

# Trabajando por una ley de fomento a las actividades productivas para el desarrollo rural integral y sustentable

Diputado Enrique Bautista Villegas\*

LAS MODIFICACIONES efectuadas al artículo 27 constitucional durante la LV Legislatura del Congreso de la Unión derogaron, en la práctica, los últimos vestigios del derecho social agrario. Sin embargo, la distribución de la tierra, que durante décadas se llevó a cabo en el país al amparo de la ley, no logró por sí sola superar la marginación y pobreza en que han vivido por generaciones millones de familias campesinas en México. Primero fue la carencia de tierra; después la de los recursos económicos y técnicos necesarios para hacerla producir.

El sector rural mexicano y sus actividades productivas se encuentran sumidas en el atraso y la marginación, no sólo desde antes que se iniciara el prolongado proceso de la reforma agraria, sino de manera ininterrumpida aun después de concluido éste. Con marcadas excepciones en el tiempo y en el espacio, los sucesivos regímenes posteriores al movimiento revolucionario de 1910 fallaron en su intento de, a partir del reparto de tierras,

dotar a los beneficiarios de los elementos necesarios para simultáneamente hacerlas producir y generar el ingreso que requerían para satisfacer las necesidades básicas de sus familias.

La situación de pobreza y marginación del campo mexicano se ha visto paulatinamente agravada a partir de 1982, año en que se inauguró, además de un nuevo régimen, un modelo de desarrollo completamente ajeno al experimentado hasta entonces por los regímenes posrevolucionarios. Un modelo diferente que ha fincado sus expectativas de crecimiento en el paulatino retiro de la función rectora y orientadora del Estado de la promoción de las actividades económicas –sobre todo las actividades primarias–, así como en la disminución del financiamiento del gasto social.

Un elocuente indicador de las prioridades del nuevo modelo lo constituye el presupuesto que el gobierno de la República ha canalizado al sector rural y a las actividades

---

\* Diputado Federal miembro del grupo parlamentario del PRD, Presidente de la Comisión de Agricultura de la LVII Legislatura.

agropecuarias en el periodo comprendido a partir de 1982 y hasta el momento actual. En ese año, de cada peso del presupuesto de gasto, 12 centavos se destinaban al fomento de las actividades agropecuarias, mientras que en 1999 el presupuesto correspondiente únicamente asciende a 4.7 centavos.

Paralelamente, y desde ese mismo año, se inició un improvisado proceso de apertura de los mercados nacionales a la competencia internacional, viéndose seriamente afectados quienes se dedican a la agricultura y a la ganadería. Esta situación se agravó en forma aguda a partir de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) el 1.º de enero de 1994.

Entre los factores que influyeron negativamente sobre la competitividad de las actividades agropecuarias mexicanas con respecto a las practicadas en otros países con los que nuestro intercambio comercial se ha intensificado en el marco de la liberalización comercial, se encuentran los siguientes:

- La mayor parte de nuestras tierras agrícolas son intrínsecamente menos productivas que las de nuestros competidores, específicamente de Estados Unidos. Mientras que la generalidad de nuestro territorio es árido y semiárido, los terrenos que los productores estadounidenses dedican a la producción de granos son sumamente fértiles, por estar expuestos a un alto grado de humedad durante todo el año. Lo anterior se traduce en que mientras los rendimientos medios por hectárea en la producción de granos en los Estados Unidos sean cercanos a las 10 toneladas, en México tan sólo ascienden a 3 toneladas.

- Los costos de producción (intereses bancarios, agroquímicos, diesel, gasolina, semillas) son mucho más caros en nuestro país que en los de nuestros socios comerciales de Norteamérica.

- Los recursos presupuestarios que nuestro país destina al fomento de las actividades productivas en el sector rural son, comparativamente, mucho menores que las que nuestros socios comerciales destinan al mismo fin. De manera que la inversión en infraestructura de riego, de comunicaciones y transportes, de al-

macenamiento, etcétera, así como las transferencias vía mecanismos de compensación y subsidios, resultan insuficientes para garantizar a los productores nacionales los medios necesarios para ser competitivos frente a sus pares de Estados Unidos y Canadá.

- El rezago histórico en nuestro desarrollo económico, la polarizada distribución de la riqueza, la falta de acceso a niveles de bienestar mínimos y a tecnologías y prácticas de producción modernas, son factores que tiene sus manifestaciones más extremas en el sector rural y en las actividades productivas que allí se practican.

- La carencia de una política consistente de desarrollo de largo plazo, y de un marco jurídico integral y adecuado a los nuevos tiempos. Un marco jurídico que si bien, responda a la realidad actual de la integración económica internacional y a la globalización de las relaciones comerciales, considere también la realidad que se vive en el campo mexicano, las necesidades y carencias de sus pobladores, su derecho a acceder a mínimos de bienestar, la función que las actividades agropecuarias deben jugar en la producción de las materias primas y los alimentos que el mercado interno requiere, las necesidades de infraestructura y recursos suficientes para cumplir con esa función y el fortalecimiento del mercado interno, entre otros.

Los productores del campo, además de haber carecido de apoyos suficientes, tanto en lo económico, como en infraestructura, para haber estado en condiciones de desarrollar sus actividades en forma eficiente y rentable, tampoco han disfrutado de instrumentos de desarrollo que les otorguen confianza y certidumbre a través de los insuficientes mecanismos de apoyo que los regímenes recientes han diseñado para promover las actividades productivas en el sector rural. Así, por ejemplo:

- Cuando se creó Procampo –instrumento diseñado para compensar los diferenciales negativos en los costos de producción de nuestros productores con relación a sus competidores de Norteamérica, y ayudarlos a reconvertirse tecnológicamente en una etapa inicial del TLCAN de 15 años– su importe por hectárea era ligeramente superior al equivalente de EE.UU.: 100 dólares. cinco años después de haber entrado en vigen-

cia ese acuerdo comercial su monto sólo asciende al equivalente de EE.UU.: 65 dólares.

- Aun cuando la partida de apoyos a la comercialización de granos, incluida en el presupuesto de gasto del gobierno federal para 1998 fue insuficiente para atender a los productores de granos sujetos de apoyo, la partida correspondiente disminuyó 45 por ciento en términos reales para 1999.

- A pesar de que el TLCAN faculta al gobierno mexicano a cobrar aranceles predeterminados para las importaciones de maíz, cebada, leche en polvo, entre otros, provenientes de los países signantes del acuerdo, el gobierno federal no ha aplicado arancel alguno cuando las importaciones han excedido los cupos establecidos.

En este contexto, al constituirse la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, en octubre de 1997, se acordó estimular la discusión y el análisis colectivo entre sus integrantes con relación a estos temas, con el propósito de formular un diagnóstico único, en el que se reconocieran las causas y los efectos y se revalidaran hipótesis sobre los motivos estructurales y coyunturales que tienen sumido en el atraso al campo mexicano.

Como parte de los trabajos para el logro del fin señalado, los legisladores formularon el compromiso de anteponer los intereses del campo, a los de los partidos políticos a los que pertenecen, o a los de intereses de grupo o particulares.

Para contribuir a establecer las bases para un desarrollo sustentable del sector rural, y de las actividades agropecuarias en lo particular, y considerando las facultades y obligaciones que la Constitución y las leyes otorgan a los legisladores, los integrantes de la Comisión de Agricultura tomaron el acuerdo de trabajar colectivamente con el propósito fundamental de buscar dotar al sector rural mexicano, y específicamente a las actividades productivas que en el mismo se practican, de un marco jurídico moderno e integral. Una

Ley de Desarrollo Rural, o de Fomento a las Actividades Productivas para el Desarrollo Rural Integral y Sustentable, que viniera a reglamentar en forma global el contenido de la Fracción XX del artículo 27 constitucional, y que a la letra dice:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El propósito de las y los diputados integrantes de la Comisión de Agricultura es en el sentido de que la ley de referencia deberá prever la construcción de infraestructura de comunicaciones, almacenamiento, hidráulica y el establecimiento de los criterios e instrumentos mínimos necesarios para dotar al sector una política de estado de mediano plazo, que garantice que el presupuesto para el campo se incremente anualmente en términos reales, que su ejercicio se transparente, que se dote al sector de los mecanismos de financiamiento para el cumplimiento de sus objetivos, que se establezca una política de apoyos congruente con las necesidades del país, que se establezcan los mecanismos necesarios para garantizar el desarrollo integral de las familias campesinas y la dignificación de sus actividades, entre otras.

Debido a lo extenso y complejo de la problemática de la tarea planteada, las y los legisladores acordaron constituir una serie de subcomisiones de trabajo integradas pluralmente, que se ocuparían de los siguientes temas:

1. Precios y subsidios a los granos básicos,
2. financiamiento al sector agropecuario,
3. mercado interno, mercado externo y tratados internacionales,
4. planeación, programación, presupuesto y cuenta pública,
5. organizaciones de productores y capacitación,
6. normatividad fitosanitaria y técnicas de producción, y
7. políticas de investigación y transferencia de tecnología.

Se tomó el acuerdo de organizar una serie de foros regionales de consulta, en todo el país, para conocer los puntos de vista de los agricultores, los campesinos, los académicos, los investigadores, los empleados y funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno, los legisladores de los congresos de los estados y de todos aquéllos vinculados con la problemática de la actividad agrícola y en general al desarrollo rural.

El desarrollo de estos foros se llevó a cabo durante el segundo semestre de 1998 en los siguientes lugares:

1. Celaya, Gto., con la participación de los estados de: Guanajuato, Querétaro, Jalisco, San Luis Potosí y Aguascalientes;
2. Saltillo, Coah., con la participación de: Coahuila, Durango, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua y Zacatecas;
3. Oaxaca, Oax., con la participación de: Oaxaca, Chiapas y Guerrero;
4. Morelia, Mich., con la participación de: Michoacán, Colima, Estado de México, Distrito Federal y Morelos;
5. Villahermosa, Tab., con la participación de: Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo;

6. Veracruz, Ver., con la participación de Veracruz, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo, y
7. Ciudad Obregón, Son., con la participación de: Sonora, Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa y Nayarit.

En cada foro se establecieron siete mesas de trabajo correspondientes a las siete Subcomisiones que integraron en la Comisión. Las mesas fueron coordinadas por diputados, integrantes de cada Subcomisión, con el apoyo de un equipo de investigadores y docentes de la Universidad Autónoma de Chapingo, UACH, y de otros centros académicos y de investigación del área agropecuaria.

En los foros regionales participaron 2,527 personas y se presentaron 653 ponencias sobre los temas de especialidad de las diferentes mesas de trabajo.

Una vez concluido el desarrollo de los mismos, el equipo técnico de la UACH procedió a la revisión y sistematización de cada una de las ponencias. El material en cuestión constituye la esencia de las demandas de los asistentes a los foros y servirá como material base para ser incorporado en la Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural. El reporte del análisis de las ponencias sistematizadas ha sido difundido ampliamente a través de su publicación y distribución a través de los congresos locales de las entidades del país y por medio del espacio correspondiente a la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados en la *pagina de Web* del Congreso de la Unión.

Adicionalmente se convocó a una serie de foros temáticos sobre cuestiones que por su importancia merecen una consulta específica; éstos fueron:

- El foro de análisis sobre el sistema producto azúcar. Al mismo asistieron representantes de las diferentes organizaciones de productores azucareros del país, así como de la industria azucarera nacional.



- El foro de análisis sobre el sistema producto café, al que asistieron representantes de las organizaciones de productores, beneficiadores e industriales del café de diferentes regiones del país, así como los directivos del Consejo Mexicano del Café.

- El foro de análisis y discusión sobre los apoyos a la comercialización del trigo.

Una vez sistematizadas las demandas y puntos de vista de los participantes en los foros temáticos citados y en múltiples reuniones de trabajo para tratar otros temas relativos a la materia de la legislación de referencia, con el apoyo del equipo de investigadores de la UACH y la participación de las y los legisladores integrantes de la Comisión de Agricultura se procedió a la redacción de un primer borrador de la iniciativa de ley que nos ocupa. Su contenido fue puesto a la consideración de la Comisión en pleno, así como de representantes de organizaciones sociales y productivas del sector rural, académicos e investigadores, diputados y senadores interesados en el tema, integrantes las legislaturas locales y funcionarios de los diferentes niveles de gobierno vinculados con el sector. De los foros y discusiones sobre el particular, surgieron modificaciones que dieron como resultado la edición de un segundo borrador de la iniciativa.

De los intercambios con los diputados, senadores y representantes del ejecutivo surgió la propuesta de revisar exhaustivamente el contenido del segundo borrador, con objeto de incorporar una serie de temas que a juicio de los mismos habían sido tomados en cuenta en la redacción de los documentos iniciales, y discutir la viabilidad de otros contenidos en el documento.

Los temas que se incluyen en el segundo borrador de la iniciativa de ley, y los que se han propuesto se incorporarán al texto que eventualmente deberá ser sometido a la con-

sideración del Congreso de la Unión en sus dos Cámaras, son los siguientes:

- Disposiciones Generales.- Señala los alcances de la ley, el objeto y aplicación de la misma, quiénes serán sujetos de la legislación, así como las autoridades competentes.

- De la planeación y coordinación para el desarrollo rural.- Toca los temas relativos a la federalización, la coordinación y corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno, las dependencias de la administración pública federal y la participación de los sectores productivo y social, en lo relativo a la planeación, programación, presupuestación y operación de la política para las actividades productivas del sector rural.

- Políticas e instrumentos de fomento agropecuario.- Este título reglamentará las políticas de fomento, apoyo y acciones compensatorias, que el gobierno aplique para las actividades productivas en el sector rural.

- Sistema financiero rural.- Como su nombre lo indica el propósito de este título es el determinar los alcances y objetivos de un sistema de financiamiento para las actividades productivas que se efectúan en el campo. Debe ser materia del mismo la acción de la banca de fomento, la comercial, y las organizaciones de financiamiento y ahorro solidarias.

- Atención prioritaria a zonas de marginación rural.- En este título se establecerán las características de los programas y acciones de gobierno para dar un tratamiento diferencial a los grupos vulnerables, tales como jornaleros, mujeres, menores de edad, jóvenes, ancianos. Se tocarán aspectos relativos a la infraestructura productiva para los grupos étnicos y se establecerán las bases de operación de los programas de reconversión productiva.

- Infraestructura física.- Se establecerán las normas jurídicas relativas a los aspectos hidroagrícolas, de comunicaciones, electrificación, almacenamiento, comerciales y los niveles de coordinación respectivos.

- Bienestar social.- Se tocarán los temas relativos a los derechos de los trabajadores, jornaleros, grupos vulnerables, en relación a la capacitación, y otros medios para mejorar su capacidad productiva.

- Fortalecimiento de las organizaciones económicas y sistemas-producto.- Se establecerán las bases jurídicas para modernizar las formas de organización productiva y a través de las cadenas productivas los sistemas-producto de los diferentes cultivos agrícolas.

- Sistema de arbitraje agropecuario. Se establecerán las bases jurídicas para el establecimiento y operación de un sistema de arbitraje, para dirimir las controversias entre sujetos de esta ley y las relacionadas con las actividades productivas en el sector rural, de una manera ágil, expedita y transparente.

- Sustentabilidad del desarrollo agropecuario y forestal, recursos naturales y fito-zoogenéticos y protección a la biodiversidad.- Se encargará de establecer las bases jurídicas para que las actividades productivas del sector rural se practiquen en un contexto de respeto al entorno natural, y que los avances tecnológicos y bio-genéticos que se adopten no constituyan amenaza para el hábitat, y la salud del hombre, la fauna y la flora que nos rodean.

- Seguridad alimentaria y esquemas de protección a la producción nacional.- El título establecerá las bases jurídicas para garantizar la búsqueda de la seguridad o soberanía alimentaria, a través del estímulo a la producción de los alimentos que los mexicanos demandamos. Asimismo, establecerá los mecanismos jurídicos que garanticen la producción de alimentos e insumos que el agro nacional genera.

Con el ánimo de avanzar en el cumplimiento de la meta establecida por el pleno de la Comisión de Agricultura, se tomó el acuerdo de integrar un grupo de trabajo, conformado con diputados, senadores y representantes del ejecutivo, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, SAGAR, para lograr la integración de un

documento final que responda al espíritu de la Fracción XX del artículo 27 constitucional, a los objetivos planteados por los legisladores integrantes de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, y a las demandas y prioridades señaladas por los participantes en la consulta nacional celebrada para los efectos.

Es previsible, dado el programa de actividades acordado y el ritmo de los trabajos correspondientes, que a más tardar al inicio del primer periodo de sesiones del tercer año legislativo de la presente Legislatura, sea presentada al pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades Productivas para el Desarrollo Rural Integral y Sustentable (o como se determine que se deba denominar), para su dictamen, eventual aprobación y envío al Senado de la República para lo procedente.

De lograrse este ambicioso objetivo, se estará cumpliendo con una añeja demanda de quienes se dedican a las actividades productivas en el sector rural. Y se estará dotando al campo mexicano y las actividades productivas de un marco jurídico que les garantice la atención y los apoyos que requieren, y sienta las bases para su desarrollo estable y sostenido para el siglo XXI.

QUÓRUM