

LAS UNIDADES DE PRODUCCION EN LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

Lic. Santiago Barajas Montes de Oca.

SUMARIO : 1. Ubicación de la Ley en el actual conflicto jurídico social. 2. Antecedentes legislativos. 3. Organización colectiva de la producción. 4. Organización y finalidades de las Unidades de Producción. 5. Representantes de las Unidades de Producción. 6. Duración de las Unidades de Producción; relaciones con otros organismos; distribución de las utilidades que se obtengan. 7. Consideraciones finales.

I. UBICACIÓN DE LA LEY EN EL ACTUAL CONFLICTO JURÍDICO SOCIAL

Al conocerse el proyecto de Ley para el Fomento Agropecuario en el país, enviado por el Presidente de la República, los síntomas de disidencia fueron patentes aunque por diversas razones. Algunos sectores manifestaron que dicho proyecto contradecía los planteamientos del plan gubernamental expresado en el Sistema Alimentario Mexicano; que se atacaba la organización independiente de los campesinos y que resultaban afectados los derechos laborales de los trabajadores del campo. Otros señalaron que las disposiciones contenidas en los artículos relacionados con los contratos para la producción rural y que permiten la cooperación

del ejido con las empresas agroindustriales, aún cuando establecen límites precisos, en la realidad los acuerdos a -- que se llegue representarían un proceso de penetración capitalista que afectará sin lugar a duda a peones, a ejidatarios y a comuneros. Quizás la objeción mejor enfocada hacia los posibles resultados negativos que podría provocar esta legislación, fue la presentada por la diputación obrera de la actual legislatura, que dirigió su crítica a las unidades de producción, a las que consideró aceptables desde el punto de vista de su eficiencia económica, pero estimó que "iguales resultados y la misma superior eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, podría alcanzarse por vías distintas y con distintos protagonistas, con menor o ningún costo político y con el fortalecimiento de los grandes objetivos de la Revolución Social de México." ¹

El temor de la representación obrera se ha centrado en la circunstancia de que un derecho relativo a unidades de producción puede dar lugar a un relegamiento de la actual estructura jurídica, sobre todo en los aspectos de las facultades de la asamblea ejidal y de las competencias establecidas para la acción en el agro, de algunas entidades -- del Poder Ejecutivo de la Federación; aparte el hecho de que el sistema de asociación que se plantea podría entrañar un peligro para los ejidos y comunidades, porque duplica y en diversos casos contradice a las figuras de organización ya existentes en el medio rural, derivadas de las leyes Ge-

neral de Crédito Rural, Federal de Reforma Agraria y de Fomento Cooperativo.

A clarificar estos temores respecto de las unidades de producción desde un punto de vista estrictamente jurídico, tenderá nuestra aportación en este seminario. Por ello creemos conveniente advertir que la reglamentación propuesta por el Poder Ejecutivo Federal no constituyó una medida sorpresiva, pues la misma venía gestándose a través de diversas opiniones, oficiales y particulares, puestas a la consideración del país desde el año de mil novecientos setenta y nueve, en relación con el estudio de la productividad del campo, mediante nuevas formas de organización de los grupos campesinos y de los propietarios de tierras.

Arturo Warman, por ejemplo, premio nacional, expuso argumentos por demás interesantes en defensa de tal tipo de productividad que se acercan a los propósitos de la Ley que comentamos, al avocarse al estudio de los requerimientos para lograr autosuficiencia agrícola e impedir la importación de granos y el monopolio ejercido por empresas internacionales en lo que atañe a su comercialización. Consideró que era más ventajoso impulsar y mejorar el sector agrario temporalero, el que produce maíz y otros alimentos populares, que realizar grandes inversiones para llevar granos a todos los rincones del país, pues esto representa fuertes gastos

en transporte, en habilitación de almacenes, carga y descarga de productos, derivada del congestionamiento en puertos y aduanas de entrada de los mismos; cuando pueden emplearse estos recursos en mejorar y hacer más accesible para los campesinos pobres, el extensionismo agrícola y la comercialización interna, con lo cual el sector agropecuario recibiría más beneficios que los derivados de una política permanente de importación de alimentos." ²

Asimismo, desde que se dio a conocer el sistema Alimentario Mexicano, se adujo que una parte muy respetable de los productores de infrasubsistencia, por lo reducido de -- sus recursos, que abarcan la explotación de media a dos hectáreas de tierras de temporal, no pueden sobrevivir ya como agricultores, por lo que resulta indispensable compactar áreas para que una parte de ellos alcance vialidad con productores, de manera combinada, y otros sean sujetos de políticas de empleo o de subsidio al consumo, en otros ámbitos." ³

Si retrocedemos al inicio del siglo, en cuyo período pensaban los reformadores sociales que para crear una clase rural próspera, independiente y fuerte, era menester mejorar las condiciones de vida del trabajador del campo y ello sólo se lograría revitalizando al ejido y apoyando la creación de comunidades agrarias, en las que el trabajo colectivo tendría como efecto inmediato la recuperación campesina, encontraremos en tales planteamientos la necesidad que ya --

se preveía desde entonces, de aglutinar esfuerzos y conjuntar intereses para hacer productiva la tierra. La Ley de 6 de enero de 1915 recogió estas ideas y en la Constitución de 1917 quedaron reglamentadas al definirse en el artículo 27 - el régimen de la propiedad agraria y la acción de tales comunidades campesinas.

No es nuestro propósito ni pretendemos con lo expresado hacer un análisis histórico del problema de la tenencia de la tierra, pero si deseamos dejar asentado que consideramos, como en alguna ocasión nos lo expresara el maestro Gabino Fraga, que "la historia de la propiedad del suelo agrario mexicano es una historia patética y a ella tenemos que hacer permanente referencia, porque sus páginas encierran la vida de un pueblo desventurado que nunca en el lento transcurrir de cuatro siglos, sació su hambre de alimento terrestre. Miseria, opresión, ignorancia y tristeza, en una ya como indisoluble unidad fueron los únicos desolados signos con que expresó el aborigen su permanencia en el mundo. Las leyes agrarias que se han expedido a partir del 6 de enero de 1915 han tratado de liberar económicamente al campesino y de hacer posible una estructura social en la que todos puedan aspirar a la dignidad de una vida plenamente humana. Por este motivo la transformación agraria no debe ser el producto de la improvisación y el capricho; la fe depositada en su bondad y en su eficacia, nace tanto de imperativos de justicia social

como de su entroncamiento y regreso a la doctrina de las sabias, inaplicadas Leyes de Indias. La redistribución del -- campo se ha venido realizando con zozobras y titubeos y a ve-- ces con premura y con torpeza; de ahí que resulte necesaria-- una nueva organización agraria que deberá injertarse en el - futuro de México y que sólo el transcurso del tiempo podrá - revelar y esclarecer."⁴

Estas ideas no han dejado de tener actualidad sino por lo contrario, los ensayos, los propósitos, la conversión jurídica de las disposiciones agrarias constantemente reformadas y adaptadas hoy en la Ley de Reforma Agraria, hacen patente la búsqueda de esa inaplazable nueva organización del campo que día con día cobra, como dice el maestro, perfiles de tragedia nacional.

Quienes objetan el proyecto piensan que en la situación actual los ejidatarios y comuneros perderán su libertad e independencia y se convertirán en asalariados de su propia tierra, sin garantías legales sobre su condición laboral;--- creen además que el Estado puede perder una de sus más sólidas bases de sustentación política al modificarse la propiedad social agraria, y que si no en el corto plazo, con más - tiempo, por virtud de las leyes de acción del capital, se -- consolidará un modelo de capitalismo subdesarrollado y dependiente.⁵

Creemos por nuestra parte que desde un marco jurídico-
la proyección de la Ley podrá satisfacer las necesidades na-
cionales y elevar las condiciones de vida en el campo, desde luego
sí opera una eficaz combinación de los proyectos oficiales -
contenidos en el programa inicial del actual gobierno para u
na positiva "alianza para la producción" con el llamado ----
"Plan de Desarrollo Agropecuario y Forestal", el Sistema Ali
mentario Mexicano y las adaptaciones que le han considerado
necesarias, tanto a la ley agraria como al Código Penal, con
junción legal armada con una finalidad coherente: incrementar
la productividad sin mengua de los derechos inalienables del
hombre del campo. Nuestro propósito es demostrar la afirma--
ción que hacemos.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

La agricultura como actividad humana precisa de suelos
para la siembra. Los suelos debido a su condición natural no
siempre responden al uso al que se les destine y provocan su
agotamiento o destrucción. Abrir tierras al cultivo en forma
indiscriminada no es aconsejable y de esta circunstancia pro
vienen las primeras disposiciones legales para controlar el
uso y tenencia de la tierra.

Por otro lado el pastoreo exige amplios espacios cu--
biertos de yerba para alimento del ganado, y ello obliga a --
mantener un equilibrio entre la productividad de los pastos y-

el número de animales que han de utilizarlos. Para nuestro país la tierra es el factor más importante de su bienestar y prosperidad; así es que el mejor uso de los suelos permitirá contar con un patrimonio seguro y podrá fincar en su cabal mantenimiento nuestro desarrollo económico.

En la agricultura, además, el agua juega un papel fundamental, tanto en lo que se refiere a su función en el suelo, al proporcionarle los elementos nutrientes que las plantas requieren para su desarrollo, como en lo que atañe a sus funciones biológicas y físicas, en las que se encuentra el secreto de una mayor productividad.⁶

Nuestro territorio comprende una extensa área de tierras áridas y semiáridas. A esta circunstancia se debe que desde el año de 1926 se pensara en la necesidad del riego para abrir al cultivo tierras improductivas susceptibles de aprovechamiento agrícola y se iniciara la construcción de grandes presas. Por esta razón una de las primeras reglamentaciones legales que se impusieron estuvo dirigida a la defensa del agua y el suelo. Nos interesa tal reglamentación porque la Ley de Conservación del Agua y el Suelo, que fue promulgada en julio de 1946, comprende la organización de "unidades de producción" que debían establecerse en diversas zonas agrícolas de la República. Es cierto que estas unidades tuvieron el carácter de proyecto-piloto y de ninguna manera se establecieron para finalidades de producción -

de alimentos, lo que es fácil comprender ya que en esos --- años aún no se sentía con la gravedad que hoy ostenta, el - problema de la falta de granos para el consumo humano. Su - objeto fue desarrollar labores de demostración y propaganda entre los agricultores para el empleo de métodos de adecuado tratamiento al suelo.⁷

Lo que interesa a nuestro estudio es que al amparo - de esta legislación fueron celebrados los primeros conve--- nios de cooperación entre agricultores de distintos secto-- res sociales, a los que se proporcionó auxilio técnico y se les enseñaron prácticas de conservación de los vitales elementos a que hacemos alusión. Fue creado un llamado "Servicio de Conservación del Suelo y Agua", resultado de varios congresos que tuvieron lugar en los Estados de Guanajuato, Durango, Chiapas y Veracruz, en donde se discutieron por zo nas los problemas especiales que en materia agrícola les -- afectaban. Tal es el antecedente de las primeras colabora-- ciones habidas en nuestro país entre empresarios agrícolas, pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros, cuya única finalidad era lograr la cooperación de diversos intereses - en el campo de la producción agropecuaria.⁸

Igualmente, con apoyo en el principio de que no basta poseer la tierra sino que hay que hacerla producir al má ximo, la Ley Ganadera estableció desde su vigencia, políti cas para mejorar el nivel cultural de los ejidos ganaderos,

poniendo al alcance de los beneficiarios todos los recursos técnicos y económicos para darles eficiencia productiva y para permitir la asociación de ejidatarios con comuneros y propietarios, e impulsar la explotación pecuaria. En el año de 1970 se contaba con más de cien mil predios ejidales ganaderos, con una superficie próxima a los cincuenta millones de hectáreas de pastizales, estando en poder de este recurso un 29% de grupos ejidales y un 77% de particulares, trabajando en común buena parte de unos y otros. La utilización de los agostaderos en forma combinada en los últimos cuarenta años constituye una realidad que no podemos pasar inadvertida, por representar un sistema de explotación quizás único en los países de América Latina.⁹

En un estudio realizado hace veinte años sobre la cooperación en el trabajo agrícola, efectuado por Francisco Hernández y Hernández, se reconoce que la transformación técnica de la agricultura y de la ganadería sobre bases de justicia social constituye la tarea más difícil de nuestros gobiernos. Para él el predominio numérico de las pequeñas propiedades, posesiones y usufructos campesinos dispersos, mantendrá los vicios del régimen económico vigente; el sistema de la pequeña producción mercantil no podrá entre nosotros liberar a las masas campesinas de la miseria. Por esto cree que sólo la cooperación es el camino asequible, comprensible y ventajoso para que millones de campesinos pasen

del patrimonio individual y disperso a las grandes agrupaciones productivas, a la formación de unidades cooperativas de producción. Nos ha interesado establecer aquí su punto de vista, ya que proviene de una persona que por largo tiempo dirigió la Confederación Nacional Campesina. Según él -- "la premisa económica más importante para la cooperación -- productiva de las grandes masas, es el fomento por todos -- los medios, de una gran industria nacional capaz de reorganizar la agricultura sobre una base técnica moderna. El --- plan del gobierno de México para lograr la cooperación campesina estimula las formas más simples de colaboración en -- la esfera de la venta, el abastecimiento, el crédito, etc., para luego pasar gradualmente a la asociación productiva. En la cooperación de las economías campesinas se encuentra la única forma certera de armonizar los intereses privados de los campesinos con los intereses generales del Estado, haciendo que la gran masa participe en la construcción de la nación que nos proponemos."¹⁰ Veamos por estas ideas que -- la Ley de Fomento Agropecuario no sólo ha recogido un proyecto largamente contemplado, sino que el establecimiento -- de unidades agrícolas proviene de mucho tiempo atrás.

Pero continuemos con el examen de la legislación --- agraria. Si revisamos la Ley de Ejidos de 1920, encontraremos que en ella no se habló de dotación o restitución de -- ejidos, sino de necesidades y derechos campesinos, con res-

peto de la pequeña propiedad, por cuanto debe reconocerse - que la protección de ésta constituyó para el legislador de 1917 una importante garantía, a grado tal que en el propio artículo 27 constitucional se prevé que así como el Estado debe distribuir las tierras entre los núcleos de población más necesitados, habría de procurar su desarrollo para acabar con el latifundismo y de ser posible con la mediana propiedad. En dicha Ley se declaró que los únicos núcleos de población serían los poblados, las rancherías, las congregaciones y las comunidades, quienes debían organizarse en "Juntas de Aprovechamiento Ejidal" con las siguientes atribuciones: a) Representar a la comunidad; b) Distribuir de acuerdo con los estatutos particulares de cada una de ellas la tierra, a cada uno de los miembros de la comunidad, dictando las medidas apropiadas para que éstas pudiesen ser -- utilizadas en forma equitativa; c) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la conservación de los bosques; d) Intervenir en el uso equitativo de los pastos y -- las aguas del terreno comunal; y e) Intervenir en lo que requiriera la representación de la comunidad ante las autoridades políticas, agrarias o judiciales.¹¹

Dos años después, en 1922, se publicó un Reglamento Agrario en el cual se facultó a los poblados y comunidades para designar comités administrativos, los cuales tenían capacidad para contratar y obligarse en todo lo relativo a la

administración y aprovechamiento de las tierras ejidales -- y distribuir entre sus miembros las labores agrícolas. Para el Dr. Mendieta y Núñez esta reglamentación estableció de hecho un comunismo agrario, pues los comités que se integraron a su amparo, no repartieron la tierra sino únicamente las labores agrícolas entre los jefes de familia o mujeres solteras o viudas que sostuvieran alguna familia. Recogían asimismo el total de la producción obtenida y distribuían los beneficios en proporción a la aportación hecha y al trabajo realizado.¹² Se pretendió también implantar el cooperativismo, movimiento que tuvo poco éxito, porque independientemente de que no fue creada alguna institución de crédito que pudiera dar impulso a las cooperativas, piensa también el maestro Mendieta y Núñez, que no se tenía el suficiente grado de cultura y la disciplina que se requiere para tal tipo de organización colectiva, con mayor razón si se toma en cuenta que en nuestros pueblos rurales ni siquiera se habla el castellano.¹³

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927 buscó corregir los defectos de la Ley de Ejidos y los del Replanteo Agrario, por cuyo motivo desechó la denominación de "categoría política" atribuida a pueblos, rancherías y comunidades y habló sólo de "poblados" incluyendo en esta denominación a los núcleos con más de veinticinco individuos capacitados para recibir

parcelas . Narciso Bassols definió el "poblado" como un ---
"conjunto de seres humanos que viven de generación en gene-
ración en un sitio determinado y que desarrollan todas las
manifestaciones de su vida común en el lugar que ocupan y
dentro de la corporación que forman".¹⁴ Pero se comprenderá
por esta conceptualización que todavía fueron necesarios algu-
nos años para que la original organización agraria que se -
pretendió modificar, no alcanzara el grado de autonomía y -
derechos con que se pensaba dotar a los campesinos.

No fue sino hasta el primer Código Agrario, en 1934,
cuando se fijó con claridad la naturaleza de la propiedad -
ejidal, otorgando a las tierras de reparto individual una -
especie de usufructo condicional y revocable como acertada-
mente lo califica el Dr. Mendieta y Núñez, para el caso de
que durante dos años consecutivos no fuesen cultivados los
terrenos otorgados.¹⁵ Sin embargo, lo que nos interesa de
este examen previo, es llegar a la creación en dicho Código
de los Distritos Ejidales, conjunto de esfuerzos para la --
producción en el caso de que algunos ejidos individualmente
considerados no asegurasen rendimientos económicos suficien-
tes para cubrir las necesidades de sus miembros. En tales -
casos y de conformidad con la mayoría y la anuencia de los
propietarios de predios afectables, quienes debían aportar
en forma proporcional las tierras, bosques y aguas suficien-
tes que cubrieron las necesidades de los solicitantes, así

como proveer de los elementos indispensables para la instalación conveniente de los ejidatarios; se constituyeron y organizaron verdaderas unidades productivas semejantes a las que ahora se pretende operar.¹⁶ Estas unidades se establecieron años antes del reparto agrario tanto en la Laguna como en Yucatán y en regiones de los Estados de Tamaulipas, Chihuahua y Sinaloa. La posterior disposición del Gral. Lázaro Cárdenas no fue sino confirmación de esta situación.

Por lo que respecta a la propiedad ganadera, el propio Cárdenas dictó en 1937 un decreto en el que estimó la conservación e incremento de esta riqueza como un imperativo constitucional que el Estado debía distribuir de modo razonable. Definió tal decreto a la ganadería como "un derivado y complemento de la agricultura" y previó la organización de negociaciones ganaderas siempre que tuvieran en pie un número no inferior a quinientas cabezas de ganado mayor o de trescientas de ganado menor; de no llenarse este requisito los agostaderos debían utilizarse en común con la aportación individual de ejidatarios y pequeños propietarios en proporción a la superficie de que se dispusiera. Tanto estas disposiciones como las relativas a los Distritos Ejidales, subsistieron en los Códigos Agrarios de 1940 y 1942, los cuales fijaron las bases para una mejor formación de los ejidos ganaderos y de los ejidos forestales.¹⁷

El Código Agrario de 1942 permitió además la explotación colectiva de los ejidos y el aprovechamiento común de los bienes ejidales y comunales. Dicha explotación colectiva se consideró forzosa cuando las tierras constituyeran -- "unidades infraccionables", cuando los productos que se obtuvieran se destinasen a la industrialización en zonas tributarias de una industria, o cuando la explotación individual resultara antieconómica; en todos estos casos debía -- evitarse el fraccionamiento de las tierras de labor, garantizando los derechos de los ejidatarios que participaran en la explotación.¹⁸ Respecto al ejido ganadero, se limitó a veinte el número de cabezas de ganado que podría aportar cada ejidatario en los agostaderos de uso común, sin perjuicio de que si los pastizales, por su mayor extensión, permitían mayor número, la aportación individual fuese superior.

La única crítica que podemos hacer es que al amparo de esta legislación se trastocaron los propósitos se desvió el camino que buscaba la liberalización del campesino, ya que en cuanto tuvieron eficacia las uniones establecidas y empezaron a recibir los campesinos beneficios económicos, se comprobó que varios ejidos utilizaron asalariados en las labores agrícolas. Tal ha sido el tremendo descubrimiento -- que nos hiciera el economista Ramón Fernández y Fernández, quien nos dice:

"En 1940 lo hacían el 30% de los ejidos dedicados a la agricultura y en 1950 el 31%; tratándose de los dedicados a la explotación ganadera esta proporción fue menor. El hecho de cualquier manera es significativo de transformaciones que se han registrado en los ejidos hacia formas de explotación parecidas a las de la propiedad privada, con lo cual se subvierte y violenta el carácter original y legal de las explotaciones ejidales. La agricultura a partir de 1940 se ha vuelto capitalista al aumentar la proporción de asalariados dentro de la fuerza de trabajo total. Lo curioso es que si los ejidatarios usan asalariados, también es cierto que ellos mismos trabajan como asalariados en otros predios, se supone que además de cultivar su parcela. Así trabajaron 158,533 ejidatarios durante el año agrícola censal de 1940; 263,287 en 1950 y 312,057 en 1960 (según datos recogidos en fuentes oficiales)."¹⁹

Examinemos la Ley de Reforma Agraria. En el capítulo primero del Libro Tercero de esta Ley, que comprende la organización económica del ejido y en particular el régimen de explotación de los bienes ejidales y comunales, se dice que las prerrogativas, los derechos preferentes, las formas de organización y garantías económicas se entienden otorga-

das por igual a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de predios equivalentes a la unidad mínima de dotación individual en los ejidos, los que podrán explotarse individual o colectivamente. La única taxativa es que sólo el Presidente de la República podrá autorizar la forma de explotación colectiva en los siguientes casos:

- I. Cuando las tierras constituyan unidades de explotación - que no convenga fraccionar o que para su cultivo exijan la intervención conjunta de los ejidatarios;
- II. Cuando una explotación individual resulte antieconómica o menos conveniente, ya sea por las condiciones topográficas o por la calidad de los terrenos, según el tipo de cultivo que se pretenda realizar;
- III. Cuando lo requieran las exigencias de maquinaria, im-- plementos e inversiones;
- IV. Cuando se trate de ejidos cuyos productos están destina-- dos a industrializarse o constituyan zonas productoras - de las materias primas en una industria (en estos casos los ejidatarios, independientemente de la materia prima que proporcionen, tendrán derecho a participar en las -- utilidades de la industria conforme a los convenios que se celebren); y
- V. Cuando se trate de ejidos forestales o ganaderos, siem-- pre que las tierras se empleen para el desarrollo econó--

mico de una explotación pecuaria o silvícola.²⁰

En todos estos casos, desde hace varios años se ha -- adoptado el régimen de explotación colectiva sin hacerse adjudicación individual de parcelas y con la única taxativa - de que los derechos de los ejidatarios que participen en la explotación queden plenamente garantizados en cuanto al ingreso para su subsistencia.

Hemos recopilado las anteriores previsiones legales, porque independientemente de que algunas de ellas aún se enuentran vigentes, se relacionan, como veremos más adelante, con las disposiciones críticas de la Ley de Fomento Agropecuario, las cuales no las contradicen ni modifican, sino -- que las adaptan a las necesidades del nuevo sistema de trabajo agrícola que se pretende y explican la naturaleza jurídica de las unidades de producción, a las que hacemos referencia a continuación.

III. ORGANIZACION COLECTIVA DE LA PRODUCCION.

El título tercero de la Ley de Fomento Agropecuario - organiza la producción en los distritos de temporal, a los que en particular va dirigida esta legislación, cuando las tierras de una zona ecológica o socioeconómica tengan características similares de clima, regularidad de los ciclos _

pluviales e idénticas condiciones naturales que hagan favorables los cultivos a realizar. Se han clasificado los productos agrícolas que estadísticamente se controlan en nuestra agricultura, en sesenta y cuatro variedades; pero sólo quince se han estimado de importancia para los efectos de productividad alimentaria, tanto por las áreas anualmente cosechadas y los valores que sus producciones representan, como por constituir los elementos básicos de la dieta habitual del mexicano. Haremos referencia a ellos para resaltar la necesidad de intensificar su cultivo, situación que contempla la legislación en primeros planos.

Desde luego el maíz, porque no sólo se cultiva desde el mar hasta altitudes superiores a tres mil metros y en la mayor parte de los Estados de la República, sino porque en los programas respectivos se calcula que más de un millón y medio de hectáreas pueden fertilizarse en los distritos de temporal para alcanzar una producción aproximada de tres millones de toneladas. A continuación está el frijol, cuyas áreas de producción se han aumentado escasamente en los últimos años, ya que los bajos rendimientos que se registraron en las décadas de los años sesenta y setenta fueron debidas a factores de consumo y de escasez de lluvias. El trigo ocupa el tercer lugar por las áreas de cultivo y el cuarto por el valor anual de su producción; sin embargo, al --- constituir este producto uno de los mayores problemas agrí-

colas del país, de conformidad con el Plan de Desarrollo -- agropecuario y Forestal se busca mejorar las técnicas que permitan que en las zonas temporaleras pueda ampliarse la producción actual, que no alcanza ni medianamente para cubrir las crecientes necesidades de nuestra población. El arroz, el sorgo, la soya y el cártamo, son otros productos cuya intensificación se contempla a través de nuevas áreas de cultivo; complementan a los anteriores productos la cebada, el ajonjolí, la caña de azúcar, la alfalfa, la papa, el cacahuate y el jitomate, a las que se destinan superficies extras de producción, ya definidas como de productividad -- prioritaria.

Por lo que ve a la ganadería se expresa en el mencionado Plan que, como no todas las superficies con pastos pueden ser aprovechadas, en algunas de ellas por ser el agua -- el factor limitante, en otras por la calidad de los terrenos susceptibles de aprovechamiento para cultivos agrícolas; nuestro potencial pecuario únicamente podrá mejorarse cuando se cuente con praderas naturales, con diferentes tipos -- de zacate que las formen y con sistemas adecuados para la -- distribución del agua disponible. Mucho se ha repetido y no somos nosotros quienes dudemos de ello, que una ganadería floreciente ha de estar ligada a una agricultura de alta producción, tanto forrajera como de otros productos, que permitan la más eficiente elaboración de alimentos concentrados.

Pues bien, con base en este programa agropecuario mínimo, se habrán de instalar las unidades de producción en todo el país, pero al Estado corresponderá la organización de los Distritos del Temporal en los cuales quedarán agrupadas estas unidades. Según el articulado de la Ley de Fomento Agropecuario en cada Distrito de Temporal actuará un Comité Directivo, en el que intervendrán delegados de las Secretarías que deberán actuar en forma conjunta y que por orden de importancia son: la de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la de Reforma Agraria; la de Programación y Presupuesto y en algunas actividades las de Comercio y Asentamientos Humanos y Obras Públicas. También formarán parte de dichos comités un representante de cada una de las organizaciones nacionales de ejidatarios, de los comuneros, de los colonos, de los pequeños propietarios y de las siguientes entidades oficiales: Banco Nacional de Crédito Rural, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, Fertilizantes Mexicanos, Conasupo o cualquiera otra entidad de la administración pública - estatal que por disposición legal deba intervenir, pudiendo los Estados y los municipios en donde se encuentren ubicados los distritos temporaleros, acreditar un representante por cada Entidad o municipio.²¹

¿Qué facultades tendrán estos comités? Son múltiples y es en este aspecto donde se temen fracasos, de no existir una eficaz y leal colaboración social:

- I. Aprobar los programas agropecuarios del distrito;
- II. Vigilar la ejecución de los programas autorizados;
- III. Proporcionar asistencia técnica de acuerdo con las posibilidades de personal y equipo del distrito respectivo;
- IV. Promover entre los productores temporaleros la aceptación de los programas aprobados;
- V. Coordinar la organización de los productores temporales para facilitar su acceso al crédito oficial y privado; así como la prestación de los servicios de asistencia técnica y comercialización de los productos que se obtengan;
- VI. Supervisar el desarrollo de los programas y ajustes -- que impongan las condiciones climatológicas prevalecientes en cada región y las propias de cada distrito; para lo cual se aprobarán, en su caso, los proyectos de obras de infraestructura y comercialización cuya repercusión económica haga necesarias; y
- VII. Formular y promover programas de abastecimiento de insumos de acuerdo con las recomendaciones de los centros de investigación agropecuaria, localizados en la región o en otras zonas de similares características ecológicas.²²

¿Cuáles son los límites de su actuación y funciones?

La Ley considera de utilidad pública el destino a la producu

ción de los terrenos de agostadero que puedan ser cultiva-- dos. En esta actividad los comités harán, como primera función específica, un estudio de tales terrenos. Si del mismo se desprende que las tierras son aptas para la agricultura, por su calidad y el régimen pluvial de la región, o por las condiciones hidráulicas costeables del subsuelo, rendirán un informe a la Secretaría de Agricultura para que ésta, -- por los conductos debidos, proponga al Ejecutivo Federal la expropiación de dichos terrenos, sin perjuicio de las dispo-- siciones que hemos analizado y que ya aparecen contenidas -- en la Ley de Reforma Agraria. De ser los terrenos de agosta-- dero sólo propios para la ganadería, serán objeto de expro-- piación aquellos que tengan una extensión mayor de doscientas hectáreas y en los que en una parte puedan realizarse -- cultivos especiales o establecerse un distrito de temporal.

Otra función de los Comités es proponer el pago de las indemnizaciones que legalmente procedan, a los dueños de -- los bienes expropiados, misma que se podrá liquidar en dine-- ro o en especie, esto es, bien mediante el pago de la canti-- dad que resulte del avalúo que se practique, o bien con la entrega de una parte de los productos hasta la total liqui-- dación del adeudo que se contraiga por la unidad correspon-- diente. De resultar necesario el cambio de destino de las -- tierras de agostadero susceptibles de cultivo ejidal o comu-- nal, se procederá por el comité al reacomodo de las áreas --

productivas, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, dando preferencia en dicho reacomodo a los ejidatarios y comuneros ya establecidos, así como a los campesinos con derechos reconocidos. Con estos fines se procederá a la reagrupación de las tierras evitando una subdivisión antieconómica.²³

Los Comités evaluarán también los resultados de los programas que se pongan en ejecución a efecto de evitar las deficiencias en que se hubiere incurrido, en ciclos agrícolas futuros; y prever contingencias derivadas de un inconveniente uso del suelo. Con este objeto prepararán instructivos y recomendaciones que eviten fracasos en materia de productividad. De resultar necesaria la participación de personas y organismos vinculados al proceso productivo de un distrito de temporal, se solicitará su ayuda, se escucharán -- sus opiniones y de ser viables de ponerse en práctica, se emplearán los métodos y técnicas que recomienden, o se ejecutarán aquellas obras que sean básicas para integrar la infraestructura de cada distrito de temporal.

IV. ORGANIZACION Y FINANCIAMIENTO DE LAS UNIDADES DE PRODUCCION.

Es en el artículo 32 de la Ley que comentamos donde se indica que los ejidos o comunidades podrán integrar, mediante acuerdo voluntario, unidades de producción, asocián-

dose entre sí o con colonos y pequeños propietarios, con la vigilancia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Objetivo de estas asociaciones es la producción agropecuaria mediante el uso de espacios comunes, la construcción de obras de provecho común, el empleo de maquinaria y el equipo que resulte necesario para labrar la tierra y como condición inexcusable, que los ejidatarios o comuneros que a ellas se integren, trabajen directa o personalmente la tierra, esto es, que presten servicios en mutuo beneficio. Estas asociaciones no podrán modificar el régimen jurídico de los ejidos o de las comunidades, ni podrán afectar los derechos de dichos ejidatarios o comuneros, quedándoles prohibido también, modificar la situación de las pequeñas propiedades que participen o los procedimientos de afectación agraria. Analicemos estos requerimientos.

Se ha acentuado el hecho de que los ejidatarios o comuneros manifiesten ante todo su voluntad de integrarse en una unidad de producción. El acuerdo, de conformidad con lo que señala el artículo 137 de la Ley de Reforma Agraria, habrá de tomarse por mayoría en asamblea general, ya que se considera esencial en el aprovechamiento de bienes de uso común, que quienes se beneficien con ellos se obliguen a aportar su trabajo para el logro de un eficiente estado productivo. Resuelta esta participación habrá de ser asimismo la propia asamblea general la que establezca la forma en la

que cada ejidatario o comunero trabajará y participará en la explotación. Para esto se requerirá de la aprobación del plan a seguir, por parte de la Secretaría de Reforma Agraria, que cuidará que no se violen garantías o derechos consignados en los estatutos agrarios, ya que la determinación del trabajo en comunidad estará sujeta a dos discernimientos: el de los propios campesinos y el de la autoridad agraria, que podrán impedir, si la estima lesiva de intereses personales, la asociación que se pretenda.

Tendrá que llevarse, para este efecto, un registro de las jornadas que labore cada persona, a la que se le otorgarán anticipos por los trabajos a realizar o se le harán préstamos a cuenta de cada labor efectuada. Una vez vendida la producción se deducirán de las cantidades obtenidas los gastos de operación y el importe de los créditos contratados; y de las utilidades reportadas se deberá distribuir su total en forma proporcional a los derechos agrarios de cada asociado y conforme al tipo y cantidad de trabajo que cada uno hubiere aportado en la producción colectiva. Estimamos lo anterior un avance con relación a la operación económica de los ejidos colectivos ya que en éstos se establece la posibilidad de que algún ejidatario o comunero no quiera desempeñar trabajo personal, en cuyo caso sólo se le cubre el importe que corresponda a la aportación que haga de su unidad de dotación; lo cual no ocurre en la unidad de produc--

ción, en donde es básico, como ya decimos, el trabajo personal.²⁴

La asociación podrá llevarse a cabo con colonos o pequeños propietarios; distinción ésta que sí es fundamental respecto del régimen de explotación de los bienes ejidales o comunales y aspecto en el que se han suscitado las mayores críticas a la ley, por considerarse que se altera sin justificación alguna la organización económica actual. Sin embargo, creemos que no ha sido interpretada en su conjunto la legislación, la que independientemente de no afectar derechos agrarios cuya protección hemos analizado, entre nosotros ha tenido, aunque sin control oficial efectivo, algún desarrollo anterior, a través de la colonización mixta que estableció la Ley Federal de Colonización de 30 de diciembre de 1946, en la que se coordinan los intereses colectivos con los particulares y bajo cuyo amparo se han utilizado no sólo terrenos nacionales sino privados y ejidales, -- por acuerdo de las partes interesadas, y en el que se fijan las condiciones en que habrá de desarrollarse el trabajo colectivo. En efecto, si estamos partiendo de la base de que la unidad de producción sólo podrá surgir por un acto de voluntad particular y mayoritario, la experiencia ya obtenida, de conjuntar colonos (que no medieros) con propietarios, posibilita que los resultados de la explotación productiva -- puedan ser eficaces en otros ámbitos de aplicación social.

Por otra parte, la obligación de la Secretaría de --- Agricultura, de vigilar el funcionamiento de las unidades - de producción, garantiza su existencia, desarrollo económi- co y correcta distribución de cargas y beneficios. Si exami- namos las objeciones que se han hecho al respecto, deberá - convenirse que en ninguna de ellas se ha manifestado que la intervención del Estado no sea la adecuada; lo que se ha pe- dido es que la única posibilidad de asociación tenga lugar entre campesinos y la administración pública, para evitar - cualquier explotación de aquéllos; pero se ha argüido por - parte del gobierno su incapacidad económica para atender la totalidad de los requerimientos nacionales, así como la cir- cunstancia de que una plena colectivización del campo impli- caría el establecimiento de un régimen jurídico y político distinto al que sustenta nuestra ley fundamental. Por ello, como ocurre en otros terrenos de nuestra economía, se busca la intervención de los particulares que vean en el proyecto no únicamente el provecho individual sino el colectivo, fun- ción de justicia social que constituye por ahora la única - posibilidad de salir del estancamiento productivo en que -- nos encontramos.

En cuanto a los objetivos que se persiguen, nadie ha puesto en duda los beneficios y resultados de un trabajo en común. El problema se presenta, como veremos más adelante, en el financiamiento y distribución de utilidades, que de -

momento no aparecen con bastante claridad en la ley y que -- se espera queden regulados en su reglamento. Por ahora y -- por ser inaplazable su función económica, lo único ya hecho ha sido la constitución del Fideicomiso de riesgo compartido²⁵ a que alude el artículo 53 de la Ley, con el propósito de fortalecer el campo mexicano, según se dice en el Decreto respectivo, en favor de los pequeños productores de -- temporal: ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios que dediquen sus esfuerzos conjuntos a la producción de alimentos y quienes tradicionalmente han venido soportando la deficiencia de una baja productividad, consecuencia -- de inadecuados sistemas y tecnologías que limitan el aprovechamiento óptimo de la tierra y del trabajo en ella invertido.

Esta responsabilidad la ha tomado para sí el Estado -- al solidarizarse con estos productores y otorgarles su apoyo económico para garantizar una retribución que permita -- afrontar lo reducido o mermado de sus ingresos cuando no logren una productividad aceptable en sus cultivos. En este -- fideicomiso, que tiene por finalidad aportar los recursos -- adicionales que en cada caso requieran las áreas productoras y que deberá apoyar la realización de inversiones, obras y tareas indispensables para el incremento de la producción agropecuaria, se absorberán los costos de los recursos adicionales indispensables y se otorgará al campesino un ingre

so promedio igual al que haya obtenido por su trabajo en actividades tradicionales. En cada caso y como lo previenen - los artículos 32 y 56 de la Ley, el fideicomiso sólo inter- vendrá en las operaciones que solicite cada unidad. Tendrá com fiduciario al Banco Nacional de Crédito Rural S.A. y a esta institución se encomendará su eficaz operación.

Para la constitución de las unidades de producción -- bastará que la misma se haga constar en acta que levanten - los interesados ante notario público, o en su defecto, ante alguna autoridad administrativa federal que despache en el lugar. Las actas protocolizadas deberán remitirse para su - aprobación y registro a la Secretaría de la Reforma Agraria, con el objeto de que esta dependencia las examine y comprue- be que la asociación formada no contiene ninguna disposi--- ción lesiva de los derechos ejidales; se percatará también de que la unidad ha sido constituida conforme a los requisi- tos fijados por la Ley y comprobará que se garanticen los - recursos de subsistencia de los ejidatarios o comuneros que participen. El registro se hará dentro de los quince días - hábiles siguientes a la fecha en que se presente la solici- tud respectiva y la Secretaría cuidará de que si en las uni- dades intervienen únicamente ejidos y comunidades, con la - participación del Fideicomiso de Riesgo Compartido, la in- tervención de éste se registrá por las normas aplicables in-- sertas en la Ley de Reforma Agraria, en particular las rela

tivas al crédito que se proporcione con carácter oficial.²⁵

V. REPRESENTANTES DE LAS UNIDADES DE PRODUCCION, FUNCIONES, OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES.

Las unidades de producción quedarán bajo el control de los Comités Directivos de cada distrito de temporal, que de hecho serán la autoridad que intervenga en su formación y desarrollo, obtención de créditos y distribución del trabajo de acuerdo con la zona en que operen y los cultivos a que se dediquen. Una vez que estas asociaciones queden registradas por la Secretaría de la Reforma Agraria adquieren capacidad jurídica para realizar todos los actos que les competan y celebrar aquellos contratos necesarios para alcanzar sus propósitos; la Ley dice que inclusive podrán contratar trabajadores, aunque se presume que sólo sea para la realización de funciones especializadas, como el manejo de la maquinaria y equipo de que se disponga o el empleo de encargados de la distribución y comercialización de los productos obtenidos. Por esta razón, se repite, las unidades gozarán de todos los privilegios y garantías legales, pero no podrán modificar el régimen jurídico de los ejidos o comunidades, ni podrán alterar la situación de las pequeñas propiedades.

En cambio, los ejidos o comunidades que formen parte

de una unidad de producción, intervendrán con la personalidad jurídica que les otorga la Ley de Reforma Agraria, sin disminución o modificación de ninguno de sus derechos y sin mengua de sus aportaciones. En consecuencia, en el acta -- constitutiva de cada unidad habrá de quedar precisada la -- distribución proporcional del interés económico de cada sec tor y en las asambleas a que se convoque cada ejido o comunidad computará el número de votos que corresponda a la superficie de terreno que aporte y al trabajo que se acepte - realizar por sus miembros. En la referida acta tendrá ade-- más que indicarse el número de administradores que se designen, sin perjuicio de que sea uno solo el administrador encargado de la dirección y operación centralizada de la unidad.

¿Qué otras disposiciones deberán comprender las actas constitutivas? Para adoptar los acuerdos y resoluciones de la asamblea se determinarán previamente los programas a des arrollar, sujetos desde luego al Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal; la forma en que se ejecutarán dichos programas con indicación de la actividad indivi-- dual o colectiva que vaya a tener lugar; se determinarán -- asimismo las inversiones que se proyecte realizar; los créditos que resulte indispensable gestionar; el apoyo técnico que se requiera en auxilio de los trabajos que se efectúen; y en general, las bases para hacer operativo un reglamento

interno de la unidad. El administrador o los administradores deberán estar investidos de plenas facultades legales para el desempeño de sus funciones y se les acreditará, a través de comunicación dirigida a la Secretaría de Agricultura, con el objeto de que los Comités Directivos estén en contacto con ellos y sean el conducto para informar de las actividades agrícolas y para recibir las instrucciones que se dicten con el fin de impulsar, garantizar y vigilar la productividad de cada unidad.

Cuando se convoque a reuniones, el administrador lo hará por medio de notificación personal a cada asociado. Estas reuniones serán convocadas, bien para aprobar los planes de trabajo y de crédito que hayan sido adoptados, o para informar de las operaciones registradas durante su ejercicio. La Secretaría de Agricultura deberá también recibir notificación por escrito de la reunión a celebrarse, para que ella puedan concurrir, en primer término, su representante y el delegado agrario de la entidad federativa o municipio que corresponda; en segundo lugar, los representantes de la administración pública federal relacionados con la producción, el crédito, la industrialización o la comercialización de los productos; en tercer lugar, los representantes de las instituciones que hayan financiado algún crédito, que hayan intervenido en el arrendamiento de maquinaria o equipo; o que intervengan en la construcción de instalacio-

nes para almacenamiento o procesamiento de los productos.

Para el control de la maquinaria de que se disponga, sea propia de la unidad rentada, la Secretaría de Agricultura llevará un registro en el que se disponga su distribución en los plazos y con la urgencia de cada fase del trabajo a desarrollar. La Secretaría fijará las bases del arrendamiento y autorizará las tarifas conforme a las cuales se haga el pago de servicios, de acuerdo con el monto de las inversiones y el uso a que se destine cada equipo de labor. El objeto es que el empleo de vehículos, maquinaria e instalaciones, se haga de manera conjunta entre pequeños propietarios, colonos, ejidatarios y comuneros, o entre éstos y terceros, a fin de reducir costos y ampliar capacidades de empleo.

Respecto de los contratos que las unidades podrán celebrar con las instituciones oficiales y privadas, de preferencia con las primeras, están los de aparcería rural o ganadera; los de habilitación o avío y los refaccionarios que se estimen convenientes. Recordemos únicamente para ilustración, que la aparcería agrícola confiere el uso de un predio rústico para su cultivo, distribuyéndose las partes los frutos que se obtengan en la proporción que se convenga; el aparcerero en ningún caso podrá recibir menos del 40% de los frutos obtenidos.²⁶ La aparcería ganadera permite encargar

a terceras personas el cuidado y alimentación de un determinado número de animales, repartiéndose entre las partes el uso de los mismos en la proporción que se establezca; es decir, estos contratos tienen la doble función económica del aprovechamiento de riqueza y la utilización de servicios. En cuanto a los contratos de habilitación o avío, el acreditado queda obligado a invertir el importe del crédito precisamente en la adquisición de las materias primas y materiales indispensables o en el pago de jornales, salarios o gastos directos de explotación,²⁷ por lo que corresponde al contrato de crédito refaccionario, el acreditado deberá invertir el importe del crédito en la adquisición de aperos, instrumentos, útiles de labranza, abonos, ganado o animales de cría; o en la realización de plantaciones de cultivos cíclicos o permanentes; en la apertura de tierras para el cultivo; en la compra o instalación de maquinaria o en la construcción de obras materiales para el fomento agrícola o industria.²⁸ Desde luego, podrán celebrarse también contratos de arrendamiento de tierras, sólo que ello corresponderá examinarlo en el capítulo relativo a las tierras ociosas.

Y por lo que se relaciona con los créditos, será el Estado a través de sus instituciones oficiales, en particular el Banco Nacional de Crédito Rural, el de Fomento Cooperativo, el de Obras y Servicios Públicos y el de Transportes, los que de preferencia intervendrán en el financiamien

to de las unidades de producción, aun cuando la banca privada ha manifestado por su parte estar en la mejor disposición de contribuir al impulso de los programas agrarios. El auge de la agricultura está en función del interés económico de los campesinos y si el propósito es asegurar el abasto de los productos básicos que requiere la población, el Estado será el que reemplace al capital privado, ya que se ha visto el temor de éste a invertir en empresas que considera riesgosas. Sólo la acción conjunta de gobierno y agricultores permitirá el acrecentamiento y volumen de los productos del campo.

De aquí las necesidades que nacen para las unidades de producción, pues no se trata, como se ha expresado oficialmente, de otorgar a los campesinos ayudas de beneficencia pública, sino de hacerlos aptos para el manejo de sus propios intereses. Sólo utilizando los recursos con que hoy se cuenta, los morales de la población agraria y los económicos de que se dispone, podrán acumularse medios suficientes para reorganizar la agricultura. El éxito del proyecto se basa en la eficiencia, en el deseo de cooperar y en el trabajo consciente de cada persona; en llevar a un extremo riguroso, si se quiere estimarlo así, el cumplimiento de las obligaciones que se contraigan. No será la aplicación de sanciones, que no se marcan de ningún modo en la Ley, lo que logre ampliar la productividad del agro, sino la sólida

ridad y el entusiasmo de alcanzar las metas programadas.

VI. DURACION DE LAS UNIDADES DE PRODUCCION; RELACIONES CON OTRAS ORGANISMOS; DISTRIBUCION DE LAS UTILIDADES QUE SE OBTENGAN.

El artículo 37 de la Ley señala que las unidades de producción tendrán un término fijo, prorrogable por acuerdo de las partes y con aprobación de la Secretaría de Agricultura. Sólo en caso de resultar necesaria la amortización de las inversiones que se hubieren hecho, los plazos para su operación económica se extenderán por el tiempo que se requiera para cubrir el saldo de los créditos o deudas contraídas.

Esta disposición nos marca tres situaciones específicas: la primera de ellas relacionada con un plazo fijo para los trabajos de la unidad de producción, que puede serlo para un ciclo agrícola, o dos o ciclos agrícolas, en aquellas tierras donde sea posible por la humedad o por las precipitaciones pluviales de invierno, el desarrollo de cultivos sucesivos. Sin duda alguna será difícil en terrenos de temporal la presentación de este fenómeno, pero como en algunas regiones del país ello pudiera ser posible, se prevé la posibilidad de que la combinación de esfuerzos para lograr una productividad mayor, permita el trabajo en dos ciclos agrícolas sucesivos.

El plazo fijo puede serlo por un año calendárico, por más o menos tiempo, si se calcula el indispensable para preparar las tierras, sembrar, cultivar y cosechar los frutos. Es probable que si se atiende a las operaciones posteriores a la recolección, se convengan los interesados la permanencia de la asociación hasta en tanto se pignoran los productos obtenidos y se hace el reparto de utilidades, operaciones que requieren de más tiempo que el propio del cultivo - y que puede extenderse a períodos mayores de un año.

Será en estos casos cuando se presente la segunda situación; esto es, que sea necesario prorrogar por más tiempo del que se haya fijado, la existencia de la unidad productiva y que el convenio entre los asociados tenga la duración que exijan las operaciones comerciales que se lleven a cabo hasta obtener la venta y pago total del producto obtenido. En estos casos se tendrán que cumplir dos requisitos legales, uno relacionado con el acta constitutiva de la unidad; otro dirigido a la Secretaría de Agricultura, para que autotice un término indefinido, el preciso para la realización de los actos a que hacemos referencia.

La tercera situación es la más lógica y entraña, no la fijación de un plazo o la ampliación de un término, sino el tiempo necesario para que las inversiones que haga la unidad, además de los gastos de preparación de la tierra en

los casos de cultivos permanentes, puedan ser amortizados en su totalidad, pues es indiscutible que mientras esto no tenga lugar, no podrán los asociados disfrutar de utilidades, - únicamente de las cantidades que se les autoricen para subsistencia, mismas que inclusive tendrán que ser tomadas de los créditos que se obtengan. Será aquí donde entren en ejecución las operaciones de habilitación o avío, o de refacción, a las que ya hemos hecho referencia. En estos casos la Secretaría tendrá que aprobar la duración indefinida de la asociación de campesinos y agricultores con pequeños propietarios. La ley contiene como disposición adicional²⁹ que las partes integrantes de una unidad podrán dar por terminada ésta antes de cualquier término fijado en el acta constitutiva, -- siempre que no afecte a los resultados del ciclo productivo que se hubiere iniciado, en cuyo caso la asociación perdurará hasta concluir dicho ciclo.

No discutimos con quienes objetan la Ley el peligro - que puede entrañar este tipo de asociación si no se efectúa una estricta y honesta vigilancia, pues se tiene la experiencia en el arrendamiento de tierras ejidales a cambio de la apertura de éstas con equipo mecánico (del que como es de suponerse carece el ejidatario), que se eleva por diversas razones el costo de los trabajos de desmonte, de destroncamiento, de rastreo y de surcos, prorrogándose por años la amortización para el pago de los mismos, al -- grado de que, cuando ya puede trabajar esas tierras el campesino,

varias áreas están empobrecidas o requieren de nuevos trabajos mecanizados. La adición al artículo 254 del Código Penal representa un principio de protección en estos aspectos.³⁰

En el capítulo de relaciones de la unidad de producción con otros organismos, las fundamentales serán con las dos Secretarías que han intervenido en el proyecto: la de Agricultura y la de Reforma Agraria; es indirecta a nuestro juicio la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto, porque sólo tendrá que hacerlo en el aspecto de ajustar el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal a los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación, cuyo desarrollo y control están encomendados a esta otra entidad del gobierno federal.

Ahora bien, por la estructura de los Comités Directivos de cada distrito de temporal, su relación más directa la tendrán con las instituciones bancarias, en particular el Banco Nacional de Crédito Rural que será el que absorba la mayor proporción del crédito que se les otorgue, ya que con tal finalidad se adicionó el artículo 136 de la Ley de Reforma Agraria en lo que corresponde al apoyo técnico y financiero.³¹ También sus contactos habrán de ser permanentes con la reestructurada Aseguradora Nacional Agrícola, ya que con fecha primero de enero de este año entró en vigor -

la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina, y los - seguros que garanticen la producción agrícola serán omerados en su totalidad por dicha aseguradora, la que por ley - habrá de intervenir obligatoriamente en los casos en que un financiamiento destinado a explotaciones agrícolas o ganaderas, se otorgue por cualquiera de las instituciones nacionales de crédito o se haga con fondos del gobierno federal.³²

Las otras empresas paraestatales con las que tendrán también contacto son Fertilizantes Mexicanos S.A. y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Servicios Ejidales, S.A., la primera para proveerlas de los abonos y fertilizantes requeridos, la segunda para la comercialización y distribución de los productos. Pero en los casos en que las unidades vendan estos productos a la industria, habrán de celebrarse convenios o contratos con las empresas respectivas, desde luego con la aquiescencia en lo que les corresponda, de los expresados Comités Directivos, una de cuyas funciones accesorias será precisamente intervenir cuando en la producción o distribución participen otros sectores.

Finalmente, la ley expresa que los miembros de las -- asociaciones constituidas tendrán derecho a las utilidades que se obtengan, deducidos como ya se ha advertido, los anticipos, gastos, abonos a créditos y costos adicionales que hayan sido aprobados por la asamblea, con autorización de las Secretarías de Agricultura y Reforma Agraria.

Las normas que regulan esta participación en las utilidades se ajustan a la siguiente característica: la tierra, los recursos materiales y el trabajo que se aporte tendrán un valor estimado de antemano, según la importancia de la aportación que se haga; la mayor o menor superficie de terreno, la calidad del mismo y su utilización, se cuantificará por separado y en proporción ajustada a los resultados. Hemos dicho que el trabajo de los asociados no es libre, -- porque aparte de aportar la tierra deberán trabajarla dentro de la unidad; por esta razón se les otorga el beneficio de pagarles parte de este trabajo mediante los anticipos, -- que nunca serán inferiores al importe del salario mínimo de la región y conforme a las disposiciones aplicables de la ley laboral, por ser éste un derecho y un deber irrenunciables para el trabajador campesino. El pago de tales anticipos será sin perjuicio de las sumas adicionales a que cada asociado tenga derecho en las utilidades, o a cualquier -- otro rendimiento económico que produzca la unidad. Y como -- podrá darse el caso de que se aporten implementos agrícolas o equipo, se cuantificará el valor proporcional de tal aportación para incluirlo en el monto de las utilidades.

En el reparto de las utilidades intervendrá la Secretaría de Agricultura de acuerdo con el programa de liquidación que apruebe esta dependencia. En este programa intervendrán los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios

y en el se fijarán:

- a) los plazos aproximados en que podrá obtenerse la comercialización del producto;
- b) la fecha en que haya de cubrirse la utilidad obtenida;
- c) la parte proporcional a que tenga derecho cada uno de los asociados; de intervenir un pequeño propietario la proporción que a éste corresponda en el valor total de la producción;
- d) la forma en que se calculará la cantidad en efectivo que a cada socio se le distribuirá; y
- e) el sistema de comprobación de que dispongan los asociados para acreditar la exactitud de la utilidad total obtenida.³³

VII. CONSIDERACIONES FINALES

La Ley no ha afectado, como podrá apreciarse, ninguna de las formas de tenencia de la tierra que actualmente existen en el país; el propósito único es aprovechar en lo posible todos los terrenos de cultivo y hacerlos productivos, sean de riego o de temporal; se encuentren ubicados en planicies o en montes susceptibles de empleo agrícola; o si han sido destinados al pastoreo, utilizar una parte de ellos en labores agrícolas. El camino para lograr esta productividad: el trabajo humano, plenamente garantizado en lo que ha

ce a sus rendimientos. Por ello el Estado toma la responsabilidad de que trabajo y tierras rendirán lo suficiente para obtener una alimentación nutritiva y un sistema de vida decoroso; y se ocupará de los factores esenciales: crédito, insumos, apoyo técnico, maquinaria y equipo, instalaciones, etc.

Mucho se ha dicho y creemos que es una realidad apreciable, que el reparto agrario está tocando a su fin, porque no es posible distribuir lo que ya no se tiene, lo que ya no se posee; de ahí que el objetivo fundamental de la Ley que comentamos sea el trabajo, porque su falta es lo que produce la inquietud personal, la ansiedad familiar y provoca la migración interna o externa en busca de fuentes que lo proporcionen. En el caso de nuestro país el trabajo ya no sólo representa una necesidad sino una urgencia que ha de satisfacerse por todos los medios posibles; urgencia de acabar con el éxodo del campo a los grandes centros de la población; urgencia de impedir la migración braceril; urgencia de obtener los productos alimenticios necesarios para la subsistencia; urgencia de hacer efectivos los principios de la justicia social que todos pregonamos pero que muy pocos atendemos y conciliamos con nuestro modo particular de ser.

Combinar el esfuerzo de campesinos y pequeños propie-

tarios en un empeño colectivo, si tal esfuerzo es bien entendido y eficazmente protegido por una legislación adecuada, constituye un intento contra el que nadie pueda válidamente oponerse. Cuidar el equilibrio que debe existir en las fuerzas productoras será responsabilidad del Estado. Rendir buenos frutos será tarea particular de las unidades de producción.

El peligro que pueda representar la colectivización del campo, objetivo de unos, temor de otros, nos lo habrá de aclarar el maestro Mendieta y Núñez, quien nos explicará con su reconocida sapiencia y su larga experiencia, cuáles puedan ser los efectos del empeño oficial. Por nuestra parte sólo apuntamos que histórica y jurídicamente algunos intentos, como el de las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola Ejidal, que se organizaron durante el gobierno del Gral. Cárdenas, produjeron excelentes resultados, y que de haberse estructurado con mejores bases políticas, el programa actual hubiera podido florecer desde hace cuarenta años, salvo, volveré a repetir, la docta opinión que sobre el particular tenga el maestro Mendieta y Núñez. Lo que en conclusión deseo manifestar es que agrupar sectores diversos para la producción en el campo no es novedad y que como en todos nuestros proyectos, la conducta que observen las personas que intervengan y el efectivo control que se ejerza para evitar abusos y la explotación del campesino, constituirán

**el apoyo para una efectiva aplicación social de la Ley de -
Fomento Agropecuario.**