

LEGISLACION AGRARIA Y CONTROL ESTATAL EN MEXICO

Jorge Luis Ibarra M.

La crisis de la agricultura mexicana y las necesidades del desarrollo del capitalismo han obligado a nuevas formas de intervención y control estatal en las actividades productivas de los campesinos; a un tratamiento novedoso de las relaciones sociales en el campo, así como de los sujetos del derecho agrario. El nuevo tratamiento ha culminado en una serie de medidas legislativas, como forma privilegiada de regulación y mediación del Estado capitalista; así como en ajustes al interior de la administración estatal.

Una expresión singular y privilegiada de la política económica dirigida al campo en el presente gobierno, es la Ley de Planeación y Fomento Agropecuario (L.F.A.); ordenamiento legal aprobado en el mes de diciembre de 1980. Es expresión en tanto nos entrega el discurso del Estado sobre sí mismo; y es privilegiada, porque no es un discurso cualquiera del Estado, sino que es producido como texto legal.

Esta ley, su proceso político de creación y su aplicación, son realmente un laboratorio para el análisis jurídico político. A partir de ella pueden analizarse los discursos más importantes del Estado, la relación del ejecutivo y el legislativo en el gobierno mexicano, los reajustes en los aparatos del Estado, las relaciones de los grupos de poder al interior de las ramas y aparatos estatales, etc. A nosotros nos interesa, en este trabajo, centrarnos en dos aspectos importantes de la ley, que constituyen además, los dos tipos de normas centrales de la misma: 1) las que se refieren a los nuevos mecanismos de regulación e intervención estatal en la vida agraria; y 2) lo referido a las relaciones entre los agentes sociales, que intervienen en la producción y distribución agropecuaria; relaciones que no son, sino relaciones de propiedad.

Comprender cabalmente un texto legal de esta naturaleza, exige definir con claridad la especificidad del proceso político que la ley expresa. Especificidad que se da por la línea que el Estado ha seguido en el sector

agropecuario en los últimos años. Sin embargo, la L.F.A., no es resultado de un proceso que se da exclusivamente al interior del Estado, sino que tiene tras de sí una inmensa transformación, que se ha venido desarrollando en la estructura agraria de México. Ello significa que debemos responder a cuáles son las necesidades en el terreno de la economía y el control político, que han obligado a que tomen forma legal y se expresan en el terreno estatal, modificando el derecho agrario, una serie de procesos sociales que o se están dando en el país o se quieren producir y encauzar. Estamos nada menos que frente a la tarea de definir la relación entre forma y contenido en el derecho; empresa difícil de cuyo resultado satisfactorio no estamos seguros en el presente estudio, y menos aún cuando una explicación completa de los procesos de referencia rebasan los límites de este trabajo.

Creemos que no es posible entender el lenguaje de la L.F.A. si no se hace una explicación previa de la conformación de los sujetos de la actividad y el derecho agrario en México. El derecho que surge de la Revolución Mexicana de 1910-17, reconoce dos formas fundamentales de propiedad de la tierra: por un lado el *ejido* y la *comunidad*, sujetos a un mismo régimen de propiedad, y por otro la *pequeña propiedad* que puede asumir la forma de *colonia*. El reconocimiento del ejido y la comunidad como sujetos con capacidad jurídica para poseer tierras y dedicarse a actividades agropecuarias es resultado de un triunfo parcial de las masas campesinas en la Revolución Mexicana.

Explicar con precisión la significación del ejido y la comunidad requiere un tratamiento histórico profundo, que rebasa a este trabajo. Por tanto, señalaremos los aspectos más importantes de ambos, en una definición que puede pecar de legalista. Podríamos caracterizar al *ejido* como aquella forma de organización social y de propiedad de la tierra en la que el titular jurídico de la misma es un núcleo de población que ha sido beneficiado por un reparto de tierras, derivado de la afectación de un latifundio ilegal, o bien, de terrenos propiedad de la nación. *Las comunidades* son grupos sociales, que regularmente datan desde tiempos prehispánicos o coloniales, quienes además de definirse en el derecho agrario por la posesión o pertenencia a una determinada superficie de la tierra, cuentan en muchos casos con tradición, lengua y costumbres propias. La legislación agraria reconoce a las comunidades el derecho a la tierra que poseen de hecho, y su regularización, así como el derecho a la restitución de aquellas superficies de que han sido despojadas. Tanto el ejido como la comunidad pueden explotar colectiva e individualmente la tierra. La pequeña propiedad agrícola o ganadera, es la propiedad privilegiada en el tratamiento legislativo y no pueden ser titular de la misma las sociedades por acciones.

La lucha campesina durante la revolución y después de ella, ha impuesto a las fracciones burguesas y pequeño burguesas triunfantes, el reconocimiento al derecho de los pueblos a solicitar la dotación de ejidos, y el de las comunidades a conservar la posesión de sus tierras o a reclamar la restitución de las que se les despojó en tiempos pasados. Sin embargo, tal reconocimiento obedecía más a un interés político, tendiente a pacificar y controlar a las masas campesinas, que a una real convicción que concibiera

que estas formas de propiedad jugarían un papel importante en la estructura productiva y social del país. La pequeña propiedad privada, se concibió y concibe como el prototipo de la empresa productiva y donde descansaría el desarrollo agrícola y económico del país.¹

El lugar previsto para el ejido y la comunidad, se expresó jurídicamente en una serie de dispositivos de carácter legal que sometieron a ambos a un estricto control estatal. El presidente de la República se erige en máxima autoridad agraria y decide en última instancia la dotación y restitución de tierras después de engorrosos procedimientos administrativos, sometidos a los reacomodos de fuerzas al interior de los aparatos del Estado. Gran parte de la vida del ejido y la comunidad se someten a la supervisión o aprobación de la administración pública agraria, principalmente en elecciones o destituciones de autoridades internas, en la suspensión o privación de derechos de los miembros del ejido, en la aprobación de reglamentos internos, etc. En las relaciones del ejido y la comunidad hacia el exterior los controles están igualmente presentes, sobre todo en la celebración de contratos con terceros, en la asociación con otros ejidos y comunidades, en la comercialización y contratación de créditos, etc. El Estado no se conforma con penetrar en la vida interna del ejido y la comunidad, sino que también se convierte en el mediador entre estos y el mundo exterior.

Paralelamente a la constitución de los mecanismos de subordinación del ejido y la comunidad al Estado, se van plasmando también a nivel jurídico y administrativo, una serie de medidas que abrirán una gran brecha entre la propiedad privada y la "propiedad social" en el campo mexicano. Además de que a los propietarios privados de la tierra se les beneficia preponderantemente con las tierras de mejor calidad y con las obras oficiales de infraestructura agrícola y ganadera, se les da mejor tratamiento legal en cuanto a la extensión de superficie de tierra, con las consecuencias necesarias en una mejor posición en el terreno de la capitalización y el poder político. El mínimo de la superficie de tierra de riego que debe poseer un ejidatario, por ejemplo, son 10 hectáreas; el máximo que debe poseer un propietario privado son 100 hectáreas. En el caso del ejidatario el mínimo regularmente ni siquiera se alcanza; en el caso del pequeño propietario el máximo muchas veces se rebasa por formas simuladoras de latifundio.

Lo anterior ha propiciado la existencia de dos polos totalmente desproporcionados de la agricultura mexicana: un polo desarrollado con las mejores técnicas de producción y en relaciones claramente capitalistas en su explotación; y un polo atrasado, escaso de recursos, con técnicas muy rudimentarias sujeto a formas de explotación campesina. La propiedad privada de la tierra se encuentra predominantemente en el primer polo, y la ejidal en el segundo.

El régimen de propiedad del ejido y la comunidad forma parte, tam-

¹ Véase el discurso de Luis Cabrera del 3 de diciembre de 1912 en la Cámara de Diputados y los de los Constituyentes Navarro y Bojórquez en la discusión del art. 27 constitucional. Igualmente la legislación agraria posterior a 1917.

bién, de la estrategia de control y manipulación del sistema ejidal; distinguiéndolo claramente de la propiedad privada de la tierra. Este régimen ejidal de la propiedad ha marcado, indudablemente, la forma del desarrollo del capitalismo en la agricultura mexicana. La propiedad ejidal y comunal de la tierra corresponde jurídicamente al núcleo de población, pero los ejidatarios y comuneros podrán aprovechar y explotar individualmente las superficies que les sean asignadas cuando se trata de explotación parcelada. Este derecho puede transmitirse hereditariamente a un solo heredero. El derecho de propiedad ejidal está fuera del comercio. Ni el ejido en su totalidad, ni el ejidatario en particular pueden enajenar su derecho sobre la tierra, ni gravarlo, hipotecarlo, celebrar contratos de arrendamiento, aparcería, etc. De acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria (L.F.R.A.) los terrenos ejidales y comunales no pueden ser explotados por terceros, sino únicamente por los ejidatarios y comuneros. El trabajo personal y directo del beneficiario de terrenos ejidales y comunales es condición inexcusable para conservar el derecho a explotar la tierra. Parecería que se trata de someter a los ejidatarios a una economía campesina de subsistencia basada en el trabajo familiar.

El principio de que la "tierra es de quien la trabaja" no se ha aplicado a la propiedad privada de la tierra, cuyos titulares no tienen obligación de trabajarla personal y directamente. La propiedad privada de la tierra no tiene limitaciones a su ejercicio y circulación mercantil. A los propietarios privados sólo se les obliga a mantener en explotación su tierra, a no rebasar los límites legales y a no pulverizar la propiedad por fraccionamientos. En la lógica de la legislación agraria el propietario privado debe ser un empresario y el ejidatario y comunero un simple ejecutor de tareas agropecuarias.

El desarrollo del capitalismo en la agricultura en México ha puesto en condiciones de dudosa eficacia gran parte de las disposiciones legales en que se sustenta el régimen de la propiedad ejidal. Es de sobra conocida la existencia generalizada de contratos ilegales de arrendamiento de terrenos ejidales. Contratos concertados entre ejidatarios y la burguesía agraria, principalmente en las zonas de riego del país, donde muchas veces los ejidatarios se convierten en asalariados en sus propias parcelas, sobre las que han perdido todo control. El sistema ejidal a pesar de ser un freno al desarrollo del capitalismo en la agricultura, no ha impedido la penetración del capital al ejido y la comunidad, sea violando las leyes, sea por vías perfectamente legales como el crédito y el intercambio mercantil desigual, etc.

De lo anterior se deriva que no es suficiente la propiedad jurídica para analizar el verdadero papel que el régimen ejidal juega en la estructura agrícola en México, ni para definir a los verdaderos agentes de la producción. El poder de decidir sobre la forma y términos del aprovechamiento económico de los recursos ejidales y por tanto la distribución del beneficio producido por los mismos, no siempre coincide con sus titulares jurídicos, los ejidatarios. Por el contrario, regularmente las decisiones y el beneficio quedan en los agentes del capitalismo, como el arrendatario capitalista, el comerciante, el prestamista, y en cada vez mayor proporción en el Estado, que, a través del crédito oficial, tiende a estatizar la producción agropecua-

ría ejidal.² Al parecer hacia esto apunta la L.F.A., como veremos más adelante.

Si bien es cierto que lo señalado hasta aquí, da una idea general de las características básicas del sistema ejidal, es también claro que el papel que éste ha jugado, tanto en la estructura económica como en la forma de dominación y constitución del poder en México, ha tenido sus variantes y modificaciones en los distintos momentos del país, conforme han cambiado las condiciones económicas y la correlación de fuerzas entre las clases sociales. Hacer un recorrido por esas etapas no es tema de este trabajo, pero sí agregaremos que el ejido en tanto aparato estatal se encuentra cruzado por contradicciones y luchas, de tal modo que no siempre es fácil controlarlo y manipularlo.³

La Ley de Planeación y Fomento Agropecuario

La L.F.A. significa, desde nuestra interpretación, el ensayo de un nuevo tratamiento del Estado al sistema ejidal y marca un corte con políticas anteriores. Esta ley es la síntesis, hecha forma legal, de un proceso que se viene dando en el campo y en la política del Estado hacia el mismo. Abre un nuevo proceso juridizado en la escena política y en la estructura agraria en México. Es síntesis en tanto que encuadra jurídicamente un proceso iniciado desde antes, orientado a la intervención cada vez mayor del Estado en la dirección de la producción ejidal y privada en las zonas de agricultura de temporal en México (las zonas que no tienen sistemas de riego). La L.F.A., además, acentúa la tendencia a la pérdida de control del proceso productivo por los campesinos, legalizando formas de penetración del capital privado en los ejidos, permitiendo, ahora sí, la explotación directa por el capital de los terrenos sujetos al régimen ejidal. Esta ley marca entonces, una serie de reajustes en las relaciones entre el Estado, el capital privado y el sistema ejidal. En la ley se expresan, igualmente, los últimos recambios que se han dado al interior de los aparatos estatales orientados a un mayor predominio de aquellos cuyas funciones son el impulso a la producción y la ordenación de las actividades agropecuarias, en detrimento de los destinados a tareas más políticas y de "justicia social", como el reparto de tierras. Existe ahora un reconocimiento jurídico al predominio de los aparatos económicos sobre los de control político al interior de la Administración Pública.

La L.F.A., no surge como rayo en cielo sereno, sino que viene precedida de una serie de medidas del Gobierno Federal, centradas en planes, proyectos, programas, acuerdos, etc. tendientes a impulsar la producción agrícola del país. Todas estas medidas tienen por objeto dar salida a una

² Véase a Gustavo Gordillo en el "núcleo estatal en el medio rural: algunas consideraciones sobre el crédito agrícola en México". *Investigación económica* No. 147. Enero-mayo 1979.

³ Véase a Jorge Luis Ibarra en "Ejido y control estatal". Reporte de investigación No. 64 D.C.S.H. UAM-Azcapotzalco, y a Gustavo Gordillo en "Estado y Sistema Ejidal" *Cuadernos Políticos*. No. 21, julio-sept. 1979.

situación agrícola calificada de crítica y cuyo diagnóstico revelaba la siguiente situación para 1975, con el consecuente agravamiento en los años posteriores:

1. La agricultura capitalista, domina las áreas y cultivos más rentables. Lo más importante del género del aparato distributivo y financiero.
2. El polo minifundista de agricultura de temporal, se caracteriza por su desorganización económica, por la fragmentación de los predios y por su descapitalización. Sin embargo, allí es donde se encuentra el mayor número de campesinos.
3. Las importaciones agropecuarias desde 1970 han crecido aceleradamente. México ha dejado de ser autosuficiente en productos agrícolas básicos (maíz, trigo, frijol, sorgo, arroz, soya, etc.).
4. Hacia 1965, se inicia el estancamiento de la superficie cultivada y se desaceleran los aumentos de productividad. Las zonas de temporal se abandonaron en más de dos millones de hectáreas para 1974.
5. Los esfuerzos oficiales para incrementar la producción agrícola hasta 1975, no toman en cuenta al sector temporalero-minifundista.
6. La inversión privada hacia el campo ha venido decreciendo.⁴

De Allí que los objetivos declarados de la ley sean:

1. Fomentar la producción agropecuaria y forestal para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo. (art. 1ro.).
2. Proporcionar a los hombres del campo y al Estado un instrumento legal que posibilite la planeación de la producción agropecuaria. Incorporar al cultivo todas las tierras susceptibles de explotación y fortalecer la organización campesina (exposición de motivos).

Estos propósitos, para cumplirse, necesariamente tendrían que pasar por la reglamentación de instancias, aparatos; redefiniciones de atribuciones y ámbitos de competencia, nuevas formas organizativas de los productores, nuevas intervenciones y mediaciones estatales, etc. Todo ello se plasma en los dos tipos de normas fundamentales contenidas en la ley, las que, advertimos, serán el centro de nuestro trabajo: a) las que regulan las formas de intervención y vinculación del Estado con las relaciones económicas; b) las que norman las relaciones entre los agentes de la producción. Tal separación es una necesidad metodológica para analizar la ley, y de ninguna manera parte de la vieja distinción entre derecho público y derecho privado; ni de la conflictiva separación entre política y economía.

Las políticas estatales que propone la ley para alcanzar los objetivos declarados de la misma son diversas, destacando como más importantes las relativas a la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y

⁴ Casio Luiselli Fernández. *Diagnóstico del estancamiento del sector agrícola de 1965 a 1974*. CIDE, noviembre de 1975 (mimeo).

Forestal de carácter obligatorio para el Sector Público Federal y de inducción o convención con los sectores social (ejidal y comunal) y privado (art. 9o.). Se prevé la elaboración de programas especiales o de contingencia, la creación de áreas productoras (arts. 12, 13, 19), de distritos de temporal (art. 23), afectación de terrenos ganaderos susceptibles de cultivo (art. 43), impulso a la mecanización (art. 48), corresponsabilidad de riesgos por el Estado en las zonas de temporal (art. 53), reagrupamiento de la pequeña propiedad minifundista (arts. 63, 64), aprovechamiento de tierras ociosas (art. 71 y siguientes), etc. En materia de asociación de productores la ley propone la asociación de ejidos y comunidades, entre sí, o con propietarios privados de la tierra (arts. 32 y 42).

No obstante, el carácter general de la ley, y su ámbito de validez en todo el país, deja fuera de su regulación y control la producción de los distritos de riego, donde predominan los agricultores ricos y las relaciones capitalistas en la explotación de la tierra. Lo anterior es consecuencia del contenido material de sus normas, orientadas principalmente a las zonas de temporal.

Dijimos anteriormente que la L.F.A., significaba la culminación de reajustes entre los aparatos del Estado, predominando aquellos cuya función primordial es la ejecución de la *Política Agrícola*, entendida como "... un conjunto de medidas económicas por parte del Estado: una inversión directa, financiamiento, regulación de mercados y de precios, cargas y subsidios fiscales, investigación y divulgación agrícola, etc."⁵. El otro aspecto de los reajustes, significa el detrimento de los aparatos encargados de la *Política agraria*, "cuya acción básica ha consistido en repartir la tierra o frenar este proceso"⁶. Este proceso se revela claramente cuando se estipula en la L.F.A. que la aplicación de la misma queda a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (S.A.R.H.), a quien se otorgan inmensas funciones, con la consecuente mengua de las de la Secretaría de Reforma Agraria (S.R.A.), tradicionalmente encargada de supervisar y vigilar la vida interna de ejidos y comunidades, así como de la realización de la Política agraria en los términos ya señalados.

Los reacomodos que observamos al interior de la administración estatal orientada al campo es consecuencia, también, de una disminución en la atención del Estado a la política de reparto de tierras, en beneficio de una política productivista, que en el fondo atribuye la crisis agrícola, tanto a la existencia del sistema ejidal y comunal, como al pequeño campesino minifundista. De allí que los campesinos, en tanto poseedores de tierra o productores, sean los principales destinatarios de la L.F.A. y de la política de control e intervención estatal que la rige, mientras que, se deja sin tocar a los neolatifundios.*

⁵ Arturo Warman, "Política Agraria o Política Agrícola", *comercio exterior*, Vol. 28, No. 6. México. Junio de 1978, pág. 681.

⁶ *Ibid.* pág. 682.

* Neolatifundios se denominan a las nuevas formas de adquisición de grandes propiedades de tierra a través de la simulación de varias propiedades en manos de diversos titulares jurídicos cuando en realidad una sola persona concentra el provecho y

Dos aspectos destacables de la nueva intervención estatal en el impulso de las actividades agropecuarias, se recogen en la L.F.A. en lo relativo a los distritos de temporal y al aprovechamiento de tierras ociosas. En estos capítulos de la ley se observa, además de un intento de aumentar la producción incorporando a las relaciones capitalistas a las zonas atrasadas e inexploradas, una creciente tendencia a que dichos procesos productivos se sujeten a un mayor control del Estado. No se trata aquí de una intervención estatal para resolver la crisis de un capitalismo maduro, sino de una intervención para incorporar plenamente a la producción capitalista a sectores atrasados, de economía de subsistencia o inexplorados, que deben participar ahora en la oferta de productos básicos. De allí que se declare de interés público el uso de maquinaria y equipos mecánicos (art. 48), el aprovechamiento de tierras ociosas (art. 72), el agrupamiento de minifundios (art. 64) etc.

Lo dicho más arriba no indica que el sector atrasado de la agricultura haya estado fuera de una formación capitalista, como la mexicana, lo que ocurre es que se ha encontrado en condiciones de subordinación que le ha impedido desarrollarse abiertamente por las relaciones capitalistas. La estructura económica le ha asignado un papel de reserva de mano de obra y de factor para el debilitamiento de los salarios. La crisis agrícola obliga ahora al Estado a asumir en el sector temporalero de la agricultura una cierta responsabilidad en los riesgos, socializando así las pérdidas. Esta es la forma en que el Estado cree que puede aumentar la producción de alimentos básicos para el mercado, incorporando a las exigencias capitalistas a los sectores atrasados. La corresponsabilidad la asume el Estado a través del "Fideicomiso de Riesgo Compartido". La condición para que los campesinos se beneficien de éste en caso de pérdidas, es nada menos, que aceptar los planes y políticas estatales de siembra y cultivo. Es decir, dejar los procesos productivos bajo la dirección estatal.

Con la idea de que la propiedad cumpla con la ambigua y discutible "función social", el gobierno Federal asume la facultad de ocupar las tierras que no se aprovechen productivamente, ya sea para darlas en arrendamiento a quienes quieran y puedan legalmente explotarlas, o bien para que sean explotadas directamente por el Estado. En éste (arts. 78, 79, 80) y otros aspectos (arts. 60, 61) de la L.F.A., se revela una vocación cada vez mayor del Estado a participar como agente directo en la producción agropecuaria y en actividades secundarias derivadas de las mismas. A veces, esta inclinación se plantea ambiguamente, pero allí está presente y se ha aclarado en el último informe del Presidente de la República el 10. de septiembre de 1981, cuando dijo: "no puede existir en nuestro territorio una sola parcela, una sola propiedad o una sola hectárea improductiva. El inaplazable interés social y de independencia, hace imperativa la producción. Lo hacen los particulares, como es lo deseable, o lo hará el Estado".

Todo intervencionismo estatal, sin embargo, tiene sus límites. El Estado capitalista no puede someterse a las exigencias de la producción de plusvalía como cualquier unidad de capital individual, porque perdería la posibilidad y la capacidad de garantizar la reproducción de las condiciones generales de producción. Por eso su actividad se centra, por lo general, en

actividades que no son o no pueden operar como cualquier empresa capitalista; o que estando sujetas a relaciones capitalistas conviene que el Estado las dirija en interés del capital en su conjunto. El Estado no puede intervenir al punto en que anule la acumulación privada.⁷

Resulta sorprendente que gran parte de la estrategia de penetración en las zonas temporeras propuestas por la L.F.A., ya había comenzado a implantarse por la administración pública agraria, desde mucho antes de la aprobación de la ley. Desde 1977 se habían creado los distritos de temporal y desde Junio de 1980, la Dirección General de Distritos y Unidades de Temporal, dependiente de la S.A.R.H., estableció las bases que deberían tomarse en cuenta en los convenios de riesgo compartido, que sometían brutalmente a los campesinos. El ejecutivo, mientras en su terreno implementaba aspectos posteriormente contemplados por la ley, enfrascaba al legislativo en un acto de formalización y sanción a su política. De allí que el Presidente de la República defendiera con exagerada insistencia el proyecto de ley, e impusiera disciplina a los sectores del partido oficial (P.R.I.) que lo impugnaron. Se trata aquí, de un caso en que el legislativo sanciona y da la forma de texto legal a políticas que el gobierno ya está realizando en la práctica. El legislador deja en esta legitimación muchas lagunas y zonas imprecisas con el deliberado propósito de que quede en manos del Ejecutivo un gran margen de maniobra para reglamentar y aplicar la ley en su favor, conforme las condiciones y la correlación de fuerzas lo permitan. Esta es una muestra clara del predominio del ejecutivo en México y también de que en este país no están ausentes aquellas características que Poulantzas atribuye a los estados capitalistas desarrollados "... el estatismo autoritario se caracteriza por la *dominación de la alta administración, por el vértice del ejecutivo y por la intensificación del control político de aquella por éste*. La autonomización de la burocracia del Estado con respecto a los parlamentarios no hace más que reforzar la subordinación de sus altas instancias al ejecutivo presidencial y gubernamental".⁸

Si bien es cierto que la L.F.A., sanciona prácticas llevadas adelante desde antes de su vigencia por la administración estatal, también regula y abre las puertas legales a nuevos procesos, rompiendo obstáculos interpuestos por la legislación agraria anterior. Tomando en cuenta esta situación, las preguntas que nos asaltan son muchas: ¿por qué una serie de medidas

explota a las mismas. Este fenómeno se da principalmente en los distritos de riego donde domina la gran burguesía agrícola.

⁷ "El Estado garantiza las condiciones generales de producción al asumir todos aquellos procesos *materiales* que no pueden ser operados en términos capitalistas. Su función, en cuanto Estado capitalista que garantiza las bases de la explotación del trabajo asalariado, consiste en asumir los procesos de producción no capitalistas, y en regular las condiciones que de hecho afectan a toda la clase capitalista y, por encima de ésta, a la sociedad en su totalidad (relaciones legales, etc.), así como en mantener un aparato de poder aplicado tanto interna como externamente". Elmar Altvater. "Estado y capitalismo: notas sobre algunos problemas del intervencionismo estatal". Cuadernos Políticos. No. 9. Julio-Sept. 1976, pág. 21. Subrayados en el original.

⁸ *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI, Madrid, 1979, pág. 274. Subrayados en el original.

y prácticas de la administración pública requieren ser juridizadas? ¿qué funciones y efectos tiene la conversión en texto legal de una política gubernamental en proceso de aplicación? ¿por qué es necesario darle forma jurídica a procesos y relaciones que se están produciendo en la realidad o que se quieren inducir? ¿qué lugar ocupa el Estado y el derecho en la conformación de determinadas relaciones económicas y políticas?

Antes de tratar de dar respuestas a las preguntas planteadas, seguiremos considerando otros contenidos de la L.F.A. Analizaremos ahora lo relativo a las relaciones entre los agentes de producción, que son reguladas y propuestas en la L.F.A.

Otro aspecto de la L.F.A. que se encuentra también en la línea de pérdida del control de las condiciones de producción por los campesinos, es el relativo a las asociaciones entre ejidatarios o comuneros o propietarios privados de la tierra. En este caso no se trata de una tendencia a la *estatización* de la economía y la vida ejidal, sino de una apertura a la *privatización* del sistema ejidal y comunal con la mediación del Estado. En efecto, la L.F.A. introduce relaciones jurídicas totalmente novedosas en materia de legislación agraria. Toda la legislación agraria anterior había prohibido la explotación directa de los terrenos agrícolas y ganaderos de los ejidos y comunidades por terceros ajenos a los mismos. Se contemplaban ciertas excepciones en la L.F.R.A. (arts. 76, 138, 144, 185, etc.), cuyo señalamiento omitiremos en este trabajo. Pues bien, la L.F.A., abre más claramente la puerta a una legal y jurídicamente permisible participación de capitales privados en el aprovechamiento y *explotación* directa de los recursos ejidales. No se trata de un cambio contra las tendencias que han enraizado en la realidad agraria del país; hace mucho tiempo que es practicado el ilegal rentismo de tierras ejidales y comunales.⁹ Se trata ahora de darle una salida legal a este fenómeno y juridizarlo de tal manera que el Estado pueda mediar y controlar el proceso. Para ello, la L.F.A. propone un nuevo sujeto del derecho agrario que identifica con el nombre genérico de *Unidad de Producción*; no es asociación civil, ni cooperativa, ni sociedad mercantil, sino una nueva forma de envolver jurídicamente a una empresa agropecuaria.¹⁰

La Unidad de producción puede integrarse, voluntariamente, entre dos

⁹ En 1973, se denunciaba que en los Valles del Yaqui y Mayo, en el estado de Sonora, 100,000 hectáreas de tierras ejidales de riego, estaban rentadas a terratenientes privados. Steven, Sanderson. "La lucha agraria en Sonora, 1970-1976". Revista Mexicana de Sociología. Año XLI/Vol. XLI/Número 4, Oct.-Dic. 1979, pág. 194.

¹⁰ "Con dichas Unidades de producción se contará con un mecanismo a través del cual y mediante el trabajo directo, se podrán conjugar los intereses de los pequeños propietarios y ejidatarios y comuneros, en los casos en que los primeros buscan la oportunidad de aprovechar con un mayor rendimiento recursos redundantes y los segundos podrán contar con el medio adecuado de trabajo en común para aumentar los rendimientos de la tierra, mediante la unión de esfuerzos y *no como ocurre lamentablemente en numerosas ocasiones adoptando soluciones en pugna con el espíritu y la letra de la Ley, tales como las que se conoce por rentismo*; forma de simulación que enajena el derecho al cultivo de la tierra que se ha entregado a los campesinos para que la trabajen. . ." *Exposición de motivos del proyecto de L.F.A.* Subrayados nuestros.

sujetos de la “Propiedad social”, es decir, por acuerdo entre ejido y comunidad; bien por la asociación de alguno de estos con colonos y propietarios privados de la tierra (art. 32). Las Unidades tienen por objeto la producción agropecuaria, pudiendo para ello: a) aprovechar terrenos comunes de sus socios; b) construir obras de provecho común; c) utilizar equipos y prestarse servicios en mutuo beneficio (art. 33). Los ejidos y comunidades sólo podrán asociarse integralmente como una unidad, y no por porciones o por grupos de ejidatarios. Las unidades deben registrarse para su aprobación ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (S.A.R.H.).

¿Por qué decimos que las unidades de producción abren las puertas del ejido al capital? Dos son las razones principales: 1) es claro que el sector más fuerte económica y políticamente en el campo mexicano es el de los capitalistas privados, únicos que podrían realmente asociarse con ejidos y comunidades, y en condiciones de ventaja; más aún si la L.F.A. deja muchas lagunas en cuanto a la toma de decisiones al interior de las unidades; 2) porque en la lógica de la ley se encuentra claramente una concepción del ejidatario como ejecutor y trabajador directo de la tierra, mientras que los propietarios asociados son vistos y ubicados como directores del proceso productivo. El artículo 36 de la L.F.A. establece que, “será condición inexcusable para establecer unidades de producción; que los ejidatarios y comuneros que en ella se integran, trabajen directa y personalmente la tierra, excepto en los casos autorizados por la Ley Federal de Reforma Agraria”. Tal obligación es ineludible: “los ejidatarios y comuneros, o sus familiares, en su caso, no podrán ser sustituidos en el desempeño del trabajo personal que les corresponda realizar conforme a la ley. . .” (art. 42 Fracc. I, inc. c). Esta obligación no se impone, por supuesto, a los propietarios privados.

En relación con la dirección y manejo de las unidades de producción, la L.F.A. deja grandes lagunas, con el fin de que la autoridad reglamentadora, el ejecutivo, imponga sus criterios en cuanto a la conducción de las unidades, o bien los socios con mayor fuerza. La constitución de las unidades no requiere mucha formalidad, se constituyen frente a notario público o ante alguna autoridad administrativa federal que despache en el lugar.

En cuanto a las aportaciones de los socios, la L.F.A. establece que las partes pueden aportar equipo, maquinaria y demás insumos que se acuerden. La toma de decisiones en la unidad se realiza por mayoría, asignando previamente un valor específico a la tierra, insumos, capital y trabajo (art. 42, Fracc. III y V). La valoración la hace la S.A.R.H. Esta regulación de las decisiones presenta varios problemas, entre ellos, los criterios para asignar valor a cada una de las aportaciones. No campea en los círculos oficiales la idea de que el trabajo es la fuente del valor y de toda riqueza.

La cuestión se complica más cuando el artículo 42, en contradicción con lo anterior, estipula que los votos de las partes se tomarán en proporción a la unidad de superficie de terreno que a cada una corresponda. Este es el criterio que se está usando en la práctica. Ahora *la base* para la toma de decisiones no es trabajo, insumos, capital, sino la superficie aportada. Para el reparto de utilidades sí serán tomadas en cuenta la tierra, los

recursos materiales y los trabajos realizados, que serán valorados de acuerdo a la importancia que tengan en la producción (art. 42, Fracc. II, inc. a). Se presenta de nuevo el problema de los criterios para la valorización. Se dejan tan amplias, ambiguas y abiertas las cosas que, quien tenga mayor fuerza económica y política decidirá en las unidades de producción. Sin duda, el capital.

A manera de conclusiones

Tanto las normas que legitiman una mayor intervención estatal en la producción agrícola, como aquellas que regulan las formas asociativas entre campesinos con particulares o con el Estado, apuntan a una mayor discordancia o falta de correspondencia entre el *derecho de propiedad* y la *propiedad*. Se aleja la titularidad jurídica de la tierra, de la posibilidad para aprovecharla e incorporarla en un control propio y exclusivo del "propietario" en la explotación económica. El derecho de propiedad no se identifica más con la capacidad de dirigir y controlar la relación de producción donde se explota el bien sujeto a la relación jurídica de propiedad. Bajo formas distintas a las llamadas por la vieja doctrina civilista como "desmembramiento" del derecho de propiedad, el titular de éste pierde el control económico de la tierra no obstante encontrarse bajo su titularidad. Ocurre entonces, que bajo formas del derecho público se transforman las condiciones del derecho de propiedad, de tal manera que el derecho privado se convierte en insuficiente para analizar el derecho de propiedad y la propiedad misma. Esta consecuencia del mayor peso del espacio de lo público sobre lo privado en la sociedad moderna, exige la comprensión del Estado para analizar la propiedad, y las figuras del derecho privado que ya han sido politizadas.

Tratándose del ejido y la comunidad, desde antes de la vigencia de la L.F.A. existen una serie de mecanismos de sujeción que la constituyen en una forma restringida de propiedad, que se somete a controles económicos y políticos por el Estado. Igualmente se sujeta a un régimen de derecho que limita las facultades de disposición jurídica de los bienes agrarios a los núcleos ejidales y comunales. Sin embargo, la L.F.A. abre más ampliamente las formas de penetración del capital y del Estado en la vida del ejido, transformando con mayor fuerza las relaciones de propiedad, hacia la conversión de los ejidatarios y comuneros en asalariados en sus propias tierras, aunque no les reconozca la condición jurídica de obreros, sino de "socios campesinos". La L.F.A. trata de ocultar todo este proceso a través de preceptos declarativos que sostienen que nada se transforma con la misma, como el artículo 35 que a la letra dice. "Las unidades de producción no modificarán el régimen jurídico de los ejidos y comunidades, ni afectarán los derechos y obligaciones de los ejidatarios y comuneros. . ."

El desarrollo del capitalismo en la agricultura mexicana reclama una nueva reglamentación de la intervención en el campo y en las relaciones de los sujetos agrarios entre sí y con el Estado. Sin embargo, la correlación de fuerzas entre las clases pone un límite a estas exigencias y por ello no puede hacerse desaparecer explícitamente al régimen ejidal y comunal que

están enraizados en lo más profundo de la historia de este país. De allí que la salida que encontró el Estado, haya sido profundizar la separación entre propiedad y derecho de propiedad por medidas administrativas y legislativas que por un lado crean normas que implícitamente conducen y aseguran este proceso, y por el otro, discursos legales que sostienen que la situación no cambia.

El Estado asegura el proceso anterior, no sólo por la expedición de la legislación, sino también, porque se ubica como mediador entre los sectores de la agricultura sujetos a formas atrasadas de producción y el proceso de reproducción global del capital social; incorporando aquéllos al mercado y a las relaciones capitalistas; garantizando su transformación a través del riesgo asumido por el propio Estado en caso de que no haya ganancias. La política se convierte en la principal impulsora de la economía campesina hacia una economía de mercado, hacia la producción de valores de cambio. El Estado se coloca en el centro mismo de la economía, en un agente importante de ésta y en parte consustancial de las relaciones de producción, sin que a su vez por ello, se eliminen las bases del Estado capitalista que es la separación entre Estado y Propiedad, y la contradicción entre espacio público y espacio privado, entre Estado y Sociedad Civil. Sucede, no obstante, un fortalecimiento del Estado en detrimento de la Sociedad Civil, una estatización de lo social, sin su contraparte, la socialización de la política.

Se revela claramente aquí que la L.F.A., sólo puede surgir en una sociedad en que se da la división de dos espacios: La esfera civil y la política. Estos elementos centrales que constituyen y están presentes en la conformación de la forma jurídica, se expresan contradictoriamente y en lucha, manifestándose como oposición entre derecho público y derecho privado. El papel cada vez más fuerte y presente que el Estado tiene en las relaciones de producción y el conjunto de la sociedad, se revelan como una predominancia del espacio y del derecho público, sin que por ello desaparezca la superación entre ambas esferas, ya que ello es el sustento de lo Jurídico y del Estado.

El recorrido y las reflexiones que hemos hecho, nos enfrentan a un problema teórico de envergadura que consiste en la posibilidad de analizar y profundizar en el estudio del derecho, no exclusivamente como sistema de normas, sino también de lo jurídico como relación social. Se trata de pensar a lo jurídico como manifestación específica de las relaciones sociales que no se agota en su expresión y contenidos materiales. Creemos que esta tarea no podrá realizarse, sin vincularla con el estudio de la Forma Estado, incluso en muchos casos, subordinarla. Así como el estudio del derecho no podemos reducirlo al estudio normativo, igualmente, el estudio del Estado no puede quedarse en el de los aparatos estatales. Podemos hablar del derecho tanto como relación de dominación, distribución del poder y conjunto de normas; como del Estado en tanto relación social y conjunto de aparatos y administración pública. Esta ubicación metodológica permite salir del instrumentalismo y de la reducción del Estado y el derecho a lo económico, para ubicarlos como momentos y formas de existencia de la relación social capitalista. En este camino ha avanzado John Holloway al concebir

al Estado en dos momentos: en tanto aparato y en tanto relación social. “Al analizar, pues, al Estado como una instancia de la relación capitalista, estamos analizando su sitio en las relaciones de producción del capitalismo. Esto es sumamente importante, porque es la única forma en que se puede analizar el desarrollo del Estado como parte de un desarrollo global del modo capitalista de producción.

Sin embargo, ver al Estado como un momento en las relaciones de producción es algo muy distinto de reducir al Estado a lo económico. Es crucial aquí la concepción de las ‘relaciones de producción’. Para Marx las relaciones de producción no son sencillamente reclamaciones del proceso inmediato de trabajo, sino que son las relaciones constituidas por el proceso de valorización, relaciones de un proceso total de producción social. Las relaciones de producción no son distintas de la sociedad.

El análisis del Estado como forma de la relación capitalista no se ocupa específicamente del ‘papel económico del Estado’, ni es tampoco un intento de reducir el Estado a lo económico. Es más bien un intento de analizar el sitio del Estado en las relaciones entre capital y trabajo. . .”¹¹

De tal concepción se derivan no solo consecuencias científicas y metodológicas, sino también políticas, puesto que la verdadera transformación y liberación social se identifica no sólo con el cambio de normas y su contenido, ni con el cambio de aparatos y administradores, sino también con la desaparición de toda instancia de dominación social. Claro está, que la eliminación del derecho y el Estado como forma de las relaciones sociales, pasa por la destrucción del derecho y el Estado como conjunto normativo y de aparatos. Ello significa que forma y contenido no están separados, que la forma no tiene existencia desencarnada, que lo jurídico y lo estatal se expresan en normas y en aparatos.

En el caso que hemos analizado, el estudio de lo jurídico se subordina al del Estado, no puede verse sin contemplarlo como extensión y parte de la dominación y la mediación estatal. Las normas que hemos estudiado se manifiestan y expresan claramente como mediación entre Estado y sociedad civil, como vía de politización de lo social, pero también como expresión de la separación entre Estado y sociedad civil, entre espacio público y privado, constantemente producidos y reproducidos.

Los problemas planteados aquí, nos enfrentan a las relaciones entre la política y la economía; exige que incorporemos al análisis de lo jurídico las transformaciones sufridas por el Estado y la economía capitalistas. Se trata de descubrir si estas modificaciones han repercutido en lo jurídico y como lo han hecho. Caminando por aquí, me parece, tanto en su elaboración y aplicación técnica, como en su forma de mediación y dominación social. Los juristas críticos tenemos una gran tarea pendiente, recorramos ese camino.

¹¹ “Estado y dominación cotidiana”. Cuadernos Políticos. No. 24, México 1980, pág. 11.