

Dilemas Sociales y Económicos
en LATINOAMÉRICA



Agua y riego

Desregulación de la agricultura en México



María Luisa Torregrosa

Contenido

- 13 Agradecimientos
- 17 Introducción

CAPÍTULO I

- 33 Aspectos centrales de la Reforma Agraria en México:
un breve recuento**
- 33 Primera etapa de la Reforma Agraria (1915-1935)
- 38 Cardenismo (1935-1940)
- 43 Periodo desarrollista (1940-1958)
- 45 La reforma agraria integral (1959-1976)
- 49 Organismos oficiales encargados de implementar la organización
para la producción
- 52 El modelo de desarrollo estabilizador y su crisis

CAPÍTULO II

- 57 La agricultura de riego en México y su marco político-institucional**
- 57 Introducción
- 60 ¿Cuál es la situación anterior que se altera?
- 70 ¿Qué es lo que está cambiando?
- 79 La perspectiva del desarrollo agrícola para el periodo 1988-1994
- 90 La apertura comercial: el TLCAN y sus consecuencias
- 97 Conclusiones

CAPÍTULO III

101 Desestructuración y cambio en la producción de riego en México

101 Introducción

104 Principales tendencias productivas en diez distritos de riego

117 El patrón de cultivos

123 El mercado de trabajo

129 El mercado financiero

138 Maquinaria y tecnología

143 Eficiencia productiva por distrito de riego y unidad productiva

145 Grado de involucramiento en la producción de los usuarios-productores

147 Diversificación laboral

150 Características generales de los usuarios

152 Reflexiones finales

CAPÍTULO IV

157 Desestructuración de las identidades sociales tradicionales de los distritos de riego

157 Introducción

159 Los ejes de la desorganización

162 Los usuarios de los distritos de riego

183 Formas sociales de acaparamiento del agua

198 La transferencia de los distritos de riego y las transformaciones en el ámbito productivo-institucional

223 Conclusiones

CAPÍTULO V

225 La crisis de las identidades tradicionales en los distritos de riego

225 Introducción

226 Desarticulación de reglas e instituciones

229	Transformaciones en la estructura productiva y de los productores
230	Las transformaciones sociales y crisis de las identidades tradicionales
233	Algunos problemas para la inserción de los productores agrícolas
236	Un marco explicativo posible
241	La relación Estado-ejidatarios de la actualidad
245	Anexos
267	Bibliografía

Introducción

La consolidación del Estado mexicano posrevolucionario es inconcebible sin entender los acuerdos y pactos que se establecieron con las distintas fracciones sociales, particularmente en el agro, de allí las formas institucionales y legales que se generaron para producir y crear las condiciones de producción en el campo mexicano. El pacto posrevolucionario permitió concebir una vía mexicana para la transformación de la producción agrícola, sustentada hasta ese momento en las grandes haciendas porfiristas y su compleja relación con la explotación tradicional de la tierra comunal y minifundista. En esta perspectiva, el artículo 27 de la Constitución, marco legal para la explotación de la tierra y el agua en México, es la expresión de la amalgama de tendencias prevalecientes que, a lo largo de los años, irán consolidando los mecanismos y acuerdos institucionales que dieron curso a la Reforma Agraria en el país. En los últimos años hemos vivido las transformaciones a este marco legal-institucional que modifica significativamente las relaciones productivas y establece las condiciones para la liberalización de los mercados de la tierra y el agua en el país (Salinas de Gortari, C. 1991; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos [SARH], 1991).

El significado, trascendencia e impacto de estos cambios aún debe analizarse. Sin embargo, la situación actual del campo mexicano enfrenta una de las transformaciones más profundas y drásticas de su historia contemporánea. Es precisamente en este contexto que se localiza el interés de este libro, cuyo principal objetivo es contribuir a explorar estas transformaciones.

Para situar nuestro interés partimos de una primera premisa general: lo que en la actualidad está sucediendo en el México rural es un proceso que tiene que ver no sólo con la concreción de un proyecto y con una construcción histórica de lo que hasta ahora ha sido y conocemos como el Estado-nación mexicano, y el papel que en ello jugó “el campesinado” y las distintas fracciones sociales encargadas de la producción agrícola en el país; sino, también, con el proceso de reestructuración

requerida para su reinstalación como “Estado-nación” en un marco global más amplio, en el cono norte de América, y el disciplinamiento que se le impone a México para lograrlo.

En esta perspectiva nos preguntamos ¿de qué manera se refleja esa situación en las zonas rurales y agrícolas del México actual? Consideramos que el análisis de estos procesos, producto de la expansión de las relaciones sociales y del mercado mundial, no se agota en los análisis tradicionales de la tendencia creciente a la descomposición de los sectores campesinos preexistentes. La complejidad del proceso abarca al conjunto de relaciones conformadas en los últimos ochenta años y se expresa en la red social de los diferentes sectores sociales involucrados: el campesinado, el proletariado urbano, la burguesía, entre otros; es decir, de todo el andamiaje que da sustento a lo que se ha llamado el régimen político mexicano posrevolucionario. En los últimos veinte años esta red social, particularmente en el campo mexicano, entra en crisis.

Dar cuenta global de la crisis y sus transformaciones sociales es una tarea que nos rebasa, de allí que hemos decidido centrar nuestro análisis en el espacio de los distritos de riego en México, por la particularidad de los mismos y por el carácter y la determinación productiva con que nacen. Asimismo, en ellos se concentran elementos adicionales que no los tiene la gran mayoría del México rural. A diferencia del resto del México rural, todos los factores de la producción en los distritos de riego son expresión del despliegue del proyecto del Estado-nación mexicano.¹

En todo lo que es el poblamiento rural, los grandes atractores del México rural fueron los distritos de riego, que representaban la importante inversión que el pacto nacional incentivó y a través del cual el Estado volcó grandes montos de dinero para construir 3 000 000 ha bajo riego que tiene México en distritos de riego. El resultado objetivo de esta gran obra de infraestructura hidroagrícola fue el poblamiento de los territorios que tenían muy baja densidad poblacional y una de las infraestructuras de riego más importantes en el mundo. En México existen

1 A partir de 1920 se inicia una política con la intención de desarrollar una agricultura de riego en el país como apoyo básico a la producción de alimentos para la población y de materias primas para la industria. Así se promulga en 1926 la Ley sobre Irrigación y Aguas Federales y en ella se dispone la creación de la Comisión Nacional de Irrigación y Aguas Federales que se conforma en enero de ese año. Esta Comisión dependería de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y su finalidad específica era desarrollar infraestructura de riego en las zonas áridas del país.

alrededor de 20 y 25 millones de hectáreas cultivables con una superficie cosechada de entre 18 y 22 millones de hectáreas por año. La superficie de riego es de 6.4 millones de hectáreas y, de ésta, el 54 por ciento de la superficie corresponde a 85 distritos de riego y el 46 por ciento restante a más de 39 000 unidades de riego. La productividad en el área de riego es 3.7 veces mayor que la de temporal por lo que representa más de la mitad de la producción agrícola nacional. Lo anterior significa que alrededor del 25 y 30 por ciento de superficie cultivable corresponde al subsector riego, sin embargo, si consideramos el valor de la producción en este subsector, vemos que éste representa más del 50 por ciento de la producción sectorial (Conagua, 2007). Surgen así las brigadas de construcción para la producción de agua, que tienen una importancia enorme en la conformación del México pos-revolucionario. Esto implicó, también, la consolidación de toda una institucionalidad que permitió la generalización de esta tarea, otorgando una fuerza histórica muy importante a la fracción constructora que encabeza el proceso.

Después de la Revolución mexicana prevaleció una importante tensión en el ámbito rural, la fuerza atractora de los territorios que se abren al cultivo juega un papel importante en la descompresión de ese ámbito. Contribuyó, además, a la formación de nuevas fracciones de la burguesía, no sólo de los constructores sino también de los que se beneficiaron con las inversiones, los mercados de tierras y la producción. Por otro lado, a las fracciones preexistentes les planteaba una nueva alternativa de paz, se les ofreció tierra con riego y, de igual modo, les movilizaba un poblamiento que les descomprimía la presión en los territorios densamente poblados. Asimismo, la apertura al riego abría las posibilidades del tránsito poblacional en un espectro territorial muy amplio, localizado fundamentalmente en el noroeste de México, colindante con Estados Unidos de América, condición previa y necesaria para la creación de los poblamientos que posibilitaron, posteriormente, los movimientos migratorios a Estados Unidos de América (Aboites, 1995). Esto, de hecho, ha permitido contar no sólo con un espacio geográfico que canalizó la presión por la tierra en las regiones más pobladas sino, también, con una reserva territorial, Estados Unidos de América, para la presión laboral ocasionada por el crecimiento demográfico del resto del país.

Estos territorios se constituyen así en una reserva excepcional de fuerza de trabajo tanto para la zona de riego como para toda la región que conforma la frontera agrícola del riego en México. Como todo el México rural, los distritos de riego son, a su vez, un gran reservorio de fuerza de trabajo estacional, migrante

para la expansión económica del cono norte del continente americano. Nada de lo que sucedió en las zonas rurales en México sucedió subordinado a los procesos inmediatos de estas zonas, sino, fundamentalmente, a partir de que formaba parte de un sistema macro mucho más sustantivo. Es decir, el proceso de desarrollo del México rural, permanentemente presupuso la pertenencia a un sistema macro.

Por otro lado, los distritos de riego son la expresión más acabada de lo que fue la producción agrícola altamente regulada y subsidiada en el país, lo que nos da una excepcional oportunidad para analizar lo que sucede cuando ésta se transforma, la crisis que desencadena en estos territorios y el modo en que afecta a las identidades sociales conformadas a lo largo de los últimos setenta años. Nos interesa analizar el proceso que se abre con la desestructuración de las instituciones gubernamentales y productivas, producto de los gobiernos posrevolucionarios que permitieron la conformación y reproducción de las relaciones sociales en el ámbito rural. Por ello, resultan un espacio idóneo para los fines de nuestro análisis. Centraremos nuestro interés precisamente en los procesos que atraviesan los principales distritos de riego del país, particularmente los del noroeste de México, a partir de las políticas de modernización y transferencia de los distritos de riego con el gobierno de Salinas de Gortari.

La política de modernización del proyecto neoliberal plantea, en apariencia, problemas que han sido abordados por especialistas e investigadores y discutidos en momentos anteriores, como es el de transformar a los minifundios “ineficientes” en energía empresarial, individual o asociada, capaces de asumir la reconversión productiva e insertarse en el mercado mundial. Sin embargo, sostenemos que la dimensión y el significado del proceso que ahora enfrentamos tienen un carácter de drasticidad no vivido con anterioridad en este sector desde la Revolución mexicana.

En esta perspectiva, asumimos que lo que el campo mexicano expresa a finales del siglo XX y principios del XXI es una década de desestructuración sistemática de las relaciones institucionales y sociales que lo conformaron a lo largo del periodo anterior y que se manifiesta en la descapitalización, incertidumbre, desesperanza y conflicto de los productores agrícolas del país, tanto del sector ejidal como de la pequeña propiedad, dando como resultado, entre otros aspectos, la crisis de las identidades sociales tradicionales del campo mexicano, los ejidatarios y la pequeña propiedad. Llevó aproximadamente sesenta años la construcción de la infraestructura económica, productiva, material, tecnológica, institucional y social para que el

sector agrícola cumpliera su función, en el marco de los modelos de sustitución de importaciones y de desarrollo estabilizador, y bastaron diez años de políticas de ajuste sectorial para transformarlo drásticamente.

Un problema adicional que se desprende de lo planteado hasta ahora es: ¿qué sucede con los actores sociales tradicionales del campo cuando su base social de reproducción, productiva e institucional, desaparece? Los actores agrarios tradicionales: ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios fueron construidos en un largo proceso en el que se generaron las instituciones sociales, productivas y gubernamentales que permitieron su reproducción y expansión. Sin embargo, sostenemos que antes de que tuvieran un pleno desenvolvimiento histórico-social, entra en crisis el modelo que los sustentaba y se inicia un proceso de desorganización creciente de las relaciones preexistentes. El tema particular que nos ocupa en este libro es, precisamente, analizar este momento de desorganización acelerada de la producción, los productores y las instituciones de los distritos de riego, con el objeto de ver con qué magnitud se expresa el proceso de desestructuración en el ámbito de los distritos de riego. Nuestra hipótesis —como se ha esbozado anteriormente— es que a partir de la desestructuración de las instituciones sociales, productivas y gubernamentales que permitieron la reproducción y expansión de los actores sociales rurales tradicionales, particularmente ejidatarios y pequeños propietarios, se va a desencadenar un proceso de crisis en estos grupos sociales, debido a que dichas instancias, y las relaciones sociales establecidas entre ellas y los actores, son alteradas y desarticuladas por las políticas de modernización y transferencia del sector hidroagrícola en el país.

Para la organización y exposición de nuestro trabajo partimos de las siguientes hipótesis: el proceso que actualmente observamos en los distritos de riego del país no es el que expresa un periodo de transición de una agricultura regulada por el Estado hacia otro de competencia empresarial con libre participación en el mercado que le permita su inserción en las nuevas condiciones y en el nuevo ámbito territorial, sino un proceso que enfrenta un periodo de desorganización generalizada de las relaciones preexistentes caracterizado por:

- a) Las transformaciones planteadas con la política de modernización disuelven las bases jurídicas, institucionales y sociales en las que se sustentaba la reproducción social de los actores agrarios tradicionales. En consecuencia, se transforma el marco social, institucional y territorial en el que se generan las relaciones productivas en el campo mexicano.