

III. DERECHO AGRARIO

LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

Múltiples comentarios ha traído dentro del sector político nacional la promulgación y publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, de fecha dos de enero de mil novecientos ochenta y uno, de esta novedosa ley que tiene por objeto el fomento de la producción agropecuaria y forestal para satisfacer las necesidades nacionales y elevar, a través de las normas que contiene, la condiciones de vida del campo, siendo el propósito final lograr en un periodo prudente el autoabastecimiento alimentario de nuestra población y reducir, en lo posible, la importación de granos y otros insumos necesarios para la elaboración de los productos básicos de consumo popular.

Creemos que la ley no ha sido bien entendida en lo que corresponde al intento de lograr la colaboración entre los productores agropecuarios de los diversos niveles sociales: campesinos, ejidatarios, pequeños propietarios e industriales agrícolas, porque un análisis elemental de la planeación nacional en ella contenida, nos induce a pensar que se trata de un proyecto práctico, de fácil realización y de provechosos resultados. En efecto, se expresa en el artículo 7o. de dicha ley, que el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal tiene como meta específica la productividad que pueda alcanzarse por estaciones geográficas, ciclos de cultivos, plantíos especiales, etcétera, de acuerdo a requerimientos expresos ya sean del orden nacional, estatal, regional o municipal, o que impliquen la necesidad de inversiones públicas y la organización de los campesinos, para cuyos logros el propio sector público intervendrá en la capacitación de estos últimos y además les proporcionará créditos, insumos, equipos e instalaciones, desarrollará las obras de infraestructura que resulten indispensables y vigilará todas y cada una de las acciones aceptadas en el Plan. En otras palabras, tomando en cuenta las variantes de clima y tiempo se alentará la coparticipación de los sectores de una comunidad en todas las áreas productivas, así como en las subsecuentes, hasta llegar a la comercialización de los productos obtenidos, con miras

a la obtención de los máximos rendimientos agrarios y silvícolas (artículos 9 a 11).

Varios programas se proponen para su inmediata ejecución: a) de incremento a la productividad de granos; b) de compromisos socioeconómicos con las autoridades estatales; c) convenios con los sectores social y privado para su aportación al desarrollo agropecuario de cada región; d) de ayuda a los particulares para el adecuado aprovechamiento de las tierras, independientemente del régimen de tenencia al cual se encuentren sujetas. Se propone asimismo, que en casos de abatimiento de la producción planeada, se integren programas de contingencia por zonas del país que permitan corregir faltantes de productos básicos, con apoyos técnicos o de inversiones adecuadas. En el desarrollo de tales programas deberán actuar conjuntamente las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria, encargadas ambas de mantener actualizado el catálogo de las áreas productoras del país (artículos 12 a 22).

En el título tercero de la ley que reseñamos se encuentra incluida la organización de la producción, que comprende seis capítulos; a saber: relación y descripción de los distritos de temporal; creación de las llamadas unidades de producción; aprovechamiento integral de las tierras susceptibles de cultivo; mecanización del campo y otorgamiento oficial de servicios aleatorios; lo que se ha calificado como "riesgo compartido" y la asistencia técnica y crédito que se proporcionará a los agricultores (artículos 23 al 62). Lo más importante de estos capítulos podemos resumirlo de la siguiente manera:

1. Los *distritos de temporal* comprenderán zonas con características ecológicas y socioeconómicas similares para un racional aprovechamiento de los terrenos, tomando en cuenta las características del clima, la regularidad de los ciclos pluviales y las demás condiciones naturales. En cada distrito se integrará un comité directivo con representantes de las Secretarías de Agricultura y Reforma Agraria, de las organizaciones nacionales de ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios y de aquellas entidades paraestatales a las que corresponda alguna intervención (Banco Nacional de Crédito Rural; Aseguradora Nacional Agrícola Fertilizantes Mexicanos; Conasupo, etcétera).

2. Mediante acuerdos voluntarios, los ejidos o comunidades podrán integrar *unidades de producción* asociándose entre sí o con algunos colonos o pequeños propietarios, bajo la vigilancia de la Secretaría de Agricultura. Estas unidades de producción podrán utilizar espacios co-

munes, realizarán en su caso la construcción de obras de provecho común, utilizarán en igual forma equipos o maquinaria y se prestarán servicios en mutuo beneficio. Podrán también implantar otras modalidades de trabajo colectivo que estimen convenientes para obtener sus metas.

3. Se estima causa de utilidad pública el destino a la producción agrícola de terrenos de agostadero susceptibles de cultivo, ya sea por su calidad o porque el régimen pluvial de la región o las condiciones costeables del subsuelo, los haga aptos para la agricultura. En estos casos se propondrá la expropiación de tales terrenos sin perjuicio de lo que sobre el particular establezca la Ley de Reforma Agraria. La expropiación podrá abarcar solamente aquellos terrenos dedicados a la ganadería que tengan más de doscientas hectáreas y en los que pueda establecerse un distrito de temporal con iguales características a los que ya se encuentren ubicados en la zona de que se trate.

4. Se considera también de interés público el uso de maquinaria y equipos mecánicos, la operación de instalaciones para almacenamiento y procesamiento de los productos, y la prestación de aquellos servicios que exijan los productores para la explotación de las tierras. Con este objeto se les ofrecerá en arrendamiento o mediante el pago de módicas tarifas autorizadas por la Secretaría de Agricultura, el uso de vehículos, de tractores o implementos, con la condición de que su utilización se haga de manera conjunta entre pequeños propietarios, colonos, ejidatarios o comuneros; o entre éstos y terceros.

5. Se establecerá un Fideicomiso de Tiempo Compartido, para dotar a las áreas productoras de los recursos adicionales que requieran, con el objeto de que se corrijan faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales; o bien para servir de apoyo en la realización de inversiones, obras o tareas necesarias en dichas áreas. Este fideicomiso absorberá el costo de los recursos adicionales que se aporten y garantizará a los campesinos un ingreso promedio al que hubiesen obtenido en el desempeño de sus actividades tradicionales. De existir utilidades, éstas serán distribuidas entre los productores, una vez deducidos los costos y gastos de administración.

6. La Secretaría de Agricultura, a solicitud de los interesados, deberá practicar estudios agroecológicos en las áreas productoras, que permitan mejorar la calidad de las tierras ya sea por medio de obras de riego, drenaje o cualquiera otra, a fin de aumentar la potencialidad productiva de las pequeñas propiedades en la forma prevista por el artículo 27 consti-

tucional en su fracción XV y en la Ley Federal de Reforma Agraria. Las personas que trabajen estas tierras tendrán acceso prioritario al crédito o podrán asociarse con entidades paraestatales y organizar en forma conjunta servicios de procesamiento de productos agropecuarios y forestales; realizar la compra o el empleo de maquinaria agrícola; aprovechar almacenes o transportes o llevar a cabo la comercialización de sus productos.

Y no sólo lo anterior, sino que la reagrupación de la pequeña propiedad la comprende en forma más amplia el título cuarto de la Ley, en donde se considera de interés público, tanto la preservación de la pequeña propiedad agrícola como el agrupamiento de minifundios entre sí o con otras fincas rústicas con extensión menor a la máxima concedida a la pequeña propiedad. El objetivo de tal agrupamiento es que el campesino obtenga, por lo menos, una producción cuyo beneficio sea el doble del salario mínimo que se pague en una región. En tal forma se pretende abatir el bajo nivel de ingresos que actualmente obtiene por su trabajo, en muchas ocasiones estéril e improductivo. Con idéntica finalidad la ley le otorga garantías para evitar el fraccionamiento de las tierras y por eso declara nulos de pleno derecho los contratos de compraventa, donación, permuta o cualquier acto jurídico dirigido a subdividir extensiones inferiores a cinco hectáreas de riego o humedad.

La mayor novedad de la legislación que examinamos, lo constituye el aprovechamiento de tierras ociosas, declarado de utilidad pública. Para el efecto se definen como tierras ociosas los terrenos aptos para la producción agrícola que se encuentren sin explotación. Se dice sobre el particular, que la nación podrá en todo tiempo ocupar temporalmente aquéllos que sus propietarios o poseedores no dediquen a la producción (artículo 72). La Secretaría de Agricultura podrá encomendar la explotación de las tierras ociosas a una entidad del sector público legalmente autorizada para ello, la cual estará capacitada para celebrar contratos para su uso y goce y resolver en la vía administrativa, los conflictos que se presenten con motivo de estos contratos (artículo 80). Tendrán preferencia en su celebración los campesinos con derechos a salvo y en segundo lugar los vecinos del municipio en donde se encuentren ubicadas las expresadas tierras ociosas.

Los dos últimos capítulos que contiene la Ley corresponden a las sanciones que podrán aplicarse en materia de uso de tierras ociosas por violaciones a todos estos principios legales, así como los recursos administrativos que proceden contra resoluciones que se dicten en su aplicación (artículos 94 a 100).

Nuestro comentario final atañe sólo al compromiso que ha tomado para sí el Estado mexicano y sus órganos en este planteamiento. No se duda que el señalamiento de los cultivos agrícolas y actividades ganaderas o forestales requeridos para satisfacer a la población de los productos básicos, tomando en cuenta nuestras distintas condiciones ecológicas y socioeconómicas, constituye una meta ambiciosa pero necesaria; sólo que el éxito del Plan estará en el adecuado funcionamiento de las unidades producción, en las que evitar la explotación de los trabajadores del campo constituirá a su vez el escollo para una eficaz realización y el cabal aprovechamiento de los recursos, que permitan abatir la falta de productividad alimentaria y que eleven el nivel de vida de estos trabajadores. De lograrse los objetivos sin menoscabo de la dignidad del campesino, esta legislación será de un elevado contenido social.

SANTIAGO BARAJAS MONTES DE OCA