrollo rural, apoyado en las aspiraciones de la democracia económica.

La nueva Ley Agraria expedida el 22 de marzo de 1971 y publicada en el Diario Oficial del 16 de abril del propio año, no es Código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una Institución Política de la Revolución Mexicana. (2)

c).- Ley Federal de Aguas.

Esta Ley, promulgada el 30 de diciembre de 1971, tiene por objeto reglamentar las disposiciones en la materia, de los párrafos quinto y sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación. Pretende además del incremento de las superficies cultivadas, de la producción agropecuaria, y del rendimiento de la tierra, lograr uno de los propósitos fundamentales de la Revolución Mexicana; que las obras hidráulicas que constituye el Gobierno, beneficien las tierras de quienes auténticamente las trabajan y se impidan los acaparamientos ilegales y las especulaciones indebidas, con las superficies mejoradas por el riego.

La Reforma Agraria para ser integral, requiere de una moderna legislación, formulada sobre el mismo principio rector de la distribución equitativa de la riqueza nacional.

2, Mendieta y Núñez Lucía. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria; Edit. Porrúa, S. A., México, 1977. Págs. 239 y 245.

El país exige para acelerar su desarrollo económico y social, conocer con mayor exactitud todos los recursos hidráulicos tanto superficiales como subterráneos, de que se dispone en el territorio en función de las variaciones de los ciclos climáticos; -- controlar eficazmente las demandas actuales de agua, en razón de sus diferentes fines, y prevenir las futuras; regular y jerarquizar su uso; y establecer -- las bases para su mejor aprovechamiento y explotación.

La Secretaría de Recursos Hidráulicos es la Dependencia Administrativa facultada legalmente para regular y controlar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación, ya sea que se realicen por otras Dependencias, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y demás instituciones paraestatales, gobierno de los Estados, Ayuntamientos, o por Ejidos, Comunidades y Particulares. (3)

d).- Ley de Crédito Agrícola.

En todos los países y en todos los tiempos, los agricultores han necesitado anticipo de capitales, -- pues sin el crédito difícilmente realizan sus trabajos o los realizan en una forma rutinaria e inadecuada, así es que, aún el agricultor que tiene lo suficiente para sostener una situación económica llevadera, necesita fondos a fin de introducir en la producción de las tierras que explota, los indispensables -- progresos para intensificarla.

En la producción agrícola, no sólo está interesado el agricultor, sino en realidad, todo el mundo, puesto que es la base de sustentación material de la humanidad y a ello se debe la preocupación constante de los gobiernos, en todas las naciones, por crear y sostener un sistema de crédito suficiente para llevar las necesidades del agricultor y de la agricultura. Con el crédito agrario no solamente se trata, -- por consiguiente, de acudir en auxilio de los labriegos pobres, sino de alcanzar fines más altos como -- son los de intensificar la producción agrícola Nacional.

La Ley de Crédito Agrícola vigente fué expedida el 30 de diciembre de 1955 y publicada el 31 del propio mes y año. Divide el Sistema Nacional de Crédito Agrícola en dos ramas: 1) La Ejidal, integrada por -- el Banco Nacional de Crédito Ejidal y los Bancos Re-

gionales correspondientes, las Sociedades Locales de Crédito Agrícola se considerarán como Instituciones-Auxiliares. Las Instituciones de la rama ejidal operan con campesinos que tengan el carácter de ejidatarios y la de la rama agrícola con todos aquellos que no tengan esta calidad. Tanto los Bancos Nacionales como los Regionales operarán como Sociedades Anónimas de duración indefinida, con domicilio los primeros en la Ciudad de México y los segundos el que se fije en sus escrituras constitutivas.

Operaciones Fundamentales.— Las operaciones esenciales por medio de las cuales los agricultores se sirven del capital destinado al fomento de la producción agrícola son típicamente:

- 1.— Préstamos Comerciales.
- 2.— Préstamos de Avío.
- 3.— Préstamos Refaccionarios.
- 4.— Préstamos Inmobiliarios.

Al margen de las Instituciones del Sistema de Crédito Agrícola creadas por la Ley respectiva, se han venido constituyendo otras que tienden a fomentar y robustecer el crédito agrícola, como los Bancos Agrarios creados por Decreto publicado el 8 de marzo de 1965, con un capital de \$ 1,500,000.00 con carácter de Sociedad Anónima y con fundamento en el artículo 10. de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Observaciones: En términos generales puede observarse que el Crédito Ejidal y Agrícola, fundamentalmente el primero cumplen con una función económica como todos los créditos, pero, además, se complementa con una función social; en la exposición de motivos de la Ley vigente se expresó que "en la iniciativa se mantienen éstas últimas características correlativas en cierto modo de las formas que de la propiedad admite nuestra Constitución", dándonos idea de la singularidad y función social que en nuestro país desempeña el Crédito Ejidal y Agrícola.

Ahora bien, el problema mayor en el sistema mexicano en materia de crédito agrícola, es que no se ajusta al nivel intelectual, económico y social del campesino mexicano, siendo imprescindible su reestructuración con objeto de que, con base en las modernas técnicas bancarias, la Ley de Crédito Agrícola adopte como tipo general el crédito supervisado o de capacitación. (4)

4, Mendieta y Núñez Lucio. El Crédito Agrario en México; Edit. Porrúa, S. A., México 1977. Pág. 177.

La sola enunciación de estas condiciones lleva-implícita su explicación; pero con mayor claridad diremos:

1. En tierras malas que no puedan mejorarse, el crédito agrícola obviamente resulta inoperante.

2. Si los que reciben el crédito poseen mínima-extensión de tierra, agobiados por sus necesidades -- en vez de utilizarlo cabalmente en explotarla, lo -- aprovechan para alimentarse.

3. No es posible el funcionamiento eficaz de -- una asociación si sus miembros no comprenden ni sien-ten las finalidades de la misma.

4. Aún en el caso de que todos los asociados -- sean capaces de entender el objeto de la agrupación- y su funcionamiento, si no los une la convicción y -- el sentimiento moral de la confraternidad, el crédi-to agrícola fracasará entre ellos ineludiblemente.

¿ Se dan en México las condiciones a que acaba-mos de referirnos ? Indudablemente que no y el fraca-so de las leyes sobre crédito agrícola que se han -- dictado en nuestro país, se debe a que, quienes las-formularon, con desconocimiento absoluto de nuestra-realidad social, dieron por hecho la existencia de -- esas condiciones.

Desde lue go, la calidad de la tierra en la Re-pública Mexicana dista mucho de ser favorable al cré-dito agrícola, pues en gran parte es impropia para -- la agricultura.

En la mayoría de los ejidos la parcela de que -- dispone cada ejidatario es mínima y no basta para sa-tisfacer ni las más elementales necesidades alimenti-cias del ejidatario y de su familia. En ejidos pulve-rizados y sobrepoblados no tiene eficacia alguna el-crédito agrícola.

Una corriente demagógica trata de enmascarar es-ta realidad afirmando que la solución está en la co-lectivización de los ejidos. Pero claro es que en -- los de parcela insuficiente no es posible que se lo-gre duplicar o triplicar la producción gracias a la-explotación colectiva. Los ejidos colectivos funcio-nan más o menos bien en tanto que son organizados y-dirigidos por el gobierno; pero en cuanto los abando-na en manos de los ejidatarios y deja de inyectarles dinero, se convierten en un verdadero desastre.

Hasta el año de 1976, el Banco Nacional de Cré-dito Rural, había perdido en ellos 829 millones de -- pesos. La cabal comprensión de los jines de una so-ciedad no puede lograrse si el nivel de cultura de --

los asociados es muy bajo, menos aún su funcionamiento si no saben leer y escribir, pues por más sencillo que sea, requiere el manejo de documentos y la realización de gestiones escritas.

e).- Ley General de Crédito Rural.

La desastrosa experiencia de las Leyes de Crédito Agrícola a que nos hemos referido, no sirvió de nada. El 26 de diciembre de 1975, se expidió la Ley General de Crédito Rural que abrogó la de Crédito Agrícola de 30 de diciembre de 1955 y el Decreto de 22 de diciembre de 1960, que autorizó la creación de Bancas Agrarias, así como todas las leyes y disposiciones que se opongan al flamante ordenamiento ahora en vigor.

Las leyes de Crédito Agrícola anteriores a la actual, consideraban como sujetos de crédito a los grupos que se formaran dentro de los ejidos para recibirlo con la garantía de la responsabilidad solidaria e ilimitada, características éstas, propias de las cooperativas. Para detener un fracaso al ver la escasa agrupación de ejidatarios, fueron reduciendo el número mínimo de miembros del grupo que debería constituirse para obtener los préstamos, hasta llegar a diez.

La Ley vigente del crédito rural, rompe este sistema y considera como sujetos de crédito al ejido o a la comunidad en su totalidad, tratando de coordinarla con el libro II de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Las Leyes de Crédito Agrícola que se han dictado en nuestro país, desde 1926 hasta la actual, tienen en común los principios fundamentales del cooperativismo: asociación de los interesados, responsabilidad solidaria e ilimitada. La autoridad suprema es siempre la Asamblea General de Socios ante la que los encargados de la administración presentan los resultados de sus gestiones.

Como la mayoría de los miembros son indígenas que no saben leer ni escribir, la elección de los dirigentes tiene que recaer necesariamente en personas que si posean estos conocimientos. El resultado es que las agrupaciones campesinas sujetas de crédito, están siempre en manos de unos cuantos consocios, prácticamente a su merced.

En nuestro concepto, para que el crédito destinado a los pequeños agricultores se desarrolle con éxito, a base de sociedades de responsabilidad solidaria e ilimitada, se necesitan cuatro condiciones:

- 1a. Buena calidad agrícola de la tierra.
- 2a. Que cada uno de los beneficiados con el crédito posea una extensión suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia.
- 3a. Que todos los asociados comprendan y sientan los fines de la asociación y que sean capaces de informarse sobre su funcionamiento y de fiscalizarlo.
- 4a. Que todos los asociados posean un recto y elevado nivel moral.

Pero aún suponiendo que los asociados sean capaces de entender y sentir los fines esenciales del cooperativismo o que todos los miembros de una cooperativa sepan leer y escribir y tengan cultura suficiente, - si entre ellos hay personas que carecen de honradez, - la asociación de que formen parte fracasará irremediablemente.

Esto es lo que ha sucedido en México desde que se inició el crédito agrícola en 1926, pues además de que no se dieron ni se dan los requisitos fundamentales del cooperativismo, en las sociedades que se han formado intervinieron personas astutas y ambiciosas, - generalmente de pocos escrúpulos que aliados a la burocracia de bancos y asociaciones, manejaron turbientemente los asuntos sociales. A esto se debe el fracaso del crédito agrícola. (5)

f).- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Nación reclama nuevamente la adecuación de su Administración Pública a las necesidades y problemas - que plantea la actual situación del país y del mundo. La reorganización que se requiere trata de precisar -- responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la Administración Pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, es el marco legal en el que se desenvuelven las actividades del sector público mexicano. En ella se concretan, como se señala en su exposición de motivos, "las facultades de las distintas entidades de la Administración Pública y sus modalidades de creación y funcionamiento".

Es por tanto, en el cuerpo de la Ley, concretamente en el artículo 18 de la misma, en donde se alude al reglamento interior y a su función respecto a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Precisa el precepto:

" En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que sus Titulares podrán ser suplidos en sus ausencias".

El contenido del precepto ha sido comentado en los siguientes términos:

Se trata de un reglamento del Ejecutivo en sentido estricto que se expide conforme a la facultad que contempla el Art. 89, Fracción I Constitucional, pues tiene la función de detallar los términos de la Ley, para que pueda ejecutarse.

Es pues, la base legal que sirvió al Ejecutivo Federal para dictar el reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado el 10. de marzo de 1960.

La Secretaría de la Reforma Agraria tiene su base constitucional en los artículos 27 y 90 de la Carta Magna de 1917. El artículo citado en primer término apunta, en la fracción XI, inciso a, que para los efectos de las disposiciones contenidas en ese artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crea una Dependencia directa del Ejecutivo Federal en carga de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución. Esta Dependencia es precisamente la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por otra parte, el artículo 90 Constitucional señala que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarías que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

La Ley a que se hace referencia es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, antes señalada, misma que en su artículo 26 apunta que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará, entre otras, con la Secretaría de la Reforma Agraria. (6)-

Esta Ley distinguió claramente entre la Administración Pública Federal y la Paraestatal; implicó -- la creación de seis nuevas Dependencias, la desaparición de dos, la redistribución y coordinación de funciones entre dieciséis de las dieciocho Dependencias centrales del Ejecutivo Federal; y el cambio a fondo de la Administración Pública, reflejado desde el cambio de nombre en la Ley, pues de Ley de Secretarías de Estado que implicaban normas obsoletas ya, al ser vicio de la organización de las Dependencias, se cambió al de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, o sea, conjunto de normas para que el Ejecutivo Federal, sus Dependencias, puedan servir más y mejor al pueblo.

A consecuencia de estos cambios, se unificaron las Secretarías de Agricultura y Ganadería con la de Recursos Hidráulicos; se coordinaron con ella a la de Reforma Agraria, al Banco Nacional de Crédito Rural, Fertimex, Conasupo y, en general, a todas las Instituciones del ramo, como organismo de apoyo a la acción prioritaria nacional de generar alimentos. Por eso se fue observando que la acción de organización productiva se transfirió nuevamente a la S.A.R.H. y se unió al sector agropecuario y forestal integral, responsabilizando como cabeza de sector a esta Secretaría. Con estas medidas, el concepto de Reforma Agraria se ha ampliado y evolucionado con el desarrollo de producción y productividad, organización de productos, comercialización, precios, distribución justa conmutativa y distributivamente hablando -- del producto del campo, industrialización de dichos productos y aseguramiento del abasto alimenticio.

En nuestro medio y nuestro tiempo ha resultado importante esta Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que con frecuencia acapara la atención, minimizando otras acciones y normas legales que no por ser colaterales, son menos importantes, y por esta razón creemos importante reseñar que en diciembre de 1976 se inició la Primera Etapa de la Reforma Administrativa con la revisión de la estructura y funcionamiento interno de las Secretarías y Departamentos de Estado que actúan en nombre y bajo la responsabilidad del Ejecutivo Federal, y que como resultado de esta Primera Etapa se señalaron cinco objetivos básicos para el sexenio 1976-1982, a saber:

"1. Organizar al Gobierno para organizar al país, -- mediante una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social que contribuya a garantizar -- institucionalmente la eficiencia, la eficacia y la --

honestidad en las acciones públicas;

"2. Adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos;

"3. Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal que, al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones;

"4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política federal, a través de instrumentos y mecanismos que respetando la autonomía de cada uno de los Poderes y niveles de Gobierno, propicien, por una parte, el robustecimiento de sus respectivas funciones y, por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de la Federación, los Estados y los Municipios en los procesos de desarrollo económico y social del país;

"5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes."

El Ejecutivo Federal considera que el agro mexicano requiere fortalecer su capacidad para producir los alimentos básicos que demanda la población, las materias primas que en forma creciente exige la industria nacional, así como las que convenga exportar.

Es inaplazable que el Estado y los hombres del campo mexicano cuenten con un instrumento legal que haga posible la planeación precisa e integral de la producción agropecuaria, así como que se incorporen al cultivo efectivo todas las tierras susceptibles de explotación, fortaleciendo tanto la organización de los campesinos para aumentar sus propios ingresos, como la producción nacional en provecho de la economía del país.

La LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO, comprende normas que se refieren a la indispensable planeación de la producción agropecuaria, con especial atención a los requerimientos de productos básicos y aquellos que exige el desarrollo económico, para responder así a las inaplazables demandas del país en la materia.

La planeación descansa en la organización de los productores, y de esta suerte tiene en cuenta la existencia de áreas productoras, para efectos programáticos y de control. Las áreas productoras tomarán a su cargo la ejecución de los programas que se elaboren de acuerdo con los planes de desarrollo agropecuario y forestal.

Se propone el establecimiento de un fideicomiso para compartir riesgos con aquellos productores que se adhieran a los programas de producción de alimentos básicos, así como con quienes persigan incrementos en la productividad de las tierras. Por otra parte, se propicia la asociación de ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios minifundistas con empresas paraestatales, para la producción o la prestación de servicios de interés común.

El fomento de las actividades agropecuarias es tarea permanente de la Administración. Es por ello que en la presente Ley se proponen diversas medidas para avanzar en la mecanización de las labores del campo, regulando el alquiler de máquinas, la prestación de servicios con quipos, así como dar facilidades para la integración de centrales de maquinaria agrícola, para su uso conjunto o combinado de los productores.

Destacan también la asistencia técnica, el crédito y la mejor y más adecuada utilización de insumos tales como fertilizantes, plaguicidas, semillas y otros.

El desarrollo de la organización en distritos de Temporal es un elemento más que contribuye con seguridad al fomento y racionalización de la producción que se busca, ya que la mayor parte de las superficies productivas del suelo de nuestro país, son precisamente de temporal, y estas áreas deben aprovecharse al máximo para aumentar la producción de alimentos básicos.

Se contempla la posibilidad de integrar Unidades de Producción entre pequeños propietarios y Ejidatarios y Comuneros.

Con dichas Unidades de Producción se contará con un mecanismo a través del cual y mediante el trabajo directo, se podrán conjugar los intereses de los pequeños propietarios y ejidatarios y comuneros, en los casos en que los primeros busquen la oportunidad de aprovechar con un mayor rendimiento recursos redundantes, y los segundos podrán contar con el medio adecuado de trabajo en común para aumentar los rendimientos de la tierra, mediante la unión de esfuerzos.

Dentro de los propósitos de la Ley está el evitar el excesivo e inconveniente fraccionamiento de la propiedad rural y, por otra parte, alentar la reagrupación de las mínimas superficies, a través de una legislación que contenga los elementos para combatir de manera adecuada la pulverización de la tierra y, ante todo, favorecer su integración.

Por último la Ley comprende una serie de disposiciones que sustituirán a las ahora contenidas en la Ley de Tierras Ociosas, recogiendo integralmente la preocupación de que no existan tierras laborables que se encuentren improductivas; se ha cuidado, asimismo, de que queden protegidos en forma adecuada y segura, los derechos de poseedores y legítimos propietarios, siempre que mantengan en producción sus tierras, y en caso contrario, otorgarles compensaciones razonables y preservar la opción de recuperar sus terrenos al término de los respectivos ciclos productivos.

CAPITULO II

2. OBSERVACIONES A LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

Se observa que el Plan Nacional de Desarrollo - Agropecuario y Forestal y el Sistema Alimentario Mexicano pretenden alcanzar como objetivo primordial - el fomentar la producción de alimentos básicos, orientando la participación de los productores de los sectores social y privado, tanto en la programación como en el desarrollo de los procesos productivos, por lo que la Ley de Fomento Agropecuario como marco legal establece que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos sea la Entidad del Sector Público que encabece las acciones a seguir para lograr la autosuficiencia alimentaria del país.

Dentro de todas las facultades que se le confieren a esta Secretaría, es importante destacar algunos puntos que señalan tanto el Plan Nacional como el Sistema Alimentario Mexicano para llevar a cabo la producción agropecuaria y forestal como apoyo a estos objetivos.

La elaboración del Plan Nacional Agropecuario es una acción medular que le corresponde llevar a cabo a esta Secretaría, coordinadamente con el Sistema de Planeación Nacional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por ser la palanca de acción para el cumplimiento óptimo de todos los planes y programas puestos en marcha, así como para llevar a cabo la explotación adecuada de las tierras susceptibles de cultivo, en base a la organización de ciclos productivos; organización Estado-Productores, estudios técnicos, abastecimientos de insumos propios para el sector, herramientas y mano de obra e intervenir en los Distritos de Riego y Temporal; proponiendo la fijación de precios de garantía a la producción y comercialización de los productos básicos, entre otras actividades.

De acuerdo a las necesidades existentes en el Sector Agropecuario y Forestal y con base a la información de que dispongan las entidades del sector público, privado y social, esta Secretaría elaborará con la intervención que le corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto, el proyecto del Plan Nacional Agropecuario.

La formulación del Plan debe formularse bajo el criterio sectorial incorporando a todas las entidades del sector, en todas las fases de la programa

ción, bajo la coordinación de esta Secretaría y bajo las siguientes características:

- a).- Debe ser participativo.
- b).- Será descentralizado. En el centro se fijarán normas, se orientará y coordinará la acción y se mantendrá el control.
- c).- Las decisiones programáticas que serán alcanzadas mediante un proceso democrático, serán obligatorias para los órganos de la Federación, Centrales y Paraestatales.
- d).- Será permanente y flexible.

Es importante denotar que esta planificación debe sentar bases de un desarrollo armónico, y siempre creciente, fortaleciendo la base productiva y propiciando un desarrollo del medio rural en forma equilibrada; de tal forma que esta planeación lleve al país a un nivel cultural y de vida más digno, aparejado de mínimos de bienestar social.

Para lograr la satisfacción de las necesidades prioritarias que se refieren, básicamente a las necesidades alimenticias de la población, el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Alimentario Mexicano ventilan la orientación y uso en forma apropiada y equilibrada de la mano de obra, tierra, agua, crédito y otros insumos necesarios en la explotación agropecuaria y forestal, lo que permite la composición de la producción.

Atendiendo a la Reforma Administrativa y a las relaciones interinstitucionales en que se encuentra apoyada la Ley, se establece una vinculación estrecha con la Secretaría de Programación y Presupuesto, en lo que se refiere a la compatibilidad del Plan y el Sistema Nacional de Planeación y de acuerdo con sus atribuciones, participar en lo que se refiere a autorización de las asignaciones presupuestarias generales en la serie de programas elaborados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para el cumplimiento de esta Ley previamente aprobados por el Ejecutivo Federal.

Por otro lado apoyan la organización de los distintos sectores de la comunidad poniendo en marcha los planes y programas de las entidades con los Gobiernos de los Estados a través de los Convenios Unidos de Coordinación y los Comités de Planificación de Desarrollo Regional.

Las modificaciones, ajustes, rectificaciones, adiciones o modalidades supervenientes en el desarrollo del Plan, serán aprobados por el Ejecutivo - Federal en base a la información que recaben las entidades del sector público de todas las áreas dedicadas a la ejecución del mismo.

Cuando se presenta el caso de que los programas previamente planeados, no satisfagan los requerimientos en cuanto a las metas y objetivos de producción planteados en el sector y específicamente - del área de que se trate, se pondrán en marcha los programas de contingencia o especiales, formulados para robustecer la producción, como en este caso, - aplicando los apoyos tendientes a incrementar aquellos factores que en el programa original resultarían insuficientes, como puede ser en el campo de la asistencia técnica, crédito, maquinización, insumos, fertilizantes, etc., necesarios para el óptimo aprovechamiento de la tierra.

Dentro de las operaciones que comprenden los programas de contingencia se observan acciones del Plan Nacional Agropecuario Forestal y el Sistema Alimentario Mexicano, en el cual se marcan apoyos de crédito, insumos y tecnología para fortalecer la ejecución de estos programas.

Se han puesto en marcha los siguientes programas de Producción Agrícola:

- *Infraestructura*
- *Mecanización del campo*
- *Asistencia Técnica*
- *Promover en circuito cerrado la capacitación y asesoría de los campesinos*
- *Combate de plagas y enfermedades*
- *De sanidad animal y vegetal*
- *Tenificación de cafetales*
- *Riesgo Compartido*
- *Para entregar cosechas de maíz y frijol en bodegas habilitadas, bajo normas CONASUPO*
- *Fertilización*
- *Semillas Mejoradas*
- *Apertura de nuevas tierras al cultivo*

Estos programas específicos nos darán un incremento en la productividad y la producción agropecuaria y forestal, para llegar al cumplimiento de los objetivos propuestos por el Plan Nacional Agropecuario.

El Plan enfatiza como lineamiento general con fundamento en la política sectorial, el impulso del desarrollo en la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población, congruente con este planteamiento, se señala la prioridad de inversión en el sector agropecuario y pesquero para abastecer en una proporción cada vez mayor los alimentos necesarios para el pueblo con el fin de ir reduciendo la dependencia del exterior.

La Federación ha tomado la decisión de transferir los Programas y Recursos PIDER a los Gobiernos Estatales, incorporándolos al Convento Unice de Coordinación.

Las promociones que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como los subsidios y aportaciones de créditos, insumos, investigación, extensionismo y demás factores necesarios para impulsar la producción agropecuaria en todas las zonas del país, se están llevando a cabo para alcanzar los objetivos propuestos por el Plan.

Dentro del marco de las facultades de las Unidades de Producción se establece que de acuerdo con las metas programáticas fijadas para la producción agropecuaria estas Unidades podrán, en el ejercicio de sus actividades, preveer el uso de espacios comunes, así como las obras de infraestructura requeridas, como son la apertura de caminos para facilitar el traslado de los insumos necesarios, así como para la fase de comercialización de los productos, pozos de agua, represas, etc.

En la constitución legal de dichas Unidades, los integrantes deberán hacer constar ante Notario Público, el Acta Constitutiva, o bien, ante alguna Autoridad Administrativa Federal del lugar, para que de conformidad con la Secretaría de la Reforma Agraria se registre el Acta en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la cual examinará y aprobará en un plazo de 15 días y de esta forma, que den cubiertos los trámites que darán capacidad legal a las Unidades de Producción en todos los actos y contratos que ésta realice en el cumplimiento de sus actividades.

En base a lo comentado anteriormente, estas Unidades tendrán la capacidad jurídica para realizar -- los actos y contratos que como ente moral requiera -- para el desarrollo de sus funciones, como el contratar personal, tramitar créditos, y en su caso, y de haber consenso, integrarse al sistema de riesgo compartido de acuerdo a los lineamientos establecidos -- para éste, etc., también se contempla que este tipo de organización no modificará el régimen jurídico de los Ejidos y Comunidades, ni los derechos y obligaciones de los Ejidos y Comunidades así como de los -- Ejidatarios y Comuneros, los que podrán seguir organizados en esta forma sin menoscabo alguno en su actividad, excepto en su integración productiva para -- el cumplimiento de las metas y objetivos del sector -- y las señaladas a nivel nacional, ni tampoco modificará la situación jurídica de la pequeña propiedad, -- ni las causales de afectación agraria.

En las Unidades de Producción, establecidas por ejidatarios y comuneros, será condición inexcusable, que éstos sean quienes trabajen directamente la tierra, salvo en los casos autorizados por la Ley Federal de Reforma Agraria y asimismo se propone en el -- proyecto elaborado para la unidad correspondiente de acuerdo a la forma más conveniente, el que reciban, -- los trabajadores, un anticipo por su labor.

Los participantes en las Unidades de Producción, en función de los beneficios obtenidos, evaluarán y procederán a tomar el acuerdo de seguir organizados -- en esta forma, tomando en cuenta que de acuerdo con la Ley las Unidades de Producción tendrán un término fijo, además de poner a consideración de esta Secretaría la aprobación prórroga de la unidad, por lo -- que la Secretaría procederá a comprobar que la Unidad cumplió su cometido, mediante los registros que -- para tal fin se implementaron, lo que decidirá si la Unidad sigue en funciones o se suspende su operación como tal.

Cuando se susciten conflictos o indefiniciones -- de derechos en las Unidades de Producción, el procedimiento administrativo a seguir, será acudir a esta Secretaría, que a solicitud de las partes, podrá actuar con fines de conciliación y arbitraje, antes de acudir, si el caso lo requiriese a las autoridades -- competentes que de acuerdo con la materia deban intervenir para solucionar el conflicto.

En lo que se refiere al tipo de tierras que en-

la ganadería se utilizan para el cultivo de forrajes, es decir, alimentación animal, pero que, por sus características son susceptibles de cultivo para alimentación humana, se plantea que cumpliendo con lo requerido en párrafos anteriores, en lo que concierne a la integración de las Unidades de Producción, planear la reconversión de estas tierras, orientando las acciones pertinentes para llevarlo a cabo procurando no lesionar la actividad ganadera, ya que juega un papel muy importante dentro de la cadena alimentaria.

Esta reconversión de tierras de agostadero o cultivo para alimentación humana, permitirá ampliar la frontera agrícola propiciando con ello el incremento en la producción nacional de alimentos básicos.

En lo que se refiere a las divergencias administrativas que se generen en el seno de las Unidades, las partes podrán utilizar el recurso o recursos administrativos sin afectar la generalidad de las estipulaciones para la Unidad así como poner de manifiesto que la Secretaría tendrá facultades para interpretar, a solicitud de parte, los acuerdos a que lleguen las Unidades, con efectos administrativos cuando dé lugar.

Existirán Organizaciones Ejidales, Comunales, de Pequeños Propietarios, Mixtas de Participación Estatal. En ellas prevalecerá la utilización óptima de los recursos, los beneficios se distribuirán en función del trabajo aportado al proceso productivo.

Se contará con ordenamientos jurídicos e instrumentos administrativos en el sector, que permitan que la mano de obra de las propias organizaciones, se destine, en primer término, a satisfacer la demanda interior de los mismos, y en segundo, a su desplazamiento organizado de otras entidades o sectores económicos. El desarrollo de las organizaciones, se fincará en la capacitación de los productores, esto es con el fin de fomentar y apoyar la organización campesina para que la explotación de los recursos sea colectiva.

Las Unidades de Producción se integrarán de acuerdo a la superficie de terreno que cada una aporte, nombrando por mayoría uno o mas Administradores, que se acreditarán ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos teniendo como funciones llevar a cabo reuniones con los interesados para aprobar planes de trabajo, créditos e informar el resultado de su ejercicio presupuestal: estas reuniones se comunicarán a dicha Secretaría. Asistirán representantes de la Delegación Agraria, de las Dependencias y Entida--

des de la Administración Pública que estén relacionados con la producción, crédito, industrialización y comercialización de los productos del campo.

La utilidad que se obtenga será distribuida de acuerdo a las operaciones hechas por cada uno de los participantes, siendo la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la encargada de vigilar el cumplimiento de los plazos y fechas de cuando deberán cubrir para ello, se deberá remitir oportunamente a la Secretaría la liquidación de utilidades.

Las partes que participen en las Unidades de Producción no podrán delegar el trabajo a otras personas, ya que dicho trabajo será retribuido conforme a la Ley. Se parte de la autosuficiencia alimentaria, como una necesidad crítica que se presente en el país, para lo cual se requiere de la apertura de nuevas tierras al cultivo, esto es con el fin de liberar tierras con magnífica vocación agrícola y resolver el problema de conversión de granos de consumo humano en forrajes. Y paralelamente a esto, elevar la productividad ganadera.

Es por esto que se plantea la conversión de las tierras ganaderas al uso agrícola, cuando ello signifique ventajas para la Nación.

En base a estudios ecológicos que llevan a cabo y se determine que las tierras son propias para la agricultura, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, propondrá al Ejecutivo Federal la expropiación de los terrenos de agostadero que sean susceptibles de cultivo, en este caso sólo serán expropiados los predios ganaderos con mas de 200 has. que esten ubicadas en zonas con características ecológicas y socio-económicas similares a fin de establecer los Distritos de Temporal, que cuenten con mayores potencialidades para aumentar la producción de alimentos básicos.

Le corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en base a la Ley de Expropiación, llevar a cabo el pago de indemnizaciones a los dueños o poseedores de terrenos expropiados, que pasan a ser tierras susceptibles de cultivo, lo cual se les cubrirá en efectivo o en especie según lo requieran, así como llevar un registro del equipo que vayan a utilizar los productores, ya sea en arrendamiento o mediante el pago de tarifas autorizadas. Para tal fin se cuenta con una serie de procedimientos, los cuales cumplen con los requisitos necesarios para el buen funcionamiento y control de maquinaria y equipos.

Resulta benéfico para la sociedad en general el que la tecnología esté íntimamente ligada al proceso productivo agrícola, reflejándose en maquinaria y -- equipos mecánicos, así como de la infraestructura requerida en la fase de comercialización de los productos como la operación de instalaciones para almacenamiento y procesamiento de los productos, tomando en cuenta, por supuesto, los servicios que se requieran con motivo de la explotación de tierras por parte de los productores, y decimos que resulta benéfico porque partimos de la base que la producción, sus rendimientos deberán ser crecientes, y la productividad -- en la explotación de todas aquellas tierras con vocación agrícola el incremento de estas, motivarán el -- cumplir con el objetivo nacional de autosuficiencia alimentaria, así como de la creación de un excedente económico, en este caso generador de divisas canalizables hacia la recapitalización del campo y a la integración y desarrollo de la agroindustria, elevando, por consecuencia, el ingreso per cápita de la población y más concretamente de la población rural.

El esquema de Riesgo Compartido es un instrumento de política económica y en cuya aplicación contribuirá a alcanzar objetivos múltiples. Refuerza en su integración la alianza Estado-Campesinos de Temporal productores de alimentos básicos, con la finalidad -- de minimizar los riesgos de producción, propios de -- esta zona; así como también del proceso de comercialización, asegurar un ingreso mínimo a los productores, inducir al cambio tecnológico y en consecuencia desarrollar el potencial productivo de la agricultura de temporal y con ello incrementar el nivel de ingreso.

Estructuralmente quedará integrado por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, el Banco Nacional de Crédito Rural como fiduciario y los pequeños productores, ejidatarios, comuneros, colonos y -- pequeños propietarios que no excedan de la superficie equivalente a la Unidad de dotación ejidal como Fideicomisarios.

Este fideicomiso tendrá por objeto, cuando las áreas productoras lo requieran, el suministrar recursos adicionales para la eficaz realización de inversiones, obras y tareas al interior de las áreas productoras por incrementar la productividad de la tierra.

Se manejan tres aspectos importantes en el mecanismo que regirá al Fideicomiso de Riesgo Compartido,

en donde se estipula que este deberá absorber el costo de los recursos adicionales y contingentes y en el caso de que los objetivos de producción y productividad no se satisfagan. El segundo aspecto que se marca en lo referente a proporcionar la seguridad -- que requiere el productor al trabajar bajo condiciones aleatorias de producción, fundamentalmente en las zonas de temporal, a través de asegurarle un ingreso promedio, en función y conforme a sus actividades tradicionales, en los términos que al efecto se fijan en el fideicomiso. En el tercer aspecto se enmarcan las utilidades que se hayan dado, terminado el ciclo productivo, deductiendo los costos de producción y los gastos administrativos del fiduciario, en este caso BARRURAL, las utilidades netas resultantes quedarán para el beneficio de los productores.

Referente a la participación del Fideicomiso de Riesgo Compartido dentro de las Unidades de Producción estas organizaciones estarán regidas por la Ley Federal de Reforma Agraria además el Fideicomiso, la forma en que se implemente e intervenga en las operaciones de estas unidades, será función de la conveniencia y necesidades de las mismas.

La conformación estructural del Fideicomiso de Riesgo Compartido establece en su organización al Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. como fiduciario, es decir a través del sistema de crédito operante designará quienes tengan derecho a esta prestación de acuerdo a lo establecido en esta Ley y en el propio Fideicomiso. El banco contará con un comité técnico que será presidido por el Secretario de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en funciones para tratar lo arriba señalado.

La SARH podrá llevar a cabo estudios agroecológicos en las áreas productoras, a solicitud de los interesados para conocer las tierras de buena calidad, y que puedan ser aprovechadas, conjuntamente -- con esto, se han previsto una serie de medidas que conllevan a un mejor aumento de la productividad tales como:

La participación campesina que se logre mediante la organización económica y social como un mecanismo que permita dirigir todas las fases del proceso productivo, asimismo, inducir a un cambio tecnológico que permita aprovechar el potencial del temporal agrícola y ganadero.

Con el propósito de aprovechar el uso óptimo del suelo se requiere de la reagrupación de la pequeña propiedad, mediante formas de organización campesina superior, promoviendo la integración minifundista orientada

da a conformar una nueva estructura agraria que disminuya la actual polarización en cuanto a la distribución de tierra, con la necesidad de dar a los tenedores de ésta, fuentes estables de ocupación e ingreso.

Para los efectos de esta Ley, se considera al Minifundio como la superficie de terreno que comprenden de 5 has. de terreno cultivable, no se considera la superficie inferior a la fijada; así mismo se trata de motivar el pequeño propietario que reúna las características para organizarse en Unidades de Producción para ser sujetos a derecho a los créditos y todas las prestaciones que ofrece la Ley en su contexto, así también trata de evitar la producción de autoconsumo propiciado por la extensión de tierra mediante la organización, a fin de aprovechar los beneficios que produce el excedente productivo que viene a convertirse en un incremento de ingreso.

Art. 64 (L.F.R.A.)

Se considera de interés público:

I. La preservación de la pequeña propiedad agrícola, para evitar que se subdivida en extensiones inferiores a cinco hectáreas de tierras de riego o humedad o sus equivalentes de acuerdo con la Ley.

II. El agrupamiento de minifundios entre sí o con otras fincas rústicas con extensión menor a la máxima de la pequeña propiedad y sin que se rebase esta.

Este precepto no solo tiene como antecedente la Ley Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional cuando declara que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público" y por eso, este Ordenamiento secundario conserva un nuevo caso de interés público cuando preserva la pequeña propiedad y evita su fraccionamiento en superficies menores de 5 has.; igualmente puede considerarse un antecedente indirecto la fracción X del citado artículo 27 Constitucional cuando señala como unidad mínima de dotación la de 10 has. de riego, porque está señalando un mínimo de tenencia económicamente costeable y, al mismo tiempo, respetando el hecho que bajo leyes anteriores a las reformas constitucionales de 1945 las leyes agrarias muchas veces señalaron superficies menores a 10 has. para las parcelas y que tuvieron un promedio de 5 has.

No serán consideradas como Minifundios para los efectos de esta Ley las granjas o huertas familiares con superficie inferior a cinco hectáreas, en las condiciones que fije el reglamento.

Con el objeto de fortalecer la reagrupación de la pequeña propiedad, no se dará efectos a los contratos de compraventa, donación, permuta u otros -- convenios jurídicos que dé como resultado la subdivisión del minifundio, con el propósito de propi--ciar acciones que tengan por finalidad la consecuc--ción de Programas Agrícolas en apoyo a la produc--ción.

Quando estuvo de por medio el interés público--de preservar a los Ejidos y las Comunidades Agra--rias, las leyes agrarias efectuaron declaraciones--similares a la que encontramos en el art. 66 L.F.R. A. Así, encontramos desde la Ley del Patrimonio Par--celario Ejidal del 19 de diciembre de 1925, hasta--el Código Agrario de 1934, la declaratoria de nulidad de pleno derecho para actos y contratos que con--travinieran la naturaleza jurídica de los derechos--agrarios.

Es muy conocido que la Teoría de las Nulidades habla de inexistencia (la nada jurídica que solo re--quiere declaración, no necesita sentencia condenato--ria y no produce efectos jurídicos), de nulidad ab--soluta (cuando se trata de un acto inexistente por--falta de consentimiento y objeto, pero que requiere de sentencia condenatoria) y la nulidad relativa -- (que produce efectos jurídicos, que puede convali--darse o que requiere de sentencia para privarlo de--sus efectos y no puede ser revocado por la propia --autoridad).

Otorgar validez a la reagrupación de la peque--ña propiedad en base a lo establecido por la Ley, --con la finalidad de reconocer la transmisión de la--propiedad ó el registro, por las autoridades compe--tentes que realicen estos actos jurídicos en apoyo--a los objetivos planteados por el sector, dando con--fianza a los productores organizados del medio ru--ral que tienden a cumplir con los Programas del ---Plan de Desarrollo Agropecuario y Forestal.

Rehabilitar por medio del fomento de la reagru--pación de la propiedad minifundista en base a la --exención de impuestos que el Gobierno Federal ofre--ce como estímulos para lograr organizar este tipo --de propiedad; así agilizar los trámites legales que implican la constitución legal de estas organizacio--nes como Unidades de Producción.

Los Minifundistas dueños o poseedores de pre--dios colindantes con otros, tendrán el derecho ---

al tanto en caso de enajenación ó venta, y si lo ejerciera más de uno quedará a voluntad del vendedor elegir al comprador.

De acuerdo a lo estipulado en este precepto se pretende hacer más flexible la agrupación del minifundio, así se permitirá solucionar la obstaculización de poseedores de tierra en los casos de no participar en la reagrupación de la pequeña propiedad.

Ampliar el uso de tierras aprovechables de cultivo que se encuentren sin explotación agrícola, incluyendo en este marco las consideradas tierras ociosas, que vienen a fortalecer el logro de los objetivos del sector, dando como consecuencia el aumento de rendimientos físicos de producción y ocupación agrícola de productos básicos.

Utilizar las tierras ociosas que sean objeto de cultivo temporalmente en cualquier tiempo en que las circunstancias lo ameriten, permitiendo ampliar la frontera agrícola en beneficio de los habitantes del medio rural que conlleven un desarrollo armónico, creando ocupación de mano de obra, aprovechando los recursos hidrológicos, materiales y tecnológicos de la región, mediante la participación democrática de productores, en actividades agrícolas y con apoyo de técnicos del sector, que en efecto permite alcanzar un aumento en la producción de productos básicos tendientes a satisfacer necesidades de alimentación para evitar la provocación de conflictos sociales.

Con el propósito de promover las actividades agropecuarias, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos dará a conocer un calendario de labores productivas a los pequeños propietarios del ciclo productivo, tomando en cuenta las condiciones agroecológicas de la región.

A fin de fomentar el desarrollo agrícola y lograr los objetivos de autosuficiencia alimentaria, se han establecido procedimientos agrarios con efecto de iniciar expedientes de las tierras declaradas ociosas por la SARH, con el propósito de acelerar el proceso de producción de alimentos.

Los propietarios que comprueben la explotación de tierras, se les suspenderá el procedimiento declaratorio, cuando presuntamente hayan sido detectadas tierras ociosas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

La Secretaría como facultada de esta función comunicará oficialmente la cita al propietario para explicarle las disposiciones de la Ley de Fomento Agropecuario.

Con la finalidad de cumplir con los lineamientos establecidos por la citada Ley en lo referente a abandono de parcelas sin cultivar por ejidatarios, la SARH en base a las atribuciones de la Ley de Fomento Agropecuario, ha tomado el carácter de vigilante por la denuncia de tierras ociosas y por otro lado notificar a la SPA de los ejidos o comunidades que presenten este caso para proceder a efectos legales; y así también incorporarlos al cultivo de productos básicos en apoyo del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal.

Con el objeto de otorgar validéz la declaratoria de tierras ociosas se hará por el Ejecutivo Federal; y se comunicará su notificación al propietario por conducto de la SARH.

Durante el proceso declaratorio de tierras ociosas se levantará un Acta que especificará los bienes que serán objeto de ocupación, entregando una copia al propietario o poseedor para cumplir efectos legales para su conocimiento.

La declaración de tierras no podrá ser suspendida de su afectabilidad por falta de explotación por parte de los propietarios, por estar comprendidos en los preceptos establecidos de esta Ley, así el propietario no podrá presentar ningún recurso administrativo cuando dicho procedimiento haya concluido.

A fin de aprovechar las tierras declaradas ociosas por la Nación para su ocupación comprendida durante el periodo productivo, que tiendan a cumplir con las actividades de preparación de tierras hasta el periodo de cosecha, los propietarios solicitarán la devolución de terrenos ante la Secretaría con tres meses de anticipación al inicio del ciclo productivo siguiente; esto permitirá a los ocupantes de la tierra tomar otras alternativas de trabajo; a la vez creando inseguridad por la devolución de tierras a sus propietarios por haber preparado la tierra para cultivo, ya que en ciertas ocasiones no es rentable ocupar las tierras por un ciclo productivo.

La explotación de tierras ociosas estará encomendada a una Entidad autorizada del Sector Público designada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con la capacidad de celebrar contratos -

con los solicitantes con derecho a salvo y vecinos del Municipio, así como para resolver conflictos de los contratos efectuados y en la ejecución de la devolución de tierras.

Con el objeto de no duplicar funciones en la celebración de contratos para el uso o goce de tierras ociosas, evitar conflictos y confusiones que se susciten sobre este precepto se asignará a la Entidad competente a realizar esta función, para acelerar las estrategias establecidas en el Programa de Desarrollo Agropecuario y Forestal que se encuentren enmarcadas en los ordenamientos agrarios referente a tenencia de la tierra basada en las Leyes Agrarias. Bajo este contexto los ocupantes de tierras se les orientará sobre esta función a fin de que sean apoyadas en los casos que se presenten.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos ha realizado estudios a fin de conocer las condiciones socio económicas que prevalecen en la localidad y de esta manera los campesinos productores de alimentos básicos aprovechen las tierras que se encuentran ociosas.

Con lo anterior se persigue que la repartición de la tierra sea justa, es decir, orientada a ser explotada por los campesinos que se garantizan aparte de tener conocimientos y experiencia en materia agrícola el interés en activar la producción en estas zonas y consecuentemente la productividad de las mismas, obteniendo con esto el poder mejorar el nivel de vida de la población marginada en función de una mejor distribución del ingreso.

La intervención de los ejidatarios comuneros y pequeños propietarios en la elaboración de los programas productivos, es determinante en el logro de las metas que se fijan de mutuo acuerdo.

Para lograr lo antes expuesto, el contrato juega un papel importante dentro del contexto de la alianza entre la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y las Unidades de Producción en la cual se enfoca a proporcionar y establecer los mecanismos necesarios a fin de que desarrolle un proceso de capitalización del agro y proporcione estímulos crecientes a la actividad productiva agrícola, en un marco de libertad y justicia social.

La SARH, deberá implementar un registro admi

nistrativo ágil y eficiente, con el objeto de iniciar y acelerar la producción de los terrenos declarados ociosos, además se requiere acelerar el paso en la ampliación de la frontera agrícola, por ser factor fundamental para incrementar la producción y productividad de la tierra.

Para la correcta aplicación de la Ley se requiere de la participación de las demás dependencias del Estado en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, la cual se encuentra indicada en el Art. 7, fracción IX y que establece: "La intervención que deban tener las dependencias del Estado Federal y las entidades del Sector Paralestatal de acuerdo con su competencia y funciones para soporte y cumplimiento del Plan y los Programas que de él se deriven".

Con esto se pretende lograr una coordinación más estrecha entre las dependencias de los Gobiernos Federales, Estatales y Municipales, de tal manera que los apoyos a la producción sean más expeditos y las metas responsabilidad de todos.

En la realización de contratos para la explotación de las tierras ociosas, la Ley establece los requisitos y facultades a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para seleccionar a los solicitantes que los reúnan.

Con el propósito de que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario se cumplan, en el contrato se encuentran estipulados los lineamientos que en su cumplimiento la persona que explote la tierra deberá observar, lo que evitará caer en desviaciones.

En la producción de alimentos básicos, la participación activa que tengan los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios para llevar adelante los Programas de Producción que coordina el Estado, es de vital importancia porque sólo así podrán aspirar a mejores formas de vida.

La SARH, como entidad responsable de la aplicación de la Ley deberá vigilar que los pagos por concepto de indemnización que corresponda al propietario o poseedor de la tierra ociosa se efectúen dentro de los lineamientos que la misma establece, a fin de evitar anomalías por parte de las personas que intervienen en su proceso.

El poseedor o propietario de las tierras declaradas ociosas, tiene el derecho de recibir la indemnización correspondiente, aún cuando haya interpuesto el recurso de revisión en el caso en que el fallo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos hubiese sido desfavorable, pero no podrán exigir a los usuarios ninguna prestación adicional, para tal efecto, la SARH deberá establecer un control, con la finalidad de vigilar la correcta aplicación de este precepto.

De la problemática que se presente en un momento determinado durante los ciclos productivos, la Secretaría de Agricultura deberá instrumentar un Sistema de Control de Metas que proporcione la información necesaria sobre la evaluación del proceso productivo, para que oportunamente se tomen las medidas pertinentes que corrijan, ya sea por modificaciones o en su caso apoyos que induzcan al desarrollo correcto de los Programas de Producción Agrícola.

Tratándose de las Tierras Ociosas en litigio, la SARH deberá sujetarse al procedimiento establecido en la Ley, en el cual se determina la nula explotación de la tierra, levantándose acta donde se mencionen las características del terreno, con el fin de saber si es susceptible de cultivo para proceder a realizar la denuncia de ociosidad, entregándose copia al propietario y en caso de no encontrarse presente, se le suplirá por otra persona.

En base a este comunicado, se le dará un plazo razonable para que plantee la defensa de su propiedad ante la Representación Estatal o directamente ante la SARH.

Por otra parte y con el objeto de mantener activas las tierras, se celebrarán contratos con personas que las trabajen en sustitución de los propietarios que se encontrarán en litigio. En caso de que el fallo sea favorable al propietario, se le otorgará la indemnización correspondiente y tendrá el derecho a exigir una parte proporcional de la utilidad generada en el ciclo productivo.

Es obligación de Empleados y Funcionarios de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos lo referente a la declaración de las tierras ociosas. Esto obedece a la necesidad de aprovechar al máximo la riqueza territorial con la que cuenta el país, orientada a la producción de alimentos básicos.

Cos, porque es ésta una de las rutas para poder llegar a la autosuficiencia alimentaria.

La Secretaría de Agricultura sancionará administrativamente a los propietarios o poseedores de terrenos que por negligencia o por mala fe entorpezcan su expropiación, esto es con el fin de eliminar obstáculos que frenen las acciones del Estado tendientes a cumplir el objetivo de ampliar la frontera agrícola productora de alimentos básicos.

Las personas quienes hayan recibido tierras ociosas para su explotación, y no cumplan con esta obligación, serán sancionadas ya que lo que se pretende es que los terrenos sean trabajados con empeño por los productores de bienes primarios, ya que su función es vital porque podrá acelerar la producción y consecuentemente la productividad.

Las autoridades facultadas que infrinjan los preceptos establecidos, serán objeto de sanciones económicas por parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Esta disposición converge en evitar que las personas, en este caso, las autoridades competentes aprovechen su posición para cometer atropellos, porque es un atentado contra los intereses nacionales en materia alimentaria, lo cual ocasionará que la población marginada esté privada de poder satisfacer sus necesidades primarias.

En el caso de que el presunto infractor pueda presentar argumentos en su favor, la Ley por medio de esta disposición otorga un plazo para la presentación de las pruebas en cuestión. El brindar oportunidad de defensa representa actuar con equidad y justicia, lo cual no significa que existirá debilidad en los dictámenes que las autoridades competentes deban emitir.

Las sanciones se impondrán sin perjuicio a las previstas en otras disposiciones legales.

La tierra sin los elementos necesarios para su explotación no presta el beneficio que de ella se requiere en favor de la población en general. El éxito de la obtención de frutos agrícolas beneficia a toda la comunidad. Por ello, la realización de obras de infraestructura que propician mayores rendimientos de la tierra es necesaria. De aquí que aplaudamos la decisión de poner a la disposición de ejidatarios, -

pequeños propietarios y comuneros, agua, crédito, asistencia técnica, equipo y maquinaria, semillas, fertilizantes, insecticidas, silos y bodegas, electricidad y agua potable en cantidades mayores a las que disponen ahora, así como educación, salubridad, precios de garantía, mercados accesibles que beneficien a un mayor número de población y en mejor forma, y establecer un seguro agrícola mas amplio al igual que una seguridad social más eficiente y totalizadora.

Estamos llegando a un punto en el que es menester insistir una y otra vez: en el sector agropecuario ya no se trata solamente de hacer justicia a los campesinos, sino de percatarnos de que la producción tiene que ser suficiente para alimentar a un país de más de 60 millones de habitantes que aumentan constantemente. Ya no se trata nada más de que los campesinos reciban parte de la riqueza, sino que ésta sea suficiente para alimentar al país para que no pasemos por las crisis que ya hemos sufrido; para que no dependamos del exterior.

Sólo por el camino de la industrialización, dentro del proceso productivo agrícola, puede llegarse a la justicia y al restablecimiento de la confianza en el país, ya que por la vía de la asociación de industriales y productores agrícola podremos introducir en el campo el espíritu auténtico de la gerencia constructiva y responsable de que está urgido. Y organizados debidamente en la producción y coordinados en la asociación de todos los procesos productivos, será posible dar el paso adelantado en la grave encrucijada que vive el país.

La industrialización dentro del proceso productivo agrícola, puede dinamizar a éste, y mediante ese proceso de dinamización avanzar por la vía de la agricultura, en el esfuerzo de la justicia que entraña la reforma agraria en México.

En consecuencia, la manera fácil, a la vista, es organizar la producción sobre el sistema de tenencia; cualquiera que sea su naturaleza y característica; y esta forma de organizar la producción se facilita mediante los sistemas industriales que amarran en compromisos recíprocos a los productores agrícolas con los productores industriales, para garantizar, como se ha dicho, tanto el destino de la cosecha cuanto la proporción justa en el precio y la posible asociación en los procesos ulteriores.

CAPITULO III

3. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA LEY

a).- El Sistema Alimentario Mexicano.

Importa considerar en la actual crisis agrícola dos aspectos claves para la Nación: la erosión creciente de la seguridad alimentaria y la embestida brutal contra el campesinado mas pobre y su economía tradicional.

La modernización de las dietas urbanas por influjo de la publicidad y alentada por subsidios reales o virtuales de muchos insumos, ha favorecido una explosiva demanda de productos ricos en proteína animal: carne, leche y huevos. En este país, ahora moderno, cuyo capitalismo no ha liquidado a los campesinos, esto ha significado hambre y miseria, pues el acelerado desplazamiento de cultivos campesinos por la ganadería y sus "cuencas forrajeras" (sobre todo de sorgo, soya y aún maíz y trigo) para satisfacer a consumidores urbanos y extranjeros, ha quitado al cultivo de maíz cerca de un millón de hectáreas, precipitándolo en su peor crisis, luego de 5 mil años de sostener sociedades y civilizaciones complejas. Esta crisis del maíz es la crisis campesina, pues en torno a este grano se hace la vida o se desloca la seguridad campesina.

Los Objetivos del SAM.

Contra la tendencia desnacionalizadora en la agricultura y el ataque brutal a la economía campesina, el SAM busca reactivar la producción agrícola y pesquera y actual sobre los aparatos de transformación y distribución de alimentos populares con el fin de fortalecer la economía campesina, satisfacer demandas populares inaplazables y darle un uso racional y nacionalista a nuestros recursos humanos y naturales.

El SAM plantea también un nuevo desarrollo de la agricultura, pues pretende reorientarla al mercado interno, de manera que sustituya sus propias importaciones y libere divisas para inversiones productivas con amplio y rápido impacto en el empleo rural, la producción y con encadenamientos positivos hacia la industria y la distribución. En un nivel más general, implica también un esfuerzo enorme por parte del Estado para ir corrigiendo los precios relativos intersectoriales en favor progresivo de la agricultura.

ra, incidiendo sobre todo en la adecuada redituabilidad de los cultivos campesinos: maíz y frijol. Darle un precio remunerador al maíz es redistribuir el ingreso, y apoyar la mejor nutrición de los grupos urbanos y rurales más pobres.

El desarrollo y aplicación de este programa implica también reactivar las bases de las organizaciones campesinas, para que realmente los productores puedan negociar mejores precios y captar un mayor excedente económico.

Los objetivos del SAM se delinearón contra el poderoso argumento de especializar de una vez por todas a nuestra agricultura en base a sus ventajas comparativas, esto es, importar granos baratos de Estados Unidos, en vez de intentar terca y costosamente producirlos aquí, y exportar frutas y hortalizas. -- Adoptar ese modelo de desarrollo agrícola implicaba un riesgo a la vez económico y político: optar por ventajas comparativas en presencia de un mercado oligopólico dominado por unas cuantas firmas norteamericanas, el cual dista mucho de ser perfectamente competitivo y por ende el más barato y seguro. Entre otras cosas, ese modelo no considera la lógica última de la economía familiar campesina, que no atiende prioritariamente a obtener ganancias con sus siembras, sino a salvaguardar su existencia produciendo como sea maíz para subsistir. Por ello, desalentar la producción de maíz sería desastroso para los campesinos y grave para el resto de la sociedad, pues incrementaría la marginalidad urbana y el bracerismo al reforzar la propensión a emigrar. Por otro lado, una cosa es comprar maíz en el exterior y otra hacerlo llegar barato, sin acaparamientos ni especulación a los campesinos y consumidores pobres que realmente lo necesitan para su supervivencia cotidiana.

En contra de ese modelo, el SAM se propone reactivar la economía campesina mediante la producción de alimentos básicos (maíz, frijol, pesca de acuacultura y carne y ovinos) y aumentar el consumo popular por la vía de la distribución de ingresos y subsidios altamente selectivos. Esta estrategia implica más empleos, más ingresos y más diversificación económica, y requiere actual tanto del lado de la producción (oferta), como del consumo (demanda). -- En una primera fase se propone alcanzar mínimos de nutrición adecuados y suficientes en un importante núcleo de población preferente de 19 millones de niños, jóvenes y mujeres en edad de procrear principalmente en comunidades rurales y barrios urbanos marginales, definidos como población con serios problemas

nutricionales tras minuciosa investigación empírica. Se trata no sólo de producir más alimentos, sino de que los produzcan en el país sobre todo los propios campesinos del temporal-maicero, pues como se ha determinado empíricamente, son quienes más los están demandando y quienes tienen mayor capacidad de respuesta productiva.

Dado que la subalimentación es un resultado y no una causa - del subempleo y la pobreza, la mejor manera de combatirla consiste en la reactivación productiva y remuneradora de quienes la padecen. Es también ésta la principal opción nacional para dotar de empleo e ingreso a millones de mexicanos que no los encontrarían en los sectores secundario y terciario de la economía. (8)

El Programa Básico.

Así, el objetivo de la autosuficiencia se desdobla en una política para mejorar la situación nutricional de toda la población y en una política para producir internamente estos satisfactores. Lo primero porque en México la situación nutricional es harto deficiente entre las mayorías dada la muy desigual distribución del ingreso, agravada por la ancha base de la pirámide poblacional y el enorme rezago rural. El segundo objetivo considera que dada la subutilización y escasa productividad de los recursos tierra, insumos y trabajo, es posible en principio aumentar la producción de alimentos básicos y enfrentar una demanda rápidamente creciente; sin recurrir a importaciones significativas.

En el Programa Básico del SAM la autosuficiencia alimentaria nacional deja de ser un postulado abstracto y se identifica con la oferta nacional de una Canasta Básica Recomendable de alrededor de 30 productos (sobre todo maíz, frijol, trigo, azúcar, jitomate, huevo y arroz). Este es un útil instrumento de programación nutricional y productivo, pues representa la expresión real de las necesidades nutricionales de toda la población y toma en cuenta, además de los mínimos nutricionales, la capacidad real de compra de la población, sus hábitos alimenticios y el potencial del país para producirlos.

Para alcanzar estos objetivos se ha elaborado un amplio programa productivo correlativo a los productos de la Canasta Básica de Alimentos, ligado a una mayor coordinación entre las actividades de aco-

pio, almacenamiento y venta al mayoreo y menudeo.

Canasta Básica Recomendable.

Su estructura y composición es la expresión real de las necesidades nutricionales tanto de la población nacional como de la población objetivo, relacionadas en ambos casos con hábitos de consumo regionales y capacidad de compra para adquirirla.

La Canasta Básica Recomendable cumple con cinco requisitos fundamentales:

- 1) Cubre los mínimos nutricionales normativos.
- 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.
- 5) Considera el potencial del país en recursos humanos y naturales del sector agropecuario y pesquero y de la industria alimentaria para producirla. (9)

Promoción y Educación Alimentaria.

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 con estos productos, lo que actualmente no ocurre por efecto de la publicidad comercial que ha impuesto distorsiones empobrecedoras a los hábitos alimentarios nacionales, a los que no escapa la población de escasos recursos.

El gasto alimentario de los grupos de más bajos ingresos en 1977 expresa esa distorsión: su consumo de alimentos básicos disminuyó al aumentar su ingreso y se elevó su consumo de azúcares y harinas refinadas y sus productos, como refrescos y pastelillos. Baste decir que en alimentos colados para bebés la proporción del gasto en los estratos de menores ingresos, fué proporcionalmente similar al gasto en este rubro de los estratos de mayores ingresos.

9) Oficialía Mayor. Dirección General de Control Administrativo. Sub-Dirección de Control Normativo. Ley de Fomento Agropecuario. SARH, 1981.

Ello plantea la necesidad de mantener una campaña permanente en los medios de difusión comerciales orientada a rectificar los hábitos de consumo impuestos por la industria alimentaria - transnacional en su mayor parte para lograr la incorporación de la Canasta Básica Recomendable a la dieta habitual de nuestra población objetivo.

Para ello, el Estado cuenta con los medios necesarios; el tiempo fiscal que le corresponde en la radio y televisión comerciales, el sistema de televisión rural, las escuelas urbanas y rurales, y elementos de gran incidencia como los libros de texto gratuitos. (10)

Elementos para un programa de producción acelerada de Alimentos Básicos 1980-1982.

Es condición fundamental de esta estrategia, -- romper el círculo vicioso de importar productos agrícolas porque no se producen lo suficiente pero que luego ya no se producen precisamente porque se importan. Esto sucede para evitar que suban los precios internos, aunque sus costos de producción han aumentado. Esta dinámica va comprimiendo la oferta interna y justamente propicia costos elevados, menor empleo y de nuevo, más importaciones. En esta situación están muchos países en desarrollo que han pasado a ser de exportadores a importadores netos de alimentos. Salir de esta trampa sólo es posible a partir de una ambiciosa política de producción de alimentos básicos.

En nuestro país esto se puede hacer eficientemente al tener identificados suficientes recursos humanos, tecnológicos y naturales de riego, y principalmente en el temporal para responder a las necesidades definidas a partir de la Canasta Básica Recomendable.

Por el lado de la producción y apoyados en precios adecuados, se determinó que es factible llegar a la autosuficiencia de maíz y frijol para 1982 y dar pasos firmes abriendo superficies al cultivo, para alcanzarla en los demás productos básicos deficitarios hacia 1985. Por el lado del consumo, una vez delimitada la brecha alimentaria, podemos subsidiar e inducir directa e indirectamente consumo suficiente para las mayorías comprendidas en la población objetivo.

Impulsar como productores de granos básicos a los empobrecidos campesinos en las zonas de temporal - que son los que tienen el mayor potencial de elevar su producción, vía productividad - y su papel, - simultáneo, como sus principales consumidores nos dá una correlación estratégica de la mayor importancia, pues la subalimentación es esencialmente un problema de pobreza cuya mejor solución es la reactivación productiva de quienes la padecen. A este respecto ca be tener presente que el 80% de los productores están en condiciones definidas como de subsistencia.

Este impulso desata un verdadero proceso de desarrollo rural y propicia a modo de cascada, infinidad de ventajas con efectos multiplicadores, como son: empleo, ahorros en transporte y almacenamiento, aumento en inversión y la capitalización a nivel local, disminución de los gastos en salud, aumento de la productividad escolar; desarrollo regional (o abatimiento de los costos crecientes de urbanización), - entre otros.

Concretamente, se plantea un aumento generalizado de la producción agropecuaria y pesquera para producir en el plazo más breve posible los alimentos más importantes en la composición de la CBR, y procurar que este aumento en la producción genere también - por la vía del empleo agrícola - una mejor distribución del ingreso entre los campesinos. Esto irá generando condiciones de un aumento autosostenido de la producción a largo plazo, una mejor utilización de los recursos locales y atenderá, simultáneamente, a las zonas más críticas en nutrición. (II)

11, Primer Planteamiento de Metas de Consumo y Estrategia de Producción de Alimentos Básicos para 1980-1982. Sistema Alimentario Mexicano. Elaborado por la Oficina de Asesores del C. Presidente y el Centro de Investigaciones para el desarrollo rural. 4artes 25 de marzo de 1980.

El Programa de Productos Básicos.

Garantizarle a los mexicanos bienes básicos de consumo, modernizar al país, aumentar la productividad nacional, hacer más eficientes la agricultura, industria y comercio, capacitar la fuerza de trabajo y darle la seguridad de que contará con un empleo digno, remunerado y socialmente útil, son las preocupaciones y fines del actual régimen.

El Programa de Productos Básicos es un instrumento de justicia social. Está destinado a transformar las necesidades en demandas que puedan ser satisfechas. Es un programa cuyo propósito fundamental es asegurar a la población "mínimos de bienes", lo que implica, obviamente garantizarle un máximo de consumo.

El Programa Nacional de Productos Básicos, comprende todos los alimentos de la Canasta Básica recomendada por el Sistema Alimentario Mexicano, añadiendo a ellos sal y café; en conjunto integran la dieta alimenticia que se considera como el máximo que debe asegurársele a toda la población, así como otros productos básicos que no tienen carácter de alimenticios.

Promoción de los 91 básicos.

Actualmente se ha ampliado la lista oficial de líneas de productos básicos a noventa y uno, a los cuales se aplican los apoyos y estímulos del Gobierno Federal para promover su producción, distribución, abasto, comercialización y consumo. De estas líneas: 39 son de comercialización y consumo de la Canasta Básica; 20 alimentos adicionales que corresponden a actividades agroindustriales y de pesca; 3 a productos del grupo de abarrotes no comestibles destinados al aseo personal; 10 a productos de ropa, calzado y utensilios escolares; y 19 a artículos del hogar, que incluyen muebles, aparatos domésticos y equipos de esparcimiento que, por el nivel de desarrollo alcanzado son ya de consumo necesario.

Estos son bienes de consumo masivo que adquiere y usa la mayoría de la población, son parte fundamental imprescindible de los "mínimos de bienes" que el Gobierno reconoció como obligaciones hacia sus gobernados.

Nuestro propósito fundamental es satisfacer las necesidades del 70% de nuestra población, 48 millones de mexicanos que contando con ingresos familiares máximos del equivalente a 3 veces el salario

máximo, sólo participa del 30% del consumo total por su ingreso relativo y porque el aparato productivo se dirige por inercia hacia los consumos selectivos.

LOS COMPONENTES DE LA CANASTA DE CONSUMO
ACTUAL LOS CLASIFICAMOS EN:

- a). De mayor frecuencia
- b). De frecuencia intermedia
- c). De baja frecuencia

CANASTA DE CONSUMO ACTUAL PARA LA POBLACION
OBJETIVO.

SUPER BASICOS (de mayor frecuencia)

1. Jitomate
2. Frijol
3. Cebolla
4. Chile fresco
5. Azúcar morena
6. Maíz en grano
7. Pastas para sopa
8. Manteca de puerco
9. Arroz
10. Café tostado y molido
11. Huevo
12. Raíces feculentas
13. Carne de res
14. Aceite vegetal
15. Pan dulce
16. Pan blanco
17. Leche bronca
18. Plátano Tabasco
19. Galletas

BASICOS (de frecuencia intermedia)

1. Tortilla de maíz
2. Carne de puerco
3. Carne de aves
4. Queso fresco
5. Chocolate, cacao, té
6. Otros tipos de leche

COMPLEMENTARIOS (de baja frecuencia)

1. Limón
2. Leche fresca pasteurizada
3. Manzana
4. Aguacate
5. Harina de trigo
6. Pescados y mariscos frescos
7. Naranja
8. Harina de maíz
9. Pescados y mariscos secos y envasados
10. Mantequilla
11. Crema

12. Lechuga
13. Zanahoria

CANASTA DE CONSUMO ACTUAL NACIONAL.

1. Carne de res
2. Leche fresca pasteurizada
3. Tortillas de maíz
4. Maíz en grano
5. Carne de aves
6. Huevo
7. Frijol
8. Carne de puerco
9. Leche fresca no pasteurizada
10. Aceite vegetal
11. Jitomate
12. Pan dulce
13. Pan blanca
14. Otros tipos de leche
15. Manteca de cerdo
16. Café tostado o molido
17. Pescados y mariscos frescos
18. Queso fresco
19. Arroz
20. Raíces feculentas y derivados
21. Pastas para sopa
22. Galletas
23. Cebolla
24. Chile fresco
25. Azúcar morena
26. Plátano Tabasco
27. Chócolate, cacao, té
28. Limón
29. Manzana
30. Aguacate
31. Pescados y mariscos secos y envasados
32. Harina de trigo
33. Naranja
34. Mantequilla
35. Crema
36. Harina de maíz
37. Zanahoria
38. Lechuga

o

Ordenada de acuerdo al porcentaje del gasto en --
alimentos.

CANASTA BASICA RECOMENDABLE NACIONAL

Productos	Gramos Diarios Per cápita (brutos)
CEREALES	
1. Maíz	298.0
2. Trigo	111.8
3. Arroz	25.0
4. Otros	2.8
Sub ^o Total	<u>437.6</u>
LEGUMINOSAS Y OLEAGINOSAS	
5. Frijol	47.9
6. Otros	10.6
Sub ^o Total	<u>58.5</u>
RAICES FECULENTAS	
7. Papa	15.2
8. Camote	12.8
Sub ^o Total	<u>28.0</u>
LEGUMBRES	
9. Jitomate	23.0
10. Chile	11.5
11. Cebolla	9.4
12. Otros	38.8
Sub ^o Total	<u>82.7</u>
FRUTAS	
13. Plátano	52.5
14. Manzana	11.5
15. Limón	12.0
16. Naranja	47.6
17. Aguacate	9.0
18. Otros	118.3
Sub ^o Total	<u>250.9</u>
ORIGEN ANIMAL	
19. Carne de res	39.8
20. Carne de puerco	20.2
21. Carne de aves	17.7
22. Carne de ovicaprino	4.6
23. Huevo	21.0
24. Leche	300.0
25. Otras leches	11.5
26. Manteca de puerco	7.9
27. Pescados y mariscos	20.0
Sub ^o Total	<u>442.7</u>
OTROS ALIMENTOS	
28. Azúcar	103.4
29. Aceite vegetal	14.1
Sub ^o Total	<u>117.5</u>
T O T A L	<u><u>1,417.9</u></u>

CANASTA BASICA RECOMENDABLE PARA
POBLACION OBJETIVO

Productos	Gramos Diarios Per cápita (brutos)
CEREALES	
1. Maíz	327
2. Trigo	170
3. Arroz	25
Sub ^o Total	<u>522</u>
LEGUMINOSAS Y OLEAGINOSAS	
4. Frijol	60
Sub ^o Total	<u>60</u>
RAICES FECULENTAS	
5. Papa	23
6. Camote	12
Sub ^o Total	<u>35</u>
LEGUMBRES	
7. Jitomate	30
8. Chile	6
9. Cebolla	10
10. Lechuga	2
11. Zanahoria	1
Sub ^o Total	<u>49</u>
FRUTAS	
12. Plátano	18
13. Manzana	1
14. Limón	5
15. Naranja	37
16. Aguacate	9
Sub ^o Total	<u>70</u>
ORIGEN ANIMAL	
17. Carne de res	23
18. Carne de puerco	17
19. Carne de aves	9
20. Carne de ovicaprino	5
21. Huevo	41
22. Leche	155
23. Manteca de puerco	10
24. Pescados y mariscos	25
Sub ^o Total	<u>285</u>
OTROS ALIMENTOS	
25. Aceite vegetal	26
26. Azúcar	55
Sub ^o Total	<u>81</u>
T O T A L	<u><u>1,102</u></u>

b).- Aspectos económicos, políticos, jurídicos y sociales de la producción agropecuaria.

En el campo mexicano se han desarrollado cambios de fundamental importancia que a partir de los años cuarentas determinan el marco estructural en que se encuentra circunscrito el sector agrícola de México.

Un primer aspecto a resaltar es el detrimento económico de los núcleos productivos que en mucho tiempo fueron la base de la economía agrícola como es el caso del sistema ejidal; el cual ha sido arrasado por el paso del capital financiero dentro del sector rural, por la falta de créditos para respaldar su inversión productiva; la ausencia de una asesoría técnica efectiva que pudiese contribuir al incremento de la producción agrícola; los engaños múltiples de la burocracia oficial.

En segundo lugar, el desarrollo económico en el campo se ha supeditado a la dinámica alcanzada por la explotación capitalista pues la burguesía agraria es el sector que mayor contribución ha realizado dentro del PIB agrícola, aún y cuando constituye un grupo muy reducido con respecto al resto de la población rural.

Esto se debe a que la burguesía agraria disfruta de las tierras de mayor calidad, - de riego -, sus propiedades están cercanas a las vías de comunicación y a los centros urbanos; utiliza maquinaria avanzada y métodos de producción modernos; es la que mayor beneficios obtiene con la política preferencial que el estado implementa hacia el campo a través de las obras de infraestructuras realizadas; y de los canales de crédito que la Banca Oficial le ha proporcionado.

En tercer lugar la actividad productiva en el campo basada en la expansión monopólica sustentada por un reducido grupo de empresarios agrícolas, ha acentuado con mayor agudeza la crisis agraria que desde la década de los cincuentas se viene presentando y que a partir de 1965 hasta la fecha haya provocado que la agricultura sea uno de los principales problemas de la economía del país; puesto que a partir de entonces dentro de este sector la tasa de crecimiento del productivo anual nunca ha rebasado el ritmo de aumento de la población. (12)

12, Boletín de Análisis Social. Esc. de Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Sinaloa, Año I, No. 2 Mazatlán, Sin., Junio de 1979., Págs. 5 y 6.

Por último, es imprescindible señalar la crisis política, que aunada a la crisis económica social -- completa el panorama del campo mexicano: existe una gran masa de campesinos desempleados por la falta de incentivos económicos la cual constituye aproximadamente la tercera parte de la población apta para trabajar; cerca de tres millones de campesinos que no disponen de un pedazo de tierra. Una miseria social se acrecienta; el amparo legal a la gran propiedad; un control político vertical del estado hacia el campesinado a través de asociaciones agrarias oficiales que hoy ha entrado en crisis y que constituye una de las principales causas de los conflictos sociales -- que en los últimos años con más fuerza se ha presentado.

La solución a la actual crisis estructural dependerá en buena medida de la implementación de mecanismos que transformen de raíz los problemas que hoy padece la agricultura mexicana; no es suficiente la promulgación de un nuevo sistema legislativo; se debe transformar radicalmente la estructura de la propiedad y la distribución de la riqueza agrícola que tienen como primera exigencia la eliminación de la explotación colectiva de la tierra por parte de los obreros agrícolas y campesinos. (13)

c).- *El Banco Nacional de Crédito Rural.*

El crédito agrario es uno de los factores fundamentales para el progreso de la agricultura; pero su organización ofrece en todas partes, grandes dificultades por la naturaleza misma de la producción de la tierra sujeta a ciclos y calamidades que difícilmente puede afrontar el dinero siempre llamado a inversiones más rápidas y provechosas.

Las dificultades inherentes al crédito agrario se multiplican en países como el nuestro en donde la agricultura está en gran parte de la cual ni siquiera habla el idioma castellano.

El Cooperativismo como base única del crédito agrario en México, no es viable por la rudimentaria cultura de la población indígena, pues toda asociación cooperativa aun cuando aparece formada por ella, no pasa de ser una farsa nociva para sus intereses y los de la Nación.

Debemos tomar en cuenta que el Cooperativismo en México, debe procurarse como un ideal y no como una posible realidad vigente. Para tratar de llegar a él, se estableció el Banco Nacional de Crédito Rural, durante el Gobierno del Presidente Luis Echeverría, éste Banco es una Institución Nacional de Crédito, de conformidad con lo establecido por la Ley General de Crédito Rural, y sus principales funciones son entre otras:

- I. Organizar y capacitar a los sujetos de crédito en los términos de las disposiciones aplicables.*
- II. Organizar, reglamentar y supervisar el funcionamiento de los Bancos Regionales de Crédito Rural.*
- III. Apoyar a los Bancos Regionales de Crédito Rural y a la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A.*
- IV. Efectuar descuentos, otorgar préstamos, invertir en valores y llevar a cabo las demás operaciones activas y de prestación de servicios bancarios que autoriza la Ley General de Instituciones de crédito.*

Con este nuevo sistema, se trata de adaptar la Ley a la realidad y no al contrario como se ha pretendido hasta ahora. (14)

CAPITULO IV

4. PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.

- a).- Sus alcances.
- b).- Su necesidad.

Considero que con la expedición del Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario, se da un paso más para que el sector agropecuario canalice debida y óptimamente sus esfuerzos, ya que establece los procedimientos adecuados.

La aplicación del presente reglamento compete a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, así como a las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Se pretende a través del Reglamento, jerarquizar quizás conjuntamente con los productores, el inventario de tecnificación, insumos e infraestructura en los Distritos de Temporal, para ejercer el presupuesto del sector con criterios democráticos.

De los proyectos que se contemplan en la Ley de Fomento Agropecuario, destacan entre otros los siguientes avances fundamentales:

- a).- La delimitación de los Distritos de Temporal y la integración de las Unidades de Producción.
- b).- La acción solidaria del Gobierno Federal con los productores de temporal en el Riesgo Compartido;
- c).- El reagrupamiento y la preservación de la Pequeña Propiedad Agrícola para evitar la pulverización de la tierra.
- d).- El aprovechamiento y la declaración de las Tierras Ociosas.

Con estos lineamientos se trata de alcanzar a lo máximo la potencialidad de las tierras agrícolas; pecuarias o forestales y su adecuado aprovechamiento, con la finalidad de que el Estado Mexicano propicie vías eficientes para cubrir la deuda que todos tenemos con los campesinos de México, principales sujetos del movimiento social revolucionario y que en esta etapa de la vida nacional se hace tangible con las acciones que en materia de política agraria emprende el Ejecutivo.

DISTRITOS DE TEMPORAL.

Siendo como lo es la mayor parte de las superficies productivas del país de Temporal, y que éstas deben aprovecharse al máximo, para aumentar la producción de alimentos básicos; se faculta en la Ley de Fomento Agropecuario a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, para delimitar los Distritos de Temporal en áreas del Territorio Nacional, que en cada caso se determinen, las cuales comprenderán zonas con características ecológicas y socio-económicas homogéneas en las que se realicen actividades agropecuarias en condiciones de temporal. Facultad que, complementándose con la creación de unidades técnico-administrativas, permitirán la acción concertada y directa de todas las dependencias del Ejecutivo Federal, así como de las entidades paraestatales relacionadas con el agro.

Los Distritos de Temporal o de riego, recibirán por conducto de los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal correspondientes al anteproyecto del Plan Nacional de Desarrollo Agrícola y Forestal, y realizarán los ajustes que consideren necesarios respecto a la producción y los requerimientos de apoyo.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, elaborará así mismo programas especiales que contemplen objetivos y metas de producción y empleo, las cuales comprenderán:

a) La apertura, reincorporación, rehabilitación y mejoramiento de tierras de temporal o de riego; la superficie en hectáreas de temporal para cultivos básicos; el incremento de rendimientos en la producción de artículos básicos en las áreas de riego, con especificación de las obras de infraestructura, y de irrigación, así como de su operación y los servicios de apoyo que requieran.

b) La previsión y el otorgamiento de insumos para la producción.

c) Las metas de producción de semillas mejoradas de maíz, de frijol, de trigo, de arroz y otros cultivos específicos.

El Ejecutivo Federal a través de la Ley de Fomento Agropecuario, implementa figuras asociativas para los productores rurales, en virtud de considerarlas necesarias, ya que la forma tradicional de explotación de la tierra es en la actualidad improductiva y antieconómica, apoyando así el imperativo actual de hacer producir la tierra. Para resolver la prioridad fundamental de los alimentos, se pretende a través de estas figuras asociativas unir esfuerzos, los peque--

ños propietarios con los comuneros o con los ejidatarios, sistemas de tenencia de la tierra que orgullosamente ostenta el Sistema Mexicano Institucional. (15).

Las figuras asociativas que se contemplan son:

- a). EL EJIDO Y LA COMUNIDAD.
- b). UNIDADES DE PRODUCCION.
- c). SOCIEDADES DE PRODUCCION RURAL.

a). EL EJIDO Y LA COMUNIDAD

EL EJIDO Y LA COMUNIDAD: Son formas que reconoce y sanciona el artículo 27 Constitucional, específicamente en sus fracciones VI, VII y X, reglamentados por la Ley Federal de Reforma Agraria que los concibe como un conjunto de tierras, bosques y aguas y en general todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población campesina y le otorga personalidad jurídica propia, para explotarlo lícita e integralmente bajo un régimen de democracia política y económica.

También se considera el Ejido como una empresa social, destinado en principio a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población, por lo tanto, los Ejidos y las Comunidades son personas morales sujetos de Derecho Agrario, propietarios de las tierras y sus recursos, de acuerdo con las modalidades esenciales que tiene la propiedad en México. El Ejido se constituye a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de la Resolución Presidencial que dota de tierras, bosques y aguas a los campesinos.

La Ley Federal de Reforma Agraria impone a la propiedad ejidal importantes modalidades como son: - que las tierras no pueden en ninguna forma enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en la totalidad de su superficie o en partes, salvo en los casos que la propia Ley establece. Así mismo, declara inexistente todos los actos, operaciones y contratos ejecutados en contravención a las disposiciones de la misma Ley.

Estas figuras asociativas, las constituyen campesinos, ejidatarios o comuneros en un número mínimo de veinte individuos, siempre y cuando reúnan los requisitos siguientes:

- Ser mexicanos por nacimiento, hombre o mujer, - mayor de 16 años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo.

- Residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie el procedimiento de oficio, excepto cuando se trata de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes.
- Trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual.
- No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la Unidad de Dotación.

De acuerdo con los señalamientos hechos por la Ley Federal de Reforma Agraria en sus artículos 10, 137, 144, etc., podemos mencionar que en términos generales, los objetivos son: aprovechar, industrializar y comercializar los recursos: agrícolas, forestales, mineros, turísticos y pesqueros, y en general, todos aquellos que contribuyan al mejoramiento económico y social de sus integrantes.

Los Ejidos y las Comunidades en su carácter de sujetos de crédito, operarán conforme a las siguientes disposiciones:

- 1) La contratación y operación del crédito se realizará conjuntamente por el Presidente, el Secretario y el Tesorero del Comisariado Ejidal.
- 2) El Consejo de Vigilancia del Ejido o Comunidad, tendrá las facultades de supervisión en la operación y aplicación del crédito. (16)

b). UNIDADES DE PRODUCCION.

UNIDADES DE PRODUCCION: Otro de los propósitos del Ejecutivo Federal es la creación de las Unidades de Producción, debido a la urgente necesidad de la organización en el agro mediante la asociación de Ejidos y Comunidades con Pequeña Propiedad.

La Justicia en el campo exige la organización de sus productores en todas las distintas etapas, tanto para producir como comercializar, ya que es necesario incrementar las Unidades de Producción.

Las mencionadas figuras se constituyen mediante acuerdo voluntario que celebren los Ejidos o Comunidades con Pequeños Propietarios con la finalidad de instaurar sistemas conjuntos de trabajo en los que, por imperativo contenido con la iniciativa,

Los ejidatarios o comuneros en su caso, participarán invariablemente en forma personal y directa en los trabajos.

Estas formas de organización voluntaria, se regulan ampliamente en la Ley de Fomento Agropecuario y cuya aprobación y registro es por parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria.

Las actas constitutivas de las Unidades de Producción deberán ser inscritas de conformidad con la Secretaría de la Reforma Agraria, y previa aprobación del Titular de la Secretaría en el Registro Nacional Agropecuario y en el Registro Regional correspondiente, así como en el Registro Agrario Nacional dentro del término de quince días hábiles a contar de la fecha de la solicitud, realizada de inscripción en el Registro Nacional Agropecuario, las Unidades de Producción podrán operar conforme a la Ley.

Las Unidades de Producción no modificarán el régimen jurídico de los Ejidos y Comunidades, ni afectarán los derechos y obligaciones de los ejidatarios o comuneros, así como tampoco alterarán la situación jurídica de los pequeños propietarios ni las causales de afectación agraria.

c). SOCIEDADES DE PRODUCCION RURAL.

SOCIEDADES DE PRODUCCION RURAL: La organización de productores rurales en una sociedad de producción rural, se encuentra reglamentada por la Ley General de Crédito Rural, así como en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Este tipo de organización socio-económico se integra por colonos y/o pequeños propietarios minifundistas en un número mínimo de 10, es decir, por campesinos que exploten predios equivalentes o menores a la unidad mínima de dotación individual de los ejidos o comunidades, o bien cuyos predios no excedan de 20 hectáreas de riego o sus equivalentes en otras clases de tierra señaladas en las disposiciones legales aplicables (Art. 60 -- Ley General de Crédito Rural).

La principal finalidad que se persigue al asociar a los colonos y pequeños propietarios minifundistas es, la de integrar una unidad - socio económica básica de - producción que facilite el logro de los objetivos siguientes:

a) Programar las actividades productivas.

- b) Programar y distribuir insumos de implementos para la producción.
- c) Contratar, distribuir y recuperar créditos.
- d) Contratar seguros (agrícola y ganadera), asistencia técnica, servicios, etc.
- e) Adquirir y operar bienes muebles e inmuebles que la sociedad adquiera.
- f) En general, facilitar la explotación y aprovechamiento de sus recursos que redunde en un beneficio económico y social para sus miembros.

El régimen de propiedad es el de Pequeña Propiedad; en virtud de que solo pueden ser miembros de esta organización los campesinos, sean colonos o pequeños propietarios minifundistas.

Se hace la aclaración de que la Ley General de Crédito Rural, en su artículo 69, contempla la posibilidad de que una vez constituida la sociedad, puede adoptar el régimen de explotación colectiva de la tierra, la cual no constituye un limitante para promover la constitución de este tipo de organización rural. (17)

La Ley General de Crédito Rural, en su artículo 75 establece para esta forma organizativa los siguientes órganos internos:

- 1) La Asamblea General de Socios.
- 2) La Comisión de Administración.
- 3) La Junta de Vigilancia.

Riesgo Compartido.

La Institución del Riesgo Compartido, representa un avance fundamental para fortalecer el campo mexicano, específicamente en favor de los pequeños productores de temporal, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios que dedican sus esfuerzos a la producción de alimentos básicos del país, y tradicionalmente han venido soportando las deficiencias de una baja productividad, consecuencia de inadecuadas tecnologías que limitan el aprovechamiento óptimo de la tierra y del trabajo en ella invertido.

Es responsabilidad del Estado, solidarizarse--

17, Instituto Nacional de Capacitación del Sector -- Agropecuario, A.C., Programa de Capacitación en Apoyo a los Programas de Producción y Organización Distritales. Unidad Informativa. Carlos B. Zetina 34, - México 11, D. F., 1981, Pág. 1.

con esos pequeños productores, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios de áreas de temporal, para apoyarlos garantizándoles una retribución que les permita afrontar lo reducido de sus ingresos cuando no logran los objetivos de producción y productividad programados.

Reagrupación de la Pequeña Propiedad.

Preocupación constante que se refleja en la política agropecuaria y que hoy se acrecienta, lo constituye el excesivo fraccionamiento de la propiedad rural que origina la pulverización de la tierra, es decir, el minifundio; ya sea ejidal o de pequeña propiedad. El Ejecutivo Federal, propone el agrupamiento y preservación de la Pequeña Propiedad Agrícola, para evitar que se subdivida en extensiones inferiores a cinco hectáreas de tierra de riego o humedad o sus equivalentes, y propone también el agrupamiento de minifundios entre sí o con otras fincas rústicas con extensión menor a la máxima de la Pequeña Propiedad y sin que se rebasa ésta.

Todas las explotaciones agrícolas que no excedan cierta extensión máxima (que ha variado muchas veces) - y en la actualidad se ha fijado en "cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras", (150 has., dedicadas al cultivo de algodón y hasta 300 has., en explotación para determinados cultivos), se consideran Pequeña Propiedad. Esta no podrá afectarse en ningún caso y de conceder dotaciones que la afecten las autoridades "incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución.

Además, y contrariando lo estipulado por el mismo artículo de la Constitución de 1857, también se respetará la propiedad comunal de los pueblos, especialmente las comunidades indígenas, quienes "tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan".

Esto, a grandes rasgos, fue el Programa Agrario de lineado en la Nueva Constitución de 1917, dejando aspectos para reglamentos e interpretaciones posteriores. El Programa actual fue tomando forma sólo paulatinamente - aunque siempre dentro del marco general establecido en 1917 - y cambió con frecuencia de dirección y de ritmo en su implementación práctica. (18)

18, Restrepo, Iván y Eckstein, Salomón. La Agricultura Colectiva en México. "La Experiencia de la Laguna". Siglo XXI, 2a. Edición. 1980, Pág. 150.

Tierras Ociosas.

Es un crimen ya no sólo contra México, sino contra la humanidad tener tierra y no hacerla producir. Por eso remozamos la Institución de la Antigua Ley de Tierras Ociosas, sentida en necesidad de nuestros legisladores, desde hace tiempo, pero que necesita actualización responsable para revitalizarla, para darle sentido.

Para el campesino que abandona la parcela o la renta, hay sanción: se le priva de su parcela, porque la propiedad social se justifica con el trabajo y por el trabajo. Eso lo resuelve la Ley. No es que la Ley obligue al trabajo, sino es que la tenencia social requiere, como condición, que la tierra se trabaje, porque desde la Revolución sabemos que la tierra es de quien la trabaja, no de quien no la trabaja.

El agro mexicano requiere fortalecer su capacidad para producir los alimentos básicos que demanda la población, las materias primas que en forma creciente exige la industria nacional, así como las que convenga exportar.

Es inaplazable que el Estado y los hombres del campo mexicano cuenten con un instrumento legal que haga posible la planeación precisa e integral de la producción agropecuaria, así como que se incorpore al cultivo efectivo todas las tierras susceptibles de explotación, fortaleciendo tanto la organización de los campesinos para aumentar sus propios ingresos, como la producción nacional en provecho de la economía del país.

El abandono de la tierra, la tierra ociosa ejidal y comunal, resuelve su problema en la Ley de Fomento Agropecuario, porque esta Ley es de producción y no de tenencia. Es una Ley para fomentar la producción como un imperativo de una sociedad que tiene que sobrevivir autobastándose porque tiene capacidad para ello.

La Ley de Fomento Agropecuario, con todo equilibrio, admite la posibilidad de que se integre, regulada por el Estado en unidades superficiales suficientes, la capacidad y posibilidad productiva de nuestro país. (19)

19, López Portillo, José . *Filosofía Política*. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Documentación y Análisis, 1981. Págs. 153 y 154.

5. CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El problema de la tenencia de la tierra ha sido factor determinante en la vida política y social de México. Históricamente las fuerzas sociales se han empeñado en conseguir una justa distribución de la tierra, con el propósito de compartir la riqueza nacional y han combatido la acumulación por parcelares de grandes superficies del patrimonio territorial, convencidos de que la prosperidad del país depende del bienestar de un gran número de mexicanos.

SEGUNDA.- Es propósito fundamental fomentar la producción agropecuaria y forestal para satisfacer las necesidades nacionales de alimentación, empleo, exportación de excedentes, elevando las condiciones de vida en el campo mediante el fomento de la organización y agrupamiento de los productores rurales, dando especial apoyo en cuanto a otorgamiento de créditos, de insumos y de asesorías técnicas en base al Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario.

TERCERA.- Los campesinos deben recibir, junto con la tierra y para sus organizaciones colectivas y comunales una dotación de recursos productivos para trabajarla que incluya la tecnología adaptada a sus necesidades y que sienta las bases para su capitalización progresiva y autónoma. Los Profesionales, Técnicos y Científicos, deben acudir en mayor número y calidad al campo. Los productos alimenticios básicos que formen parte de la dieta de la población, deberán tomarse en cuenta de manera prioritaria en la elaboración de los estudios técnicos que se formulen con motivo de la utilización de las tierras aptas para la producción.

CUARTA.- Con la nueva Ley de Fomento Agropecuario, se inicia otro esfuerzo de organización rural; el objetivo principal de la Ley en cuestión es incrementar la producción agropecuaria. El Gobierno tiene el compromiso de organizar a los campesinos y apoyarlos con medios materiales, para que la producción se logre con eficiencia y se retribuya con justicia.

B I B L I O G R A F I A

1. ECKSTEIN, Salomón y
RESTREPO, Iván
La Agricultura Colectiva en México
" La experiencia de la Laguna "Ed. Siglo XXI, 2a. Edición, 1980.
2. LEMUS García Raúl
Panorámica Vigente de la Legislación
Agraria Mexicana
Referencia Especial Ley Federal de Aguas
Ed. Limsa. 1a. Edición, México 1972.
3. LOPEZ Portillo, José
Filosofía Política
Secretaría de Programación y Presupuesto
Dirección General de Documentación
y Análisis, 1981.
4. MENDIETA y Núñez Lucio, Dr.
El Crédito Agrario en México
Ed. Porrúa, S. A., México, 1977.
5. MENDIETA y Núñez Lucio, Dr.
El Problema Agrario de México
y La Ley Federal de Reforma Agraria
Ed. Porrúa, S. A., México, 1977.
6. RUIZ Massieu, Mario
Temas de Derecho Agrario Mexicano
U.N.A.M., México, 1979.

L E G I S L A C I O N

7. LEY FEDERAL DE AGUAS
Diario Oficial de la Federación
martes 11 de enero de 1972.
8. LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO
Diario Oficial de la Federación
viernes 2 de enero de 1981.
9. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL
Diario Oficial de la Federación,
miércoles 29 de diciembre de 1976.

10. *REGLAMENTO DE LA LEY
DE FOMENTO AGROPECUARIO*
Diario Oficial de la Federación,
lunes 23 de noviembre de 1981.

O T R A S F U E N T E S

11. *BOLETIN DE ANALISIS SOCIAL*
Esc. de Ciencias Sociales:
Universidad Autónoma de Sinaloa
Año I, No. 2
Mazatlán, Sin., junio de 1979.
12. *INSTITUTO NACIONAL DE CAPACITACION
DEL SECTOR AGROPECUARIO, A. C.*
Programa de Capacitación en Apoyo
a los Programas de Producción y
Organización Distritales,
Unidad Informativa,
Carlos B. Zetina 34,
México 11, D. F. 1981.
13. *LUISELLI Fernández, Cassio*
¿ Porqué el SAM?
Objetivos y Programa del
Sistema Alimentario Mexicano, 1981.
14. *Manual de Procedimientos en Materia
de Autoridades Ejidales y Comunales*
Secretaría de la Reforma Agraria.
Cía. Litográfica Rendón, S. A.
noviembre de 1981.
15. *Oficialía Mayor*
Dirección General de Control Administrativo
Sub^o Dirección de Control Normativo
Ley de Fomento Agropecuario, SARH. 1981.
16. *Primer Planteamiento de Metas de Consumo
y Estrategia de Producción de Alimentos
Básicos para 1980-1982.*
Sistema Alimentario Mexicano
Elaborado por la Oficina de Asesores
del C. Presidente y el Centro de
Investigaciones para el Desarrollo Rural
martes 25 de marzo de 1980.

17. REVISTA COMERCIO
Vol. XXIII, No. 250
septiembre, 1981.