CRISIS Y MODERNIZACIÓN HIDROAGRÍCOLA EN MÉXICO*

*Ma. Luisa Torregrosa**

Este articulo analiza las transformaciones que se han operado en los últimos 20 años en la relación Estado-producción agrícola, particularmente lo ocurrido a partir de 1989 con la política de modernización hidroagrícola y las transformaciones al artículo 27 constitucional. En la primera parte se muestran las características del modelo de desarrollo vigente en la producción agrícola; posteriormente, se exploran los mecanismos que se alteran y dan lugar a la crisis y transformación de esta relación y del aparato gubernamental, para finalmente abordar las consecuencias políticas y sociales del proceso.

Hidroagricultural crisis and modernization in Mexico

This article analyzes the transformations that have operated in the last 20 years concerning the relationship between State and agricultural production, particularly the one that occurred since 1989 with the hidroagricultural modernization policy and the transformations to the twenty-seventh article in the constitution. In the first part of the article, characteristics of the present development model for agricultural production are shown; later they explore mechanisms that alter and produce a crisis, and the transformation of this relationship and governmental apparatus, to finally review the political and social consequences of the process.

Crise et modernisation hydroagricole au Mexique

Cet article analyse les transformations des vingt derniers années dans la relation Etat - production agricole et, tout particulièrement, ce qui s'est produit à partir de 1989 avec la politique de modernisation hydroagricole et les transformations de l'article 27 de la Constitution. Dans la première partie sont montrées les caractéristiques du modèle de développement en vigueur dans la production agricole. Ensuite, sont explorés les modifications de ces mécanismes qui concluront à une crise et une transformation de cette relation et de l'appareil gouvernemental. Finalement sont abordées les conséquences politiques et sociales de ce processus.

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de México.

Introducción

Uno de los aspectos que siempre sorprendió a propios y extraños fue la *estabilidad* del sistema político mexicano, la cual tuvo su origen en los compromisos que se establecieron al amparo de los arreglos constitucionales de 1917. El *Pacto Social* que de aquí emana, propició la construcción de una estructura institucional que dio muchas décadas de paz, no sólo social, sino sobre todo política. Sin embargo, en los últimos años, a partir de la crisis económica que comienza a mostrar sus primeros síntomas a fines de la década de los sesenta y que se descubre con toda claridad en los ochenta, el gobierno mexicano inició la mayor transformación que México haya experimentado quizá desde su independencia; todas las reglas establecidas desde el Pacto social fundante de la nación mexicana se están transformando.

Son dos los procesos que dieron origen y explican las transformaciones que hoy vive el país. Por un lado, los síntomas de agotamiento de un sistema político que cada vez lograba menos responder y canalizar las demandas y necesidades de una sociedad que no encontraba canales de expresión ni representación a sus intereses. Asimismo, la crisis económica de los ochenta, desencadenada por el endeudamiento exterior, acentuó y profundizó estos síntomas.[1] Por el otro, una reestructuración de la sociedad capitalista de carácter mundial que demanda la relocalización de México en una nueva territorialidad y la exigencia de la instalación de un «Nuevo Modelo Económico», impulsado por los centros financieros mundiales, para enfrentar estas crisis.[2]

Estos lineamientos fijados por los organismos financieros internacionales dieron lugar a la reforma económica que significó la apertura comercial, la desregulación, las privatizaciones, los acuerdos de libre comercio, particularmente el firmado con América del Norte, entre otros. Las consecuencias económicas y políticas de estas medidas han propiciado importantes cambios que han significado la redefinición de las relaciones políticas entre las fuerzas sociales del país, la aparición de nuevos actores, y, sobre todo, la descentralización del poder político en México.[3]

Los ritmos y tiempos de estos dos procesos fueron sobrepuestos. Antes de que el sistema político mexicano tuviera el pleno desenvolvimiento de su crisis y la resolución a la misma, se le impuso la demanda externa de impulsar un modelo económico que tendría drásticas consecuencias en la estructura política del sistema mexicano.

En este contexto nace la llamada Reforma del Estado, que refiere al proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato para la resolución de dos factores básicos: las condiciones para el ejercicio de gobierno de un régimen político que empezó

[1] Fue el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) el que primero utilizó el concepto de «reformar el país», esta reforma entrañaba una transformación de la estructura corporativa que afectaba fundamentalmente al Partido Revolucionario Institucional (PRI). La respuesta fue contundente, lo que lo obligó a abandonar cualquier pretensión de reforma, aunque no así de la retórica reformista. A mediados de los ochenta el problema adquirió una nueva dimensión. A la inversa que con Echeverría, el incremento del gasto público se convirtió en estancamiento y en más inflación. Para De la Madrid, a diferencia de Echeverría que contó con un contexto internacional distinto y con la coyuntura de la crisis petrolera de 1973, la reforma dejó de ser opcional: Luis Rubio:199.

[2] En un documento de Banco Mundial, se señala que el NME tiene cuatro elementos primordiales: *1)* una redefinición del papel del Estado en la economía; *2)* una alta prioridad para lograr la estabilidad macroeconómica; *3)* una mayor apertura de la economía al comercio internacional y a los flujos internacionales de capital privado, y *4)* el compromiso de combatir la pobreza absoluta con mayor eficacia. *Cfr.* Banco Mundial, *A Decade After the Debt Crisis*, Washington, 1993, pp. 24-85. Citado por Chris D. Scott, «El nuevo modelo económico en América Latina y la pobreza rural», en *La nueva relación campo-ciudad y la pobreza rural*, México, INAH/UAM/UNAM/P y V, 1996.

[3] *Cfr.* Luis Rubio, «Tres años de reforma del Estado en México», en *Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Sede Académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, t. 1, núm. 1, diciembre de 1992, p. 200.

a ser obsoleto, y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo sustitutivo proteccionista.[4]

Si bien las reformas se inician en el periodo de Miguel de la Madrid, con las políticas de ajuste estructural, es a partir de los últimos gobiernos, de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo, que se toma la determinación de acelerar el proceso de reformas que modifica la relación entre el gobierno y la actividad económica. Al modificarse la esencia de esta relación: privatización de paraestatales, desregulación y apertura del mercado, descentralización federativa, etcétera, se han abierto las llaves del poder político en México. De hecho, la reforma no es nada menos que una transferencia masiva de poder político; lo que no queda claro aún es a quién se le está transfiriendo.[5]

Las rupturas y transformaciones no son simultáneas, ni afectan de la misma manera ni al mismo tiempo a los diferentes sectores sociales. Por lo general, los primeros síntomas se manifiestan en los eslabones más débiles de la cadena social; en el caso de México esto explica que haya sido en la agricultura en donde se presentaran, desde mediados de los sesenta, las primeras manifestaciones de la crisis y las transformaciones que ésta implica. El objetivo de este artículo es analizar el marco general de las transformaciones que afectan a este sector, para ello hemos organizado la exposición en los apartados siguientes: antecedentes, situación que se altera y las consecuencias sociales y políticas de esta alteración.

Antecedentes

Uno de los primeros síntomas de la crisis en la agricultura mexicana se expresó en la disminución de la producción de los granos básicos y, con ello, el peso del sector en el producto interno bruto (cuadro 1). Sin embargo, en ese momento no impactó de igual manera a todos los integrantes del sector agropecuario, sino que su efecto se dejó sentir en los productores más tradicionales del país.[6]

[4] Alberto Asis Nassif, «Reformar al Estado. Modernización sin modernidad», en J.L. Barros Horcacitas y Germán Pérez Fernández del Castillo (comp.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Porrúa/FLACSO, 1991, p. 77.

[5] En este sentido, las opciones gubernamentales en el curso de los próximos años van a ser muy claras: crear mecanismos que intitucionalicen el cambio y le den forma –lo que implica ceder poder formal de una manera planeada– pero mucho de ello,de manera inmediata o aceptar las consecuencias de no hacerlo, la desorganización y la inestabilidad social y política del país.

[6] En un estudio realizado por la FAO se señala que en la tendencia de los cultivos básicos en el periodo 1977-1992, se observan aumentos de éstos considerablemente mayores en las zonas de riego que en las de temporal. Ejemplificando con dos cultivos principales como son el maíz y el frijol, se muestra que la producción de maíz se expandió 91.5% en riego y sólo 13% en temporal; y la de frijol creció 54% en riego y 9% en temporal. Esto ha significado la incorporación en el riego de algo más de 330 mil ha de maíz y 170 mil ha de frijol: CNA-FAO. *Elementos para el marco de referencia de la política hidroagrícola de mediano plazo en México. Informe principal*, México, 1994, pp. 58 y *s.*

Producción de maíz y frijol en riego y temporal
Miles de Toneladas y Porcentajes

Cultivo	*Riego*			*Temporal*		
	1977/78	*1991/92*	*Variac. %*	*1977/78*	*1991/92*	*Variac. %*
Maíz	2 525	4 837	91.5	8 009	10 754	13.0
Frijol	241	373	54.0	618	675	9.0

FUENTE: FAO, elaborado con información de la SARH.

Cuadro 1
Participación del sector en agregados nacionales
Porcentajes

Año	*Población rural*	*PIB Agropec.*	*PEA Agropec.*	*Relación PIB/PEA*
1940	64.9	19.8	65.4	5.8
1960	49.3	15.3	54.2	6.6
1970	41.3	11.2	39.4	5.2
1980	33.7	8.2	26.0	3.9
1992	27.5	7.3	22.6	3.7

De hecho, la política establecida por los gobiernos posteriores al cardenismo (Ávila Camacho, Alemán, y Ruiz Cortines), propició la acumulación y concentración de un sector de los productores agrícolas en detrimento de un amplio estrato de productores campesinos. El caso particular de las regiones norte y noroeste, donde se realizaron grandes inversiones en obras de irrigación, y se dio fuerte apoyo financiero a los agricultores de la zona pudo darse, en parte, sacrificando a un sector importante de la población productora del país localizada en las áreas de temporal, fundamentalmente campesina e indígena (cuadro 2). Por años, no sólo no recibieron beneficio alguno por parte del estado sino que se convirtieron en un sector que favoreció la transferencia de valor, principalmente en precios de productos agrícolas y trabajo a otro sector de la agricultura altamente productivo y remunerado.[7] Esta política favoreció la polarización de la agricultura, y para 1960 el 3.3 por ciento de los predios agrícolas producían 54.3 por ciento del valor total de la producción, por el otro lado 50.3 por ciento de los mismos producían solamente 4.2 por ciento de este valor.[8]

Con esta política se logró un alto crecimiento del producto agrícola durante varias décadas, lo cual favoreció y facilitó el desarrollo industrial del país. La idea era que este desarrollo absorbiera la fuerza de trabajo desocupada en la agricultura pero la realidad fue muy distinta, los campesinos cada vez obtuvieron menos frutos de sus parcelas y se inició el proceso de proletarización creciente del campesinado, agudizado no sólo por la falta de oportunidades de empleo en la industria sino por la creciente concentración de la tierra y medios de producción en grupos minoritarios de intereses.[9]

La contradicción gestada con la implantación de la política desarrollista puso abiertamente de manifiesto que el sector de población sacrificado para lograr el desarrollo agrícola e industrial del país se convirtió en causa de su estancamiento, consecuencia

[7] Solon Barraclough, Hugo Tulio Meléndez, Sergio Reyes Osorio y Rodolfo Stavenhagen, «Conclusiones y recomendaciones», en *Los problemas de la organización campesina*, México, 1976, p. 34; Sergio Reyes Osorio, *et al.*, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, México, FCE, 1975.

[8] Sergio Reyes Osorio, «Hacia una política de la organización económica en el sector rural», en *Id.*, *Los problemas, ...op.cit.*, 26.

[9] Esta tendencia se profundiza en la actualidad como veremos más adelante.

de ello fue el diseño de una política orientada a la producción al grupo de productores minifundistas y de autoconsumo. Es a partir del periodo de López Mateos que el gobierno se enfrenta a graves presiones por parte del campesinado y al inicio del estancamiento del crecimiento del sector y del producto agrícola. Esta situación se ve agravada por la falta de tierras repartibles en algunos estados de la República; sin embargo, el gobierno federal reconoció este hecho. Por otro lado, el crecimiento de la población ejercía cada vez más presión para la dotación de tierras, que ante la falta de respuesta del estado se enfrentaba con una creciente pulverización de las dotaciones originales.

A partir de 1966, como ya señalábamos, se presenta el abierto decrecimiento del sector agrícola que se agudiza a principios de los setenta

Ante esta situación, se comienza a hablar de una nueva política agraria. Se habla de la organización de productores para la producción, de la organización de los ejidos para elevar su productividad; en otras palabras, se retoma nuevamente la bandera de la Reforma Agraria Integral.[10]

A partir de 1966, como ya señalábamos, se presenta el abierto decrecimiento del sector agrícola que se agudiza a principios de los setenta. Esta situación no sólo puso de manifiesto la difícil situación del campesino minifundista sino que además se empezó a temer por la autosuficiencia alimentaria del país que podía agravar su dependencia con el exterior.[11]

A principios de los setenta, la reorganización económica de los ejidos se hace indispensable puesto que se llega a la conclusión de que el minifundio parcelario es la

[10] Este apelativo se toma de la Carta de Punta del Este pero el contenido del mismo no es nuevo ya que éste se manejó durante el periodo cardenista. Mediante la Reforma Integral se trataba de convertir al campesino no sólo en productor sino también en consumidor de un expansiva oferta de productos manufacturados en el país; se trataba de impulsar y acelerar la transformación de una economía de autoconsumo en una economía de mercado. A este respecto, en el sexenio de López Mateos se toman las siguientes medidas: aceleración de la distribución de tierras conjuntamente con mayores inversiones en diferentes tipos de programas de desarrollo rural, preferencia a los ejidatarios en los nuevos distritos de riego, y creación de los primeros ejidos ganaderos y forestales. De hecho, si vemos la distribución de ejidatarios y pequeños prpietarios en los distritos de riego observamos que los primeros son más que los segundos, aunque en lo referente a la superficie que controla cada sector la relación es inversa, como se muestra en el cuadro.

Tenencia de la tierra en los distritos de riego, 1993

Sistema de Riego	*Superficie Ha Ejidal*	*Superfice Ha Peq.Prop.*	*Usuarios (Núm.) Ejidal*	*Usuarios (Núm.) Peq.Prop.*
Distrito de Riego	1948 423	1573 900	388 712	147 726
Proporción (%)	55.32	44.68	72.46	27.54
Unidades	1070 395	828 270	378 453	145 518
Proporción (%)	56.38	43.62	72.92	27.08

FUENTE: Gerencia de Distritos de Riego, CNA, 1993.

[11] Reyes Osorio, ...*op.cit.*, p. 26.

causa fundamental de la desaceleración del producto agrícola.[12] Se propone que este tipo de predios: *1)* imposibilita el uso de los recursos tecnológicos existentes; *2)* genera desocupación abierta o aparente; *3)* impide capitalizar las unidades productoras y obtener financiamiento de la banca institucionalizada; *4)* depreda y sobreexplota los recursos naturales y humanos sin que el producto obtenido logre cubrir las necesidades mínimas de subsistencia de la familia campesina, y *5)* propicia abandono y/o transferencia de la tierra, con lo cual acrecenta los fenómenos del neolatifundismo y polarización de las clases sociales.[13]

Para lograr lo anterior se consideró indispensable la necesidad de una mayor participación del Estado en la economía agrícola, y así organizar y apoyar económicamente a los minifundios del país. También era evidente que la organización de los ejidos y minifundios afectaría a un buen número de intereses económicos, por lo cual se requeriría de un abierto y definitivo apoyo político. Finalmente, para que esta medida tuviera oportunidad de consolidarse se preveía la creación y diseño de mecanismos políticos y jurídicos que garantizaran la organización, en la medida de lo posible, de una administración gubernamental a otra. Para ello se proponía: *a)* respecto a lo jurídico, otorgar a las formas propuestas de organización fuerza de ley; *b)* en lo económico, asegurar su patrimonio propio, y *c)* en lo político, fomentar la organización democrática y su libre expresión.

Así mismo, principalmente en el primer lustro de los setenta, se intentó reactivar la producción de básicos en el país con apoyo e inversión a las zonas de agricultura de irrigación pero, para fines de esa década, empiezan a manifestarse abiertamente los límites y el agotamiento del modelo y del paquete tecnológico que lo acompañó, la denominada Revolución Verde.[14] Para los ochenta la crisis ya se manifiesta en todos los ámbitos de la economía mexicana, y el agro se resiente aún más con la reducción del gasto público destinado al sector y la disminución de fondos para el desarrollo rural.[15]

El objetivo de este trabajo no es dar cuenta de las alteraciones globales que sufre el país, sino, más bien, a partir del señalamiento de lo que se observa en el subsector hidroagrícola, específicamente distritos de riego, plantear algunas hipótesis que nos permitan avanzar en el análisis de los procesos que atraviesan a la agricultura de riego del país en el marco de las transformaciones mundiales. Concretamente, avanzar en el conocimiento de los mecanismos mediante los cuales se acelera el proceso de expansión capitalista transnacional en la agricultura de riego de México.

[12] Es en este periodo en el que comienzan a proliferar las interpretaciones de la crisis de la agricultura con base en el carácter dual de la agricultura mexicana, moderna y tradicional, y la necesidad de reactivar y modernizar a la segunda, estas tesis prevalecen inclusive en los modelos interpretativos y en las propuestas de políticas de desarrollo agrícola hasta el periodo de López Portillo con el SAM. *Cfr.* Michel Gutelman, *Capitalismo y reforma agraria en México*, México, ERA, 1974, p. 87; Centro de Investigaciones Agrarias, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, México, FCE, 1974, p. 23; Bruce F. Johnston, Cassio Luiselli, Celso Cartas Contreras y Roger D. Norton (ed.), *U.S.-Mexico Relations. Agriculture and Rural Develompent*, Stanford, California, Stanford University Press, 1983. Es en este periodo también que se inician las interpretaciones de la crisis en relación con factores estructurales vinculados con las formas de articulación de los mercados de semillas, hortalizas y producción de carne entre México y Estados Unidos. En este sentido véanse los trabajos realizados por Steve Sanderson.

[13] Centro de Investigaciones Agrarias, ...*op. cit.*, pp. 43 y *s.*

[14] Se conoce como Revolución Verde al paquete tecnológico productivo que se difundió en el Tercer Mundo en los años cincuenta y sesenta. Las semillas mejoradas de trigo, maíz, etc., a su vez formaban parte de un paquete que incluía insecticidas, fertilizantes, herbecidas, maquinaria y riego, etc., véase Cynthia Hewitt, *La modernización agrícola en México*, México, siglo veintiuno editores, 1979.

[15] A principios de los ochenta se recrudece la crisis por el endeudamiento acumulado y la elevación de las tasas de interés internacionales. Lo anterior provocó un crecimiento acelerado de los pagos de intereses y utilidades, a partir de 1982 se detiene el ingreso de nuevos capitales y se agudiza la crisis del petróleo mundial desencadenando la crisis de la deuda externa. Esta situación

¿Cuál es esa situación anterior que se altera?

El modelo productivo: características que se transforman

Los aspectos que caracterizan a la producción agrícola vigente en el país hasta mediados de los setenta tienen su origen, como ya señalamos, en un modelo de desarrollo económico que se puso en operación con sus diferentes variantes, más o menos a fines de los cincuenta, y que es comúnmente conocido como modelo de «desarrollo estabilizador», el cual manifiesta sus límites y contradicciones en 1973 con la crisis petrolera. El eje central del modelo consistió en desarrollar y consolidar la industrialización del país, esto significó que la agricultura se subordinaría a este objetivo y tendría como principales funciones proporcionar alimentos para satisfacer la creciente demanda de la población, abastecer a la industria las materias primas que requiriera; proporcionar las divisas necesarias para el proceso de industrialización y ser fuente de abastecimiento de mano de obra barata, principalmente para el sector industrial.

Este modelo de desarrollo se sustentó en una fuerte intervención estatal, particularmente en la producción agrícola. La modernización de la agricultura que imponía el modelo requería de instrumentos de acción directa que permitieran esta regulación; por ejemplo la aplicación de los preceptos constitucionales referidos al usufructo de la tierra, la canalización de recursos obtenidos socialmente hacia la construcción, operación y mantenimiento de obras de infraestructura hidroagrícola, la creación y operación de instituciones financieras, la generación y difusión de tecnología y la intervención en la fijación de precios, vía precios de garantía y controles de precios, y la regulación de la circulación de los productos mediante instancias como la Conasupo.[16]

---

requería generar un superávit comercial que permitiera equilibrar la balanza comercial, por ello el modelo económico optó por reducir el consumo doméstico y estimular la producción de bienes transables. Se instaura así en México un periodo de ajuste económico sustentado en la austeridad fiscal (drástica disminución de inversión pública e incremento de impuestos indirectos y de las tarifas del sector público) y de la política cambiaria (devaluación del peso): CNA-FAO, *op.cit.*, pp. 3 y *s*. En el caso particular de la agricultura de riego, esta situación se manifestó muy particularmente en una fuerte caída de la inversión pública en irrigación como se muestra en el cuadro.

Inversión en Irrigación SRH-SARH-CNA millones de pesos de 1979

Sexenio	*Grande Irrigación*	*Pequeña Irrigación*	*Rehabilitación*	*Total*
47-52	34 004.4	2 502.4	0.0	36 506.8
52-58	16 889.2	2 216.1	0.0	19 105.3
59-64	14 208.1	2 571.0	2 554.9	19 334.0
65-70	14 856.3	6 240.8	8 240.0	29 337.1
71-76	21 710.2	17 687.2	11 943.9	51 341.3
77-82	46 057.7	25 381.2	18 403.5	89 842.4
83-88	21 373.9	14 542.2	8 628.3	44 544.5
89-92	3 605.1	2 394.1	4 148.5	10 147.7
Total	*172 704.9*	*73 535.0*	*53,919.2*	*300 159.1*

FUENTE: CNA, 1993.

[16] La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) durante muchos años fue el principal comprador de granos, frijol y oleaginosas, esto permitía que el gobierno, a través de asegurar la compra, sostuviera los precios de garantía. La empresa operó con fuertes subsidios para cubrir los déficit de esta paraestatal. En la actualidad ha reducido a un mínimo sus actividades. A partir de 1988 dejó de comprar soya, en el año siguiente se retiró del mercado del ajonjolí y del cártamo, y en 1991 dejó de comprar arroz y sorgo.

La aplicación de esta política dio como resultado la modernización de un sector de la agricultura localizado fundamentalmente en los distritos de riego del país, y la descomposición y agotamiento de la agricultura de temporal sustentados en la producción de economía campesina.[17] El modelo implicaba una contradicción, la cual se expresaba, por un lado, en la necesidad de modernizar la actividad agrícola y acceder al mercado internacional para la generación de divisas, la industrialización, y, por el otro, la creciente demanda de alimentos básicos para satisfacer las necesidades alimentarias de la población del país, particularmente la urbana que se incrementaba año con año; véase cuadro 2.[18]

Cuadro 2
Población total en México 1950-1990
Millones de personas

Población	*1950*	*1960*	*1970*	*1980*	*1990*
Total	27 375	37 073	51 176	69 393	89 012
Urbana	11 676	18 916	30 205	46 044	64 604
Rural	15 699	18 157	20 971	23 349	24 408
Agrícola	16 531	20 436	22 573	25 352	26 703

FUENTE: Censos de población.

[17] Es importante señalar que cuando hablo de agricultura moderna no estoy haciendo referencia sólo a la agricultura de riego, ni tampoco estoy afirmando que sólo en riego se hace agricultura moderna ni que en temporal sólo hay economía campesina, en ambas áreas podemos encontrar producción con paquetes tecnológicos sofisticados orientados a incrementar el rendimiento y la productividad con contratación de fuerza de trabajo y uso de maquinaria sofisticada, y aquella que se realiza con el esfuerzo mayoritario de los integrantes de la familia y uso escaso de tecnología importada. Sin embargo, en los distritos de riego y en las zonas temporaleras de alta productividad, los productores quedaban obligados al uso del paquete tecnológico en el acceso y autorización de los créditos. Este paquete estuvo, y está, sustentado en un uso intensivo de agroquímicos, fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, etc., y de maquinaria en sustitución de la fuerza de trabajo humana y animal, con el consecuente costo en el deterioro de la salud y de los recursos naturales.

[18] Este crecimiento poblacional y la forma que adopta respecto a los ámbitos rurales y urbanos es fundamental porque apunta a una de las transformaciones más substantivas del mundo contemporáneo y que trastoca las relaciones preponderantes desde el descubrimiento de la agricultura. En este periodo el peso de la población rural respecto a la urbana disminuye crecientemente desde la década de los sesenta a la de los noventa. Como se muestra en el cuadro número 2, la población que crece significativamente es la población urbana, tanto la rural como la dedicada a la agricultura permanece casi constante. La inversión de esta relación se generaliza en el planeta, por primera vez en la historia de la humanidad, a finales de este siglo, el significado que ello tiene y las consecuencias del mismo, son parte de los motivos de la crisis que ahora vivimos. Eric Hobsbawm, en su libro *The Age of Extremes*, señala precisamente este hecho: «...Los periodistas y los ensayistas filosóficos que identificaron "el fin de la historia" con la caída del Imperio Soviético estaban equivocados. Un mejor caso puede ser si se dice que el tercer cuarto del siglo marcó el fin del séptimo u octavo milenio de la historia de la humanidad, que terminó con la larga era en la que una abrumadora mayoría de la raza humana vivía del cultivo de alimentos y de la crianza de animales.» Eric Hobsbawm, *The Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, Inglaterra, Michael Joseph, 1994, p. 9.

Los precios de garantía sirvieron como eficientes mecanismos para mantener la producción de básicos y también para estimular e incrementar la producción de granos y oleaginosas en los distritos de riego para la industria del país, lo cual conformó un patrón de cultivos característico de las zonas de irrigación.[19] Lo anterior repercutió en el enfrentamiento de dos formas productivas que competían desigualmente en el mercado nacional de granos y oleaginosas.

En este sentido, la agricultura intensiva de exportación y el apoyo que tuvo del modelo económico vigente favoreció la concentración y capitalización tanto del ejido como de la propiedad privada en los distritos de riego, principalmente del norte y noroeste del país, con las obvias diferencias entre uno y otro sector (véase cuadro 3), y entre una y otra región agrícola del país; la marginalización y consecuente pauperización de la producción de subsistencia en la mayoría de las regiones de temporal y de las zonas de escasa inversión hidroagrícola propició la proletarización de sus integrantes en las grandes granjas de las zonas, los distritos de riego del noroeste y norte del país o de los valles agrícolas de California y Arizona, y dio lugar a una presión permanente de mano de obra que permitió mantener bajos los costos de trabajo favoreciendo, por un lado, la competitividad de las exportaciones y, por otro, la expansión de la producción de granos básicos en los distritos de riego del país.[20]

Cuadro 3
Superficie cosechada total, temporal, riego y Distritos de Riego
Miles de ha y tasa de crecimiento anual (%)

Trienios	*Total Nac. mil ha.* TCA		*Total Temp. mil ha.* TCA		*Total Riego mil ha.* TCA		*Total Dist. Riego mil ha.* TCA	
1964/1966	14 993	–	11 495		3 498	–	2 151	–
1979/1981	17 555	1.1	12 559	0.59	4 996	2.4	3 116	2.6
1990/1992	17 453	-0.05	12 425	-0.10	5 028	0.06	2 930	-0.7

FUENTE: Elaborado con base en información de la SARH y CNA.

[19] Para que tengamos una idea del comportamiento de los precios de garantía en el país con datos otorgados por la delegación de la SARH en Hermosillo, Sonora, respecto a los precios de garantía del trigo, desde 1959 hasta 1964 el precio se mantuvo en 913.00 por tonelada. A partir de 1965 hasta 1972, no sólo no crece sino que disminuye a 800.00. Es a partir de 1973 que se inicia un incremento significativo de este precio pues asciende a 870.00, al año siguiente sube a 1 300.00, para 1974 llega a 1 750.00; para 1976 asciende a 2 050.00 y en 1978 se paga a 2 600.00, en 1980 ascendió a 3 550.00, en 1985 era de 37 000.00 y en 1990 ascendió a 484 000.00. A partir del ciclo primavera-verano de este año desaparecen los precios de garantía para todos los granos, con excepción del maíz y frijol que se mantienen vigentes hasta 1995, año en el que se establecen los precios de referencia, que sólo sirven como parámetro para los productores para la compra-venta de los granos.

[20] La producción en los distritos de riego ha venido cobrando mayor importancia en los últimos 15 años, el valor de la producción ha superado el 50% del valor total, en promedio el área cosechada en las zonas de riego solamente ha sido de 27%, lo que muestra que la «productividad» en la agricultura de riego es 2.6 veces de la de temporal.

Conformación de un complejo aparato institucional

El resultado de este proceso fue también la conformación de un complejo aparato institucional que medió y reguló la relación entre productores agrícolas y gobierno a lo largo de los últimos 40 años.

Para tener una idea de lo que significó el apoyo e impulso a la agricultura de riego en nuestro país valdría la pena hacer una breve reseña de la formación de la estructura institucional para el desarrollo de la misma. Concluida la revolución de 1910 se crea la Secretaría de Agricultura y Fomento (SAF), de la que dependía una dirección de Irrigación, esta dirección crea un servicio hidrométrico nacional para conocer la disponibilidad del recurso. En 1924 se crea la dirección de Aguas y desaparece la de Irrigación, ya que a través del departamento de Reglamentaciones e Irrigación se absorben sus funciones. En 1926 se creó la Comisión Nacional de Irrigación (CNI), y es ésta la que contrata a las primeras empresas extranjeras para llevar a cabo los estudios y diseños de obras, ingenieros mexicanos son asignados como contrapartes de las mismas. En 1934, de acuerdo con la Ley de Crédito Agrícola, los 10 sistemas nacionales de riego en operación pasaron a ser supervisados y posteriormente operados, de manera conjunta, por las Juntas de Aguas y el Banco Nacional de Crédito Agrícola; en 1944 pasaron nuevamente a la CNI. En 1934 concluye el contrato con la empresa norteamericana White Engineering, y a partir de esta fecha las obras de irrigación fueron diseñadas y construidas por empresas e ingenieros mexicanos. En 1935 los sistemas nacionales de riego cambian sus nombres a Distritos de Riego, como en Estados Unidos. A partir de 1937 la CNI, por instrucciones presidenciales, instituyó un programa de Pequeña Irrigación. Por otra parte, los Bancos Agrícola y Ejidal iniciaron importantes programas de riego para obras de pequeña y mediana irrigación con abastecimiento de aguas del subsuelo y derivaciones por bombeo de ríos.

En 1946 se crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), responsable de la política hidráulica del país, ya no sólo de la de riego como la CNI. En ese mismo año, se crea la Ley de Riegos en la cual se entregan, a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la operación, conservación y administración de los Distritos de Riego, algunos de los cuales eran operados por las Juntas de Aguas; sin embargo, en la misma ley se previó que los Distritos en operación podrían ser entregados a las Juntas o a las asociaciones de usuarios, como era usual en las obras de pequeña irrigación. A pesar de lo establecido en la ley, en 1951 se le confió a la SRH su operación y mantenimiento, y se crea, para tal efecto, la Dirección General de Distritos de Riego que, hasta 1985, cuando desaparece, fue directamente responsable de estas actividades. Con la creación de la CNA en 1989 se vuelve a crear esta gerencia y a retomar el control de los distritos para su transferencia a los usuarios. En este mismo periodo presidencial de Alemán se creó la Dirección General de Ingeniería Agrícola de la SAG, la que inicia un programa de obras de pequeña irrigación en los estados del centro y norte del país. También se crearon las Comisiones de los Ríos Papaloapan, en Veracruz y Oaxaca; Tepalcatepec, Michoacán; el Fuerte, Sinaloa; Grijalva, Tabasco; y Balsas en Puebla, Morelos, Guerrero y Michoacán.

En 1966 se reconoce la operación de las obras como una finalidad importante e inseparable de la construcción, y se crea una nueva subsecretaría de la SRH, que toma a su cargo tanto las obras para riego como para agua potable. Con el crecimiento de las obras construidas por particulares aumenta la importancia de la pequeña irrigación y, en 1969, se crea en la SRH la Dirección General de Operación de Pequeña Irrigación, que en 1970 se convierte en la Dirección General de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, sus funciones fueron organizar a los productores y proporcionarles asistencia técnica, y los capacita para el relevamiento estadístico.

En la década de los setenta se inicia la planeación hidráulica regional, una expresión de ello fue el Plan Hidráulico del Noroeste (PLHINO), y se formuló el primer plan hidráulico

nacional, para ello se creó la Comisión de Estudios del Plan Nacional Hidráulico, que en 1976 se convirtió en la Comisión del Plan Nacional Hidráulico por decreto presidencial, la cual se transformaría en 1986 en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA).

Con Luis Echeverría (1975-1982) se fusionan la SAG y la SRH, con lo cual surge la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos con tres subsecretarías: Planeación, Construcción y Operación. A finales de 1982 la crisis y la aplicación de una severa política de ajuste tuvo una fuerte repercusión en el gasto público, el cual sufrió una importante restricción tanto en el gasto corriente como en el de inversión, el sector agrícola resultó particularmente afectado. Se reduce significativamente al personal, principalmente al de campo, se abandona la inversión en infraestructura, se fusionan los centros de investigación y desaparecen las direcciones de Conservación de Agua y Suelo y la de Economía Agrícola, resintiéndose la capacidad de generación de información estadística, sin que hubiera otra instancia que pudiera sustituirla. En el subsector riego se eliminó la Dirección General de Distritos y Unidades de Riego y se creó la de Normatividad Agrícola, que suplió en parte las actividades de las anteriores. Se fusionaron los 77 Distritos de Riego con los 150 Distritos de Temporal y se formaron así 192 Distritos de Desarrollo Rural, con la idea de reducir gastos y aprovechar mejor los recursos.

Finalmente, el 13 de enero de 1989, por decreto presidencial, se crea la Comisión Nacional del Agua, como la nueva instancia responsable de la política hidráulica del país. Entre otras responsabilidades, la CNA recibió la de reorganizar y modernizar los distritos de riego del país así como realizar la transferencia de la operación, conservación y administración de sus obras a las asociaciones de usuarios. La CNA nace como una institución desconcentrada de la SARH; en la actualidad es una desconcentrada de la Semarnap.[21]

En ese tiempo también se conformó una cultura clientelar-corporativa como patrón de relación entre las dos partes, y favoreció así la creación de un mecanismo de corrupción e ineficiencia productiva que perjudicó tanto a las instituciones públicas como a los sectores productivos del país. De esta manera, independientemente del tipo de agricultura de que se tratase, el gobierno con sus instituciones se constituyó en el interlocutor principal, casi exclusivo, para cualquier aspecto o iniciativa que tuvieran que ver con la producción agrícola: inversiones, financiamiento, recursos, insumos, precios, etcétera, todo ello necesariamente pasaba por su esfera.[22]

En este contexto, paulatinamente se profesionalizó un personal gubernamental, funcionario y técnico que, por un lado, definió una política de reclutamiento de cuadros y constituyó una élite profesional-funcionaria: la hegemonía de los ingenieros agrónomos en agricultura y de los civiles en la infraestructura hidroagrícola, la generación de energía

[21] *Cfr.* CNA-FAO-IMTA, *...op. cit.*, pp. 13-22.

[22] El desarrollo de esta agricultura contó con un fuerte apoyo institucional para la producción, el cual se expresó en el apoyo a la investigación agrícola en centros como el INIFAP, CIANO, INIA, etc. Asimismo la asistencia técnica fue proporcionada por la Dirección General de Extensión Agrícola (DGEA) de la SARH, y la relativa al manejo del agua por la Dirección General de Distritos y Unidades de Riego, con el apoyo en los distritos de las Oficinas de Ingeniería de Riego y Drenaje. Los créditos de avío se otorgaron a través del Banco de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola, posteriormente fusionados en Banrural y el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura y la Ganadería (FIRA), fondo de descuento para los bancos comerciales, principalmente para los créditos refaccionarios. A través de la Aseguradora Nacional Agropecuaria, S.A. (Anagsa), el Banrural recuperaba una parte importante de las carteras vencidas del sector. La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) compraba gran parte de la producción de granos, frijol, y oleaginosas. Finalmente se concertaban y fijaban precios de garantía para alrededor de 10 cultivos, entre ellos el frijol, maíz, arroz, trigo, ajonjolí, cártamo, soya, semilla de algodón, sorgo, cebada, etc. Se crearon empresas paraestatales para la producción de semillas, Productora Nacional de Semillas (Pronase), y de fertilizantes, Fertilizantes Mexicanos (Fertimex), posteriormente privatizadas.

eléctrica y el petróleo.[23] Por otro lado, se conformó y consolidó un sistema de ejercicio funcionario clientelar-corporativo para el diseño y la implementación de la política sectorial y subsectorial.[24]

La modernización de la agricultura, en esta etapa, implicó también la dependencia de grandes transnacionales para la adquisición del paquete tecnológico apropiado: maquinaria, semillas, fertilizantes, etcétera, lo que propició el uso indiscriminado de insumos para la producción sin considerar los efectos del cultivo intensivo en los suelos, el agua y la producción en el mediano y largo plazo. El uso de maquinaria y el consumo de fertilizantes, pesticidas, etcétera, se incrementó significativamente en este periodo; véase cuadro 4.[25]

Cuadro 4
Promedio de tractores en uso y consumo de fertilizantes en México

Años	*Tractores en uso (promedio)*	*Consumo total de fertilizantes kg/ha*
1962-1966	68 000.0	12.8
1967-1971	87 160.7	22.7
1972-1976	97 200.0	38.1
1977-1981	116 401.0	49.7
1982-1986	154 080.0	68.9

FUENTE: FAO, *op.cit.*:126

Otro resultado de este proceso fue la creciente inconformidad del sector campesino en las zonas de agricultura de temporal y de riego en el país que tuvo diferentes momentos

[23] Esta hegemonía no sólo se manifestó en la esfera institucional gubernamental, sino también en la incidencia de estos grupos en la formación de los grupos constructores empresariales más fuertes de México, encabezados por ingenieros civiles que marcaron la dirección de la política hidráulica en México, un ejemplo muy claro de esto es la ICA. Asimismo, su peso e importancia se muestra también en el ámbito académico: la Universidad de Chapingo, el Colegio de Posgraduados, la Facultad de Ingeniería en la UNAM y el Politécnico son una expresión de ello. Así también están los institutos de investigación desconcentrados como el Instituto de Investigaciones Eléctricas, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, etc.

[24] Un ejemplo de esta situación lo expresa la creación de la Comisión Nacional del Agua, que por un lado surge como respuesta a una demanda social generalizada de abastecimiento y dotación de recurso para el consumo humano y la agricultura, y por el otro por el crecimiento y consolidación de estos grupos. *Cfr.* CNA, *Estrategias*, Colección Desarrollo Institucional, núm. 1, México, 1990. En una encuesta realizada a personal de la CNA, se muestra que la antigüedad promedio de los cuadros funcionarios es de 14.3 años. Si consideramos los niveles central, estatal y regional tenemos que respecto al primero es de 11.8 años; en el estatal de 15 y en el regional de 13.7. *Cfr.* G. de Villa y Asociados, S.A. *Imagen de la CNA sondeo interno*, Reporte final, abril de 1994, p. 12.

[25] Esta propuesta modernizadora, como menciona Cynthia Hewitt, «...de ninguna manera es necesariamente sinónimo de desarrollo o progreso rural. La modernización indica simplemente un proceso de reorganización dentro de grupos o sociedades dedicados (directa o indirecta, voluntaria o involuntariamente) al esfuerzo de incrementar el dominio sobre el medio ambiente físico recurriendo a nuevos instrumentos y métodos, y en particular los relacionados en los dos últimos siglos con la revolución industrial de Europa y de los Estados Unidos [...] Debe encararse la implicación real de conflicto que es inherente a la modernización: la probabilidad de que algunas personas progresen a expensas de otras. Y es preciso reconocer que la modernización puede conducir tanto al "subdesarrollo" o a un "no desarrollo" como al desarrollo, lo que ocasionaría un deterioro relativo y aun absoluto en el bienestar de grandes masas de población»: *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*, México, siglo veintiuno editores, 1976, p. 11.

y formas de expresión, y que adopta formas diversas que van desde la guerrilla campesina, la lucha por la tenencia de la tierra, la reivindicación de la identidad indígena, luchas por el control integral de la producción, etcétera. Es importante señalar que los diferentes tipos de organización en sus momentos de auge lograron articularse inclusive a nivel nacional y llegaron a plantear una línea de autonomía respecto a las organizaciones oficiales con proyectos productivos propios. Esta rica experiencia, en muchas zonas del país con sus múltiples contenidos, ha sido transmitida de una generación a otra y de una a otra región del país.[26]

Valdría la pena concluir este punto señalando que si bien a lo largo de estos 40 años hubo un fuerte control e intervención gubernamental respecto a la producción agrícola, lo cual conformó una cultura productiva-corporativa entre el estado y los productores, también surgieron y se fortalecieron experiencias de organización autónoma de los intereses de los productores del campo, esto vale también para los agricultores privados, quienes crearon experiencias y cultura productiva distintas que en los momentos actuales que vive el país pueden ser de una gran riqueza social.[27]

¿Qué es lo que está cambiando?

Transformaciones en el contexto mundial

Las profundas trasformaciones que se han operado a nivel mundial en la última década replantean los procesos de organización en los ámbitos económicos, políticos y sociales. Los países han cambiado sus modelos de desarrollo, sus estructuras económicas están orientadas hacia la globalización e internacionalización. La conformación de grandes bloques económicos a nivel internacional es la tendencia dominante, la cual exige, a nivel nacional, la reordenación de las estructuras económicas de los países y con ello redefine y pone en crisis las estructuras políticas de los estado nación.[28] En este modelo

[26] Un ejemplo de esta situación la encontramos en las luchas por la tierra en el noroeste del país, en donde a lo largo de los distritos de riego de Sonora y Sinaloa se encuentran grupos cuyo origen y experiencia organizativa se remonta a los grupos de solicitantes organizados por la UGOCM de Jacinto López. Casos similares existen en otras partes del país. *Cfr:* A. Ávila: «Los movimientos campesinos: una metodología para su estudio», ed. mimeografiada, México, ENAH. A. Bartra, «El panorama agrario en los 70», en *Investigación Económica*, México, vol. 38, 1979, pp. 179-235. Armando Bartra, «Los productores y el movimiento campesino», en *Memoria*, núm. 24, enero-febrero, 1989, p. 141. B. Canabal Cristiani, «Política agraria, crisis y campesinado», en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS/UNAM, vol. 43, núm. 1, enero-marzo, 1981. H. Díaz-Polanco, «Análisis de los movimientos campesinos», en *Nueva Antropología*, México, año 1, núm. 2, octubre, 1975. G. Gordillo, «Pasado y presente del movimiento campesino en México», en *Cuadernos Políticos*, México, ERA, núm. 23, enero-marzo, (1980). G. Gordillo, *El asalto al cielo. La lucha campesina en sonora*, México, siglo veintiuno editores, 1986. Úrsula Oswald, *et al., Campesinos protagonistas de su historia*, México, UAM-X.

[27] Estas formas de organización han tenido una expresión y consolidación más sólida en el noroeste del país, particularmente en Sonora y Sinaloa. *Cfr.* G. Gordillo, *op. cit.*; G. Varela Petito y G. Arcos Cabrera, *Los empresarios agrícolas y el Estado mexicano, 1964-1976*, México, FLACSO, tesis para obtener el grado de maestría, 1978.

[28] Esta crisis mundial tiene sus inicios a fines de los sesenta y sus manifestaciones más importantes fueron la caída de la productividad industrial, la tendencia a la baja de la tasa de ganancia, la creciente competencia entre las potencias capitalistas, la inestabilidad financiera causada por la crisis del dólar, la del petróleo, las fluctuaciones de los precios mundiales de las materias primas, la inoperatividad de los modelos productivos industriales (como el fordismo), para responder a las situaciones de inestabilidad del mercado, etc., todos estos factores mostraban y ponían a la luz la profunda crisis del modelo de acumulación vigente. Francis Mestries, «Los posibles impactos de la biotecnología en la agricultura mexicana», en *Sociológica*, México, año 5, núm. 13, 1990, pp. 59 y *s.*

de desarrollo mundial un eje fundamental es el de la modernización de las plantas productivas, que permitan desarrollar las ventajas competitivas para una integración efectiva al proceso de globalización, así como la flexibilización y redefinición de la forma Estado-Nación operante hasta ahora.

En este sentido tendríamos que retomar la pregunta planteada al inicio de este trabajo ¿qué es lo que explica el origen y las características de los nuevos esquemas de integración económica?, ¿en qué se diferencia esta nueva forma de expansión e integración del capitalismo moderno del que conocimos hasta ahora? En cierta medida, la formación de los grupos regionales y subregionales es una expresión de la articulación multinacional del dinero, de la producción y del comercio mundiales que a su vez han generado la gestación de una estructura de poder global en formación y en donde los pesos y fuerzas de su expansión explican, en parte, la crisis que actualmente enfrenta el sistema mundo en su conjunto y los Estados-Nación en particular.[29] Desde esta perspectiva la problemática de la agricultura en México y la profundización de la crisis a partir de los ochenta tiene que ser leída en el contexto y correspondencias de estas transformaciones a nivel mundial y su impacto en la economía y política nacionales.[30]

Las políticas de ajuste implementadas a partir de 1982-85 fueron una respuesta a la situación de la deuda externa que enfrentaba el país y significaron, entre otras cosas, una drástica reducción de la inversión y del gasto público, en particular en el sector agrícola. En 1988, con el nuevo gobierno se acentúan y definen con mayor claridad las reformas estructurales para el sector, la apertura a productos agrícolas del exterior, la privatización y descentralización, la creciente desregulación de la producción agrícola, y el carácter y nuevo papel del Estado en el modelo.

Transformaciones en el sector agrícola

Tomando el caso de la agricultura de riego podríamos decir que lo anterior se expresa fundamentalmente en dos aspectos. Por un lado, están todas las transformaciones de la

[29] En la actualidad se perfilan tres grandes espacios geoeconómicos en formación. *1)* el llamado «nuevo espacio económico europeo» que integraría a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, de Europa del Este y a los países de la cuenca del Mediterráneo en torno a la Comunidad Europea; *2)* La Cuenca del Pacífico Sur y Sudeste Asiático que se orienta a la integración de países como Japón, Australia, Nueva Zelandia, los miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental y los NIC; *3)* La zona de libre comercio de las Américas, con su vértice en la economía de Estados Unidos, Canadá y México: CNA-FAO, *op. cit.*, p. 22. Por otro lado, los procesos productivos tienen tal nivel de internacionalización que el control ejercidos sobre ellos así como las políticas fiscales, circunscritas a nivel de los Estado-Nación son totalmente inoperantes. *Cfr.* Robert Reich, B., *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Buenos Aires, Argentina, Javier Vergara Editores, 1983.

[30] En la década del ochenta el PIB creció 1.3% anual, tasa que por primera vez en varias décadas fue inferior al crecimiento demográfico. En 1992 el PIB por habitante fue 7% menor que en 1981. Esto fue resultado de una situación acumulada en la década anterior y que sigue acumulándose. Sin embargo, la década del setenta es clave para entender los cambios estructurales que se dan en la economía de México. De inicios de los setenta a 1982 el país comenzó a importar más de lo que exportaba, la inversión fue mayor al ahorro y el consumo estuvo por arriba de la producción, se generó con ello una situación de endeudamiento sin precedentes en el país (en 1975 la deuda externa era de 15 mil millones de dólares, para 1981 era de 70 mil millones, lo que significa una tasa de crecimiento de 8.6% promedio anual. La situación de pagos internacionales del país obligó a tomar medidas que invirtieran estas disparidades constituyendo con ello el detonante para las profundas reformas en el estilo de desarrollo económico de México. La deuda requería generar un superávit comercial, que determinó la reducción del consumo doméstico y estimuló la producción de bienes transables: FAO-CNA. *op. cit.*, pp. 3-5.

política agrícola, la desregulación de la producción y de las reformas constitucionales que modifican las relaciones de propiedad, tenencia de la tierra y del agua; por el otro la apertura del mercado a productos agrícolas de otros países, como el caso de la soya, el sorgo, la copra, el cacao, el café, etcétera.

Respecto al primer aspecto, las transformaciones más sustantivas se refieren a la política crediticia y a la política de subsidio directo a los productos del campo vía los precios de garantía. Las exigencias y criterios delimitados para el acceso al crédito para el financiamiento de la producción, el llamado crédito de avío, se modifican sustancialmente particularmente en lo referente al sector social,[31] sin mencionar lo que sucede con el crédito refaccionario orientado a la inversión de capital.[32]

En lo concerniente a los precios de garantía afecta entonces dos ámbitos fundamentales, uno que es la regulación del mercado de productos agrícolas por parte del Estado y otro la incidencia en la delimitación de un patrón de cultivos básico, que atañe a la autosuficiencia alimentaria del país. Lo primero significa que si desaparece esta regulación, junto con la apertura del mercado a productos de otros países, el mecanismo de fijación de precios tendrá que tener como variable central a considerar la de los precios internacionales, y éste será entonces el nivel que determinará las nuevas condiciones de competitividad y mercado para nuestros productos, con lo cual se favorece el desarrollo de grandes enclaves productivos articulados horizontal y verticalmente a la producción mundial de frutas, hortalizas y flores, pero desprotege la producción campesina, la de mediana y pequeña escala.

Otro efecto importante es la desaparición o transformación de las instancias del sector público que a lo largo de estos 40 años se fueron conformando para regular la producción agrícola; la incertidumbre del significado de esta medida atraviesa a productores, funcionarios y técnicos. En este sentido es importante señalar que las instancias de concertación sectorial generadas a lo largo de estos últimos 40 años, como las existentes para la fijación de los precios de garantía, fungieron también como espacios de decisión y negociación política. Desde esta perspectiva, los mecanismos de fijación de los precios de garantía no tuvieron solamente una función económica sino también política en la medida en que sirvieron como espacios de intercambio y regulación de intereses entre

[31] En este sentido se eliminan los subsidios al crédito agrícola y se establecen restricciones del monto del crédito oficial, entre 1981 y 1988 el crédito agrícola se redujo en un 78% en términos reales, FAO-CNA, *op.cit.* Para 1990 una de las primeras medidas tomadas fue la anulación de los créditos para los grupos solidarios y la decisión de otorgar los mismos sólo a líneas individuales de crédito. Por otro lado, se elevan las exigencias para acceder a los créditos fijando criterios que agudizan la posibilidad de acceder al crédito y dejan fuera a la mayoría de los productores agrícolas.

En una encuesta realizada entre 1992-1993 en 10 distritos de riego (San Luis Río Colorado, el Valle del Yaqui, el Valle del Mayo, El Carrizo, El Fuerte, Humaya, Delicias, Bajo Río San Juan, Alto Río Lerma y Pabellón) encontramos que el 30% de los productores financiaban el cultivo con recursos propios. Este porcentaje corresponde a la estimación del total de los 10 distritos analizados, sin embargo el estudio mostró las diferencias substantivas existentes entre distintos distritos y regiones del país, teniendo situaciones extremas como el caso de Pabellón en Aguascalientes, en donde el 75.7 % de los productores se financiaban con recursos familiares, y en otro extremo el del Valle del Yaqui, con sólo el 10%: IMTA-FLACSO, *Caracterización social de las unidades productivas en diez distritos de riego. Parte II*, Informe final, septiembre de 1994.

[32] El problema que en la actualidad enfrentan los productores agrícolas para acceder a financiamiento, tanto de avío como el de inversión para el mejoramiento parcelario, esto se debe fundamentalmente a la falta de liquidez de los mismos, a las altas tasas de interés y la amplitud de las carteras vencidas. En el estudio realizado en 10 distritos de riego, como veremos más adelante, encontramos que solamente el 18% de los 6 mil productores entrevistados tenían en el momento de la encuesta acceso al crédito refaccionario, el resto de los productores, 82%, no contaban con ningún crédito vigente, ni tenían posibilidad de acceder a él. En *Caracterización..., op. cit.*

se atraviesa por una crisis de las instancias de representación del sector agrícola, tanto de carácter político como productivo

los representantes de los diferentes organismos sectoriales y de éstos con el gobierno. Las grandes corporaciones tanto ejidales como privadas estuvieron representadas en estos espacios de decisión.

Desde esta perspectiva tiende a modificarse sustancialmente la forma en que los productores, particularmente los ejidatarios, ven representados sus intereses, ya que ahora sus condiciones de producción son resultado de su fuerza individual, y no de una negociación colectiva con las instituciones estatales que regulaban la agricultura. Esto a su vez incide en las instancias tradicionales de representación de sus intereses; tanto las organizaciones de productores, como las corporaciones tradicionales pierden fuerza y peso, se atraviesa por una crisis de las instancias de representación del sector agrícola, tanto de carácter político como productivo.

Transformaciones en la legislación agraria

Otro cambio radical derivado del proceso de modernización es la reforma del artículo 27, como ya lo vimos, en el cual se transforma el acceso a la tierra y al agua como derechos, y se establecen los mecanismos de acceso privado a los mismos, con lo cual se sustenta «legalmente» la formación de los monopolios del agua y de la tierra en el país. Por otro lado, se reforma la ley reglamentaria del 27, la ley de Aguas Nacionales en la que se establecen las condiciones de inversión y gestión del recurso agua por parte de los sectores privado y social. Estos dos aspectos conjuntamente con la liberalización del mercado y la desregulación de la actividad agrícola ha impactado fuertemente a la producción y a los productores en el campo mexicano.[33]

Estas transformaciones también afectan a la estructura tradicional de los ejidos, en los cuales los comisariados ejidales han tenido un peso fundamental en las decisiones. Sin embargo, en la medida en que, por un lado, el acceso a los insumes para la producción no pasa más por la organización ejidal sino que queda a cargo de las posibilidades de acceso y de comportamiento del mercado y, por el otro, las decisiones respecto al usufructo individual del ejido y de la certificación de la propiedad ejidal deben pasar por la Asamblea de ejidatarios, se diluyen y restan un fuerte peso al papel del comisariado ejidal, regresando la fuerza a la Asamblea para decidir el futuro del ejido y de sus integrantes. Este debilitamiento de los comisariados ejidales, y del ejido como el espacio de su reproducción como fuerza clientelar corporativa, hace que esta fracción política-social busque su reinserción y reproducción en otros ámbitos de incidencia local, regional y nacional: presidencias municipales, subcomités de los distritos de riego, sanidad vegetal, asociaciones de usuarios, etcétera. Éstos, para ellos, significan la posibilidad de reconstituir su espacio de poder a través de la asignación y distribución clientelar de los recursos.

[33] En el trabajo realizado por IMTA-FLACSO, *op.cit.*, se señala que el 16.7% de la población encuestada en los 10 distritos ya no explotaba directamente la tierra, o la habían dado en renta, administración, etc., o simplemente ya no la cultivaban. Sin embargo, si esta información se consideraba por distrito había situaciones extremas entre los mismos, por ejemplo en el Valle del Mayo, en Sonora, el 38% ya no explotaba su propiedad, en cambio en Bajo Río San Juan, en Tamaulipas, sólo el 7% no lo hacía. Otro indicador importante a este respecto es la cantidad de productores con otra actividad además de la de su predio, así tenemos que 44% de la población entrevistada tenía otra actividad. De éstos sólo el 30% trabajaba en el sector y el 70% restante trabajaban en otras actividades como obreros, 28.5%, empleados, 25.0%, por cuenta propia, 17.0% y como profesionistas, .5%.

En la nueva ley de Aguas Nacionales se establece que los distritos de riego serán transferidos a los usuarios, conformados en asociaciones civiles que se encargarán de administrar, operar y conservar la infraestructura contenida en un módulo de riego, los cuales a su vez integran superficie de riego localizada en secciones y definidas de acuerdo con las características de la infraestructura.[34] Si bien el criterio inicial fue de eficiencia en la distribución del agua, en la realidad el peso e intereses de los grupos, sectores y organizaciones del distrito incidieron en el tamaño y superficie involucrada en cada módulo.[35] En cada módulo se constituye una Asociación civil de usuarios a la que se le otorga un Título de concesión de agua que establece que dicha asociación podrá administrar, operar y conservar la Infraestructura y la dotación autorizada del recurso.[36]

En la nueva ley de Aguas Nacionales queda claramente establecido que el gobierno federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, se reserva el control, operación y conservación de las obras de cabeza y de las redes principales de canales y drenes, salvo en los distritos en los que se han formado las Sociedades de responsabilidad limitada.

En el caso de que las Asociaciones de usuarios de un distrito se integren en una Sociedad de responsabilidad limitada de interés público y capital variable, lo que se les transfiere para operación, conservación y administración, son las redes principales. La nueva instancia de cogestión del recurso en el distrito que se establece en la nueva ley es el Comité hidráulico, éste deberá organizarse y operar de acuerdo al reglamento de cada distrito.

Sabemos que durante muchos años el gobierno mexicano reguló la agricultura, y en particular, la distribución del agua, a través de políticas de desarrollo en las que los productores de los distritos de riego tuvieron instancias explícitas de concertación de los intereses sectoriales. Una de ellas, de larga tradición, como ya mencionábamos, es el Comité Directivo del Distrito de Desarrollo Rural en el que se concertan, a nivel local, las metas y volúmenes a cumplir en la producción y los volúmenes de agua y superficies por cultivo autorizadas, asimismo se establecían los acuerdos y se pactaban las cuotas de crédito, área asegurada, etcétera, entre las instancias participantes. Estos ámbitos incluyen la participación de los sectores privados y sociales involucrados, las organizaciones que los representan y las instituciones gubernamentales sectoriales tanto federales como estatales: SARH, Banrural, Conasupo, Anagsa, Jefatura de distritos de riego, autoridades municipales, etcétera.[37]

[34] En su diagnóstico, el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 considera como un factor limitante para la modernización el exceso de intervención estatal en el sector rural. En el mismo señala que si bien la intervención se originó en un afán institucional por proveer a los productores de las condiciones necesarias para su desarrollo, a lo largo de los años se convirtió en un obstáculo central, inhibidor de la fuerza social de los productores y sus organizaciones, de allí se deriva la conveniencia de transferir los distritos de riego a los usuarios.

[35] Congreso de la Unión, *Nueva Ley de Aguas Nacionales y sus Reglamentos*, México, Comisión Nacional del Agua, 1994.

[36] Como veíamos, existen alrededor de 3 millones de ha de riego en distritos, y otras equivalentes en pequeña y mediana irrigación, en la actualidad se han transferido aproximadamente poco más de dos millones que ya están en manos de los «usuarios», esto nos da una idea del avance de la transferencia en el país.

[37] Estos comités se crean por acuerdo presidencial en enero de 1953, con la intención de normar la operación y desarrollo de los distritos de riego del país. Estaban integrados por un vocal ejecutivo, el representante de la SRH, un vocal secretario representante de la SAG, y dos vocales representantes de los usuarios, uno de la pequeña propiedad y otro del sector ejidal. Posteriormente el 28 de agosto de ese año, se adicionaron dos vocales de los Bancos Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero y del Banco Nacional de Crédito Ejidal. Con la decisión de fusionar los 77 distritos de riego con los 150 distritos de temporal, a finales de 1982, se integraron 192 Distritos de Desarrollo

La política de modernización redefine el papel y las funciones que tradicionalmente tuvieron estas instancias, ya que al liberalizar el mercado de productos agrícolas elimina los precios de garantía de la mayoría de los productos agrícolas y abre la frontera para los productos del exterior: les quita su carácter interventor y regulador. Este espacio de regulación, como mencionamos, fungía también como instancia de concertación y distribución de las cuotas de agua, tierra e insumes asignados intra e inter sectorialmente, con ello se diluyen significativamente las partidas productivas negociables con las clientelas políticas. En las nuevas condiciones productivas el supuesto es que la regulación de la producción estará dada por el comportamiento de la oferta y la demanda en el mercado.

En este contexto se inscribe la modernización de los distritos de riego del país. Los profundos cambios estructurales que la atraviesan se manifiestan en una incertidumbre entre los productores, tanto ejidales como particulares, entre los funcionarios y técnicos encargados de llevar a cabo el proceso. A lo largo de los últimos 40 años se desarrolló un minucioso tutelaje y regulación de la producción en el campo, y se construyeron así relaciones corporativas clientelares, identidades sociales y productivas, instituciones interventoras, producción y mecanismos de comercialización cautivos, etcétera. La reestructuración productiva que plantea el nuevo modelo supone sistema productivos articulados horizontal y verticalmente en cadenas productivas, comportamientos empresariales construidos en situaciones de competencia de mercado, sistemas de información integrados, y acceso y desarrollo de tecnología de punta. La disolución drástica de las formas conocidas y la gestación primaria o la ausencia de las nuevas estructuras que se requieren genera una profunda incertidumbre y desmantelamiento productivo en el campo mexicano.[38]

Rural, con ello se definieron las funciones de los Comités Directivos Agrícolas, de los nuevos Distritos y éstos sustituyeron a los existentes en los distritos de riego. Con la creación de la CNA se crea la Subdirección de Infraestructura Hidroagrícola y se crea la Gerencia de Distritos de Riego de la que dependerán los mismos. Se restablece a las jefaturas de los Distritos de Riego como los ámbitos de operación, distribución y conservación de los mismos, independientes de los Distritos de Desarrollo Rural, reactivándose los Comités Directivos de los Distritos de Riego. *Cfr.* CNA-FAO-IMTA, *op.cit.* p. 5.

[38] En los trabajos de diagnóstico en 23 distritos de riego realizados en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, se identifica claramente la situación de incertidumbre de funcionarios-técnicos y usuarios. Se muestra cómo los mismos funcionarios que tienen que implementar la política de transferencia son los mayores obstáculos a la misma en la medida en que se dan cuenta de que la transferencia de los distritos de riego no sólo significa entregar una infraestructura sino con ello también las funciones y el poder social y productivo que ello implica. Por otro lado, los productores de distintos estratos siguen considerando, de manera generalizada, que la solución al problema del campo tiene que ver con la reactivación de instancias muy cuestionadas en su momento por ellos, como Banrural, Conasupo, etc., pero que permitían llevar a cabo la actividad aunque implicara una cuota de soborno o corrupción. *Cfr. Subcoordinación de participación*, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Diagnósticos Socioproductivos de Distritos de Riego, Informes preliminares.