



La construcción del distrito de riego 19 en el contexto de una política hidroagrícola regional

El autor desarrolla la estrecha relación entre el Estado como planificador del desarrollo regional, y la actividad agrícola que es determinada al mismo tiempo por la tenencia de la tierra.

Yanga Villagómez hace énfasis en cómo la intervención estatal afecta factores tanto de orden productivo como de orden social.

Yanga Villagómez Velázquez

El tema central que pretendo desarrollar en este trabajo tiene que ver con la estrecha relación que hay entre la estructura estatal como planificadora privilegiada del desarrollo regional, y la actividad agrícola que caracteriza a un espacio geográfico determinado. Me interesa de manera particular destacar aquellos aspectos que, a mi parecer, determinan la relación entre los especialistas que elaboran los programas y proyectos que provocan un impacto importante entre la población para la que son diseñados, y los sujetos o comunidades que precisamente se ven afectados por la intervención de las dependencias gubernamentales.

Yanga Villagómez Velázquez, investigador del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO). Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología efectuado en octubre de 1995. Este artículo es un avance del proyecto *Inversión pública y respuesta campesina: el caso del Istmo de Tehuantepec*, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

En este caso, expondré la manera cómo son afectados determinados procesos agrícolas propios de una región determinada, como consecuencia de la introducción de nuevas formas de aprovechamiento del agua con fines agrícolas y para cuyo propósito se requiere de la construcción de presas y sistemas modernos de irrigación. Las implicaciones que este proceso conlleva se reflejan en profundas transformaciones tanto en la estructura de las sociedades, como en sus formas de reproducción, y sobre todo, en las estrategias puestas en marcha para impulsar una actividad económica diversificada que tienda a absorber, en términos de empleo, a los miembros de una población distribuida en un territorio diferenciado que puede comprender hasta una decena de municipios.

La economía del estado de Oaxaca se encuentra estrechamente vinculada a la producción y comercialización de productos agrícolas, por lo que es importante el fomento de proyectos productivos orientados al fortalecimiento de la organización social campesina. Sin embargo, se han dado circunstancias en la toma de decisiones para orientar el conjunto de la actividad económica del país que han llevado al Estado mexicano, a hacer caso omiso de la organización productiva del sector agrícola como una prioridad.

Esto ha provocado que los efectos de la planificación estatal, a través de la intervención de dependencias gubernamentales en funciones de construcción, operación, financiamiento, mantenimiento, etcétera, de la obra hidráulica y el quehacer productivo agrícola, hayan provocado una serie de situaciones que han desembocado en una crisis generalizada del nuevo modelo productivo. Esto tiene que ver, en gran medida, con la manera como los diferentes protagonistas de las políticas de desarrollo asumen las acciones que tienen como escenario un espacio productivo determinado, una cuenca hidrológica, o una llanura, y cuya representación se define más en términos de conflicto, que en términos de un acuerdo para el logro de un fin específico.

Esto resulta así, no sólo por la escasa importancia que en términos de absorción de fuerza de trabajo representa el sector industrial, en un estado como Oaxaca, sino por el enorme peso que en éste tienen tanto las comunidades indígenas como el sector agrícola y la población rural en general.

Lejos de profundizar en temas vinculados con la problemática del desarrollo económico en general y la búsqueda de opciones viables para propiciar una política que incentive la organización de productores y el desarrollo, en una perspectiva que haga posible la solución de problemas tan agudos como el de la pobreza extrema en el estado, me limitaré a un tema orientado a poner de manifiesto la importancia del impacto regional que provoca la política de planificación y la puesta en marcha de proyectos hidroagrícolas, como el que expondré más adelante y que tiene que ver con la construcción del distrito de riego número 19 en el istmo oaxaqueño.

La política hidroagrícola en el istmo oaxaqueño: un breve recuento

Investigar acerca de la realidad que hoy se vive en el campo oaxaqueño requiere de un esfuerzo por poner en relación diferentes aspectos de carácter económico, social y político, que en su constante interacción determinan la lógica con la que opera la estructura organizativa y productiva de la sociedad campesina. Y tratándose del istmo oaxaqueño, no puedo dejar de mencionar un elemento que se encuentra asociado a la actividad productiva que permite la constante reproducción social y la circulación de importantes recursos financieros en el campo, y que desde hace ya casi cuatro décadas es motivo de diversas movilizaciones campesinas, al mismo tiempo que ha sido la causa de conflictos entre diferentes sectores de la sociedad regional, organizaciones políticas y de productores.

Sin embargo, antes de desarrollar las ideas principales de mi trabajo, es importante tener en cuenta ciertos datos concernientes al sector hidroagrícola en el país, pues si bien muchas de las situaciones conflictivas que se han vivido en el distrito de riego 19 han sido producto de circunstancias específicas, también las políticas puestas en marcha como parte de las orientaciones más generales del sector en todo el país han influido para desembocar en la situación actual, cuyos rasgos más importantes quiero resaltar más adelante.

En la actualidad, cuando menos así figura en la información oficial que circula, la infraestructura básica de las áreas de riego en el país se compone de 1 317 presas de almacenamiento, 2 093 presas derivadoras, alrededor de 100 000 pozos profundos, 68 000 kilómetros de canales, 47 000 kilómetros de drenes y 54 000 kilómetros de caminos. Actualmente existen 78 distritos de riego, que irrigan una superficie de aproximadamente 3.2 millones de hectáreas, y benefician a más de 514 000 usuarios.¹

Si, en términos muy generales, quisiera hacer una descripción de la problemática que envuelve a este sector de la actividad económica del país, ésta podría dividirse en cuatro puntos: la búsqueda de financiamiento a través de fuentes alternativas; la participación de la sociedad en la construcción, operación, conservación y mantenimiento de las obras hidráulicas; la reestructuración institucional para el financiamiento de la obra hidráulica y, finalmente, el manejo integral y eficiente del agua.

Ahora bien, en esta lógica y restringiendo la utilización de los recursos acuíferos con fines productivos en el campo, existen organismos del Estado encargados de orientar las directrices dadas e impulsar una política agrícola acorde con los requerimientos prioritarios del sector. Tal es el caso de la Comisión Nacional del Agua (CNA), organismo descentralizado creado en 1989, con el objeto de concentrar todo lo referente al manejo de los recursos acuíferos en el país.

Este organismo es el encargado de realizar y buscar soluciones a los temas mencionados anteriormente. De ello se deriva que en lo referente a los distritos de riego, la CNA tiene a su cargo impulsar la modernización de sus instalaciones y la rehabilitación de su infraestructura a través de "una supervisión constante sobre la planeación del riego de cultivos, la entrega de agua por parcelas, así como la conservación de obras".²

¹ Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1991, pp.4-5.

² *Idem*.

La importancia del riego es comprensible si se considera que, dadas las características geográficas de nuestro país, en 63% del territorio mexicano el riego es imprescindible para producir, y que solamente en 1.5% no es necesario.³

Esta circunstancia particular provoca que en los distritos de riego del país, una prioridad sea la optimización en el uso del agua, ya que una de las grandes carencias de nuestro territorio nacional, es la ausencia de este recurso para mantener una actividad productiva agrícola activa a lo largo del año, de tal forma que no se tenga que depender de la producción agrícola temporalera.

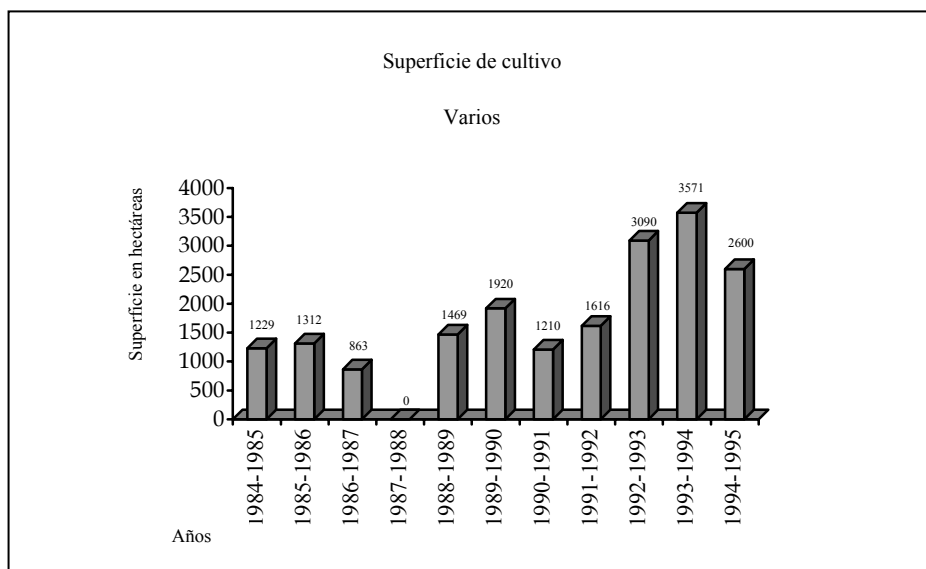
Sin embargo, como ya lo han mencionado algunos autores, "el caso del río Tehuantepec, es un ejemplo del mal manejo de los recursos hidrológicos, ya que durante el proceso de construcción del distrito de riego 19 se dieron concesiones para explotar recursos boscosos. Además, con la expansión de la ganadería de bovinos, así como de la propia frontera agrícola terminaron por azolvar el vaso de la presa. Su ubicación en un área de intensos vientos, conocidos como tehuantepecanos y la temperatura media entre 28 y 30°C resultó ecológicamente inadecuada. Este solo hecho se reflejó en la pérdida de 50% del agua destinada al riego, debido a las altas tasas de evaporación. Con la presa, el río perdió por completo su capacidad de acarreo de nutrientes y minerales hacia la planicie costera y litoral. Finalmente, hacia 1987, 40% de los suelos del distrito de riego 19 mostraban signos patentes de su deterioro debido a la alta salinidad, mientras que 15% se había anegado por dificultades de drenaje".⁴

3 Enrique Palacios V., 1975, p.9. Lo interesante de este trabajo, junto con otros del mismo autor es que representan la lógica de planificación que guía la toma de decisiones del aparato gubernamental, y que en resumen obedecen a la óptica de la llamada "revolución verde". Para el caso de Oaxaca concretamente, se ha demostrado que la mayor parte de las hectáreas destinadas a uno de los cultivos básicos, como el maíz son de temporal y no de riego. En todo caso, hay experiencias, como en Ciudad Ixtepec, donde funciona una asociación de usuarios del sistema de riego a la que no accede ni sobre la que no ejerce ningún control cualquiera de las secretarías de Estado relacionadas con el sector agrícola, y dicha asociación funciona desde antes de la Revolución en esta parte del Estado.

4 Alejandro Toledo, 1994, p.53-54.

Un punto de vista a considerar está relacionado con la forma cómo se abrieron al cultivo grandes extensiones de tierra, ya que me pone al tanto de las características de la región que me interesa (ver gráfica 1). En efecto, "salvo en el área del bajo Mixe, donde las condiciones de humedad y de los suelos son propicias, en la mayor parte de la planicie costera, el mal manejo del distrito de riego, los suelos semiáridos, arcillosos y de drenaje deficiente, con altos contenidos salinos y sumamente sensibles a la erosión provocada por los fuertes vientos del norte, hacen de la agricultura que se practica en el istmo una actividad de bajo rendimiento, costosa y tecnológicamente deficiente".⁵

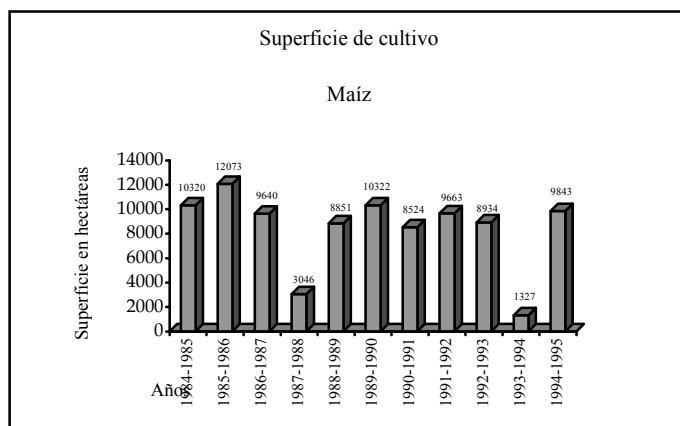
Gráfica 1



⁵ Alejandro Toledo, *op. cit.*, 1994.

El proyecto que precedió la construcción del distrito de riego 19 fue la presa Benito Juárez, cuya cimentación se inició en marzo de 1956 con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo.⁶ De esta manera, al asegurar grandes cantidades de agua para uso agrícola, el siguiente paso fue la construcción del complicado sistema de canales principales, regaderas, drenes, etcétera, cuyo objetivo principal era la distribución eficiente de la cantidad de agua que cada cultivo requería, y cuya cantidad se establecía a través de un plan anual de irrigación.⁷ En dicho plan se estimaba la cantidad de agua almacenada en la presa, la extensión de tierra por irrigar, y la cantidad que cada cultivo exigía del líquido para que cada productor obtuviera una cosecha satisfactoria. Sin embargo, "las restricciones físicas en las zonas de temporal, la necesidad de semillas mejoradas, la dificultad de homogeneizar las fechas de siembra entre los productores, la ausencia de mecanización y las deficiencias en el abastecimiento de insumos en las áreas bajo riego resultan escollos difíciles de salvar, en particular para los productores de maíz" (ver gráfica 2).⁸

Gráfica 2



6 En 1934, a principios del gobierno de Lázaro Cárdenas, se construyó una primera obra hidráulica, la presa derivadora Las Pilas, cuyo objetivo era "controlar las avenidas del río Tehuantepec que en épocas de lluvias se desborda continuamente. Sin embargo esta presa no fue suficiente para controlar las grandes avenidas, pues las inundaciones siguieron perjudicando a los pueblos ribereños". Gonzalo Piñón, 1994, p.193.

7 En relación con el destino agrícola del agua de la presa Benito Juárez, varias fueron las entrevistas realizadas tanto a funcionarios de las diversas secretarías o comisiones asociadas con el sector agrícola que manifestaron un hecho que afectaba la organización y eficiencia del uso del agua, y tenía que ver con la refinería ubicada en Salina Cruz, hacia la que se desviaban importantes cantidades de agua, provocando un estado permanente de escasez del líquido y las constantes situaciones de fricción entre los usuarios y el personal de campo dependiente de los administradores del servicio de riego.

8 Alejandro Toledo, *op.cit.*, p. 55.

Un primer acercamiento a la realidad de este distrito de riego, puede intentarse al dar cuenta de la extensión que cada municipio tiene al interior de éste. Estos aspectos pueden observarse en el cuadro siguiente (ver cuadro 1):

Cuadro 1

Superficie municipal de cultivo del distrito de riego 19				
Municipio	Área bruta (ha)	%	Área neta (ha)	%
Juchitán	41 707	57.0	30 662	65.1
San Blas Atempa	15 090	20.6	11 299	16.7
Ixialtepec	6 980	9.6	4 036	8.5
Comitancillo	4 370	6.0	1 333	2.1
Sto. Dgo. Tehuantepec	3 680	5.0	2 814	5.9
San Pedro Huilotepec	1 110	1.5	607	1.4
Mixtequilla	200	0.3	56	0.3
Total	73 130	100	50 807	100

Fuente: Padrón de usuarios 1990, Comisión Nacional del Agua, Gerencia del distrito de riego 19. Tehuantepec, Oaxaca.

Como se puede constatar, el municipio de Juchitán es el que contribuye con la mayor parte de las tierras del distrito de riego, aunque en ese municipio no existen órganos de representación desde mediados de los años setenta, a consecuencia de los constantes enfrentamientos y conflictos entre facciones rivales que luchan por conservar o tener acceso a la tierra y a los diferentes apoyos que tanto las dependencias del gobierno federal, como los órganos del gobierno estatal han destinado para fines productivos, de mejoramiento tecnológico, o de infraestructura.⁹

⁹ En localidades como La Venta, La Ventosa, colonia Álvaro Obregón y el ejido General Charis, todas ellas pertenecientes al municipio de Juchitán, sí existen órganos de representación ejidales, lo que no hay son representaciones comunales, que corresponderían a tierras bajo jurisdicción de tres municipios que las comparten, a saber: Juchitán, El Espinal y Unión Hidalgo.

En relación con lo anterior, hay un elemento que recientemente se ha sumado a la realidad agrícola en su aspecto legal, es decir, lo concerniente a la regularización de la tenencia de la tierra en esta región. En efecto, con la creación de la Procuraduría Agraria se intenta poner fin a años de constante tensión entre los productores agrícolas y los representantes de la burocracia estatal que trabajan en la reglamentación de las parcelas, conforme a lo estipulado en la legislación agraria. A través de la puesta en marcha del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (*Procede*), esta dependencia ha logrado lo que durante años la propia Secretaría de la Reforma Agraria no pudo hacer: regular y certificar la tenencia legal de la tierra. En efecto, cuando menos en la colonia Álvaro Obregón y en el ejido General Charis, el *Procede* ya ha sido aplicado, y actualmente en las localidades de La Venta y La Ventosa está por terminarse.¹⁰

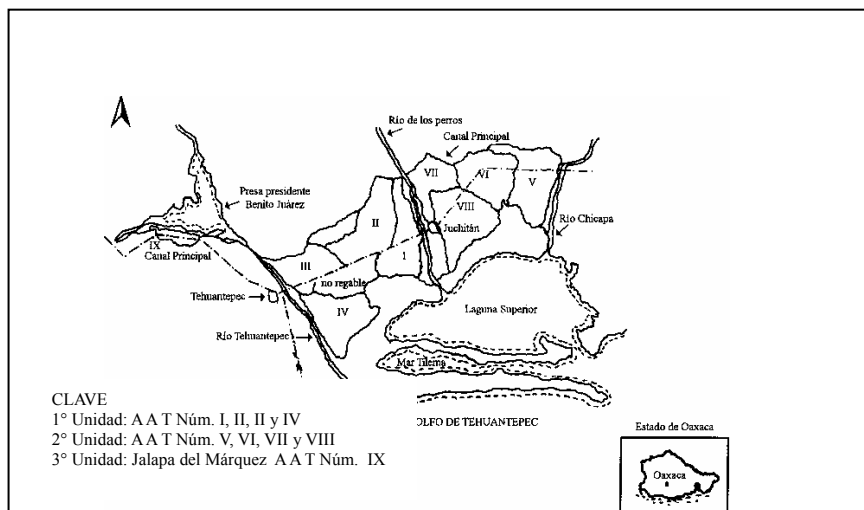
En otros municipios del mismo distrito de riego existen órganos de representación ejidales, como es el caso de San Blas Atempa, Tehuantepec, o Ixtaltepec, por lo que podría decir que en ellos existen condiciones favorables para la intervención de las agencias gubernamentales. Así pues, me encuentro frente a una situación regional definida esencialmente por el hecho de que productores de diferentes localidades tienen que compartir el acuífero con fines productivos. Pero a pesar de formar parte y de estar integrados a esta realidad geográfica, productiva y espacial, los productores también se ven inmersos en un proceso de organización para la producción que adopta ciertas particularidades, según la zona de que se trate al interior mismo del distrito. Por ello puedo hablar de la conformación de microrregiones, cuyos rasgos pueden ser analizados básicamente a partir del análisis del uso del suelo.

10 Según Ramón Lucero, *et al.*, "debido a la poca concordancia entre los límites, con este estudio se calculó que la tenencia de la tierra está cargada hacia el ejido y la propiedad comunal con cerca de 50% de la superficie total. El resto se refiere a otro tipo de tenencia", en Alejandro Toledo, *op.cit.*, p. 281.

Microrregiones productivas y realidad social diferenciada

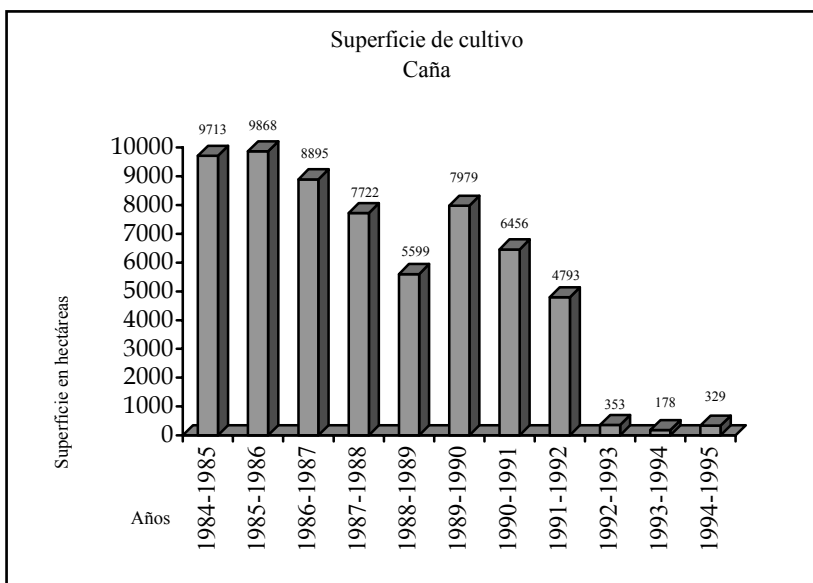
Siguiendo una lógica descriptiva con una orientación Oeste/Este, me sitúo en el plano del distrito de riego ante una realidad que inmediatamente salta a la vista y tiene que ver con la existencia de tres afluentes o microcuencas: la del río Tehuantepec que irriga tierras de cultivo pertenecientes a localidades como Jalapa del Marqués, Comitancillo, Mixtequilla, la ciudad de Tehuantepec, San Blas Atempa y Huilotepec; por otro lado la cuenca del río de Los Perros, que irriga parcelas pertenecientes a las localidades de Ixtaltepec, El Espinal y Juchitán y, finalmente, la cuenca del río Chicapa, con irrigación de terrenos de localidades como La Venta, Unión Hidalgo y Chicapa de Castro (ver croquis).

Croquis general del distrito de riego 19

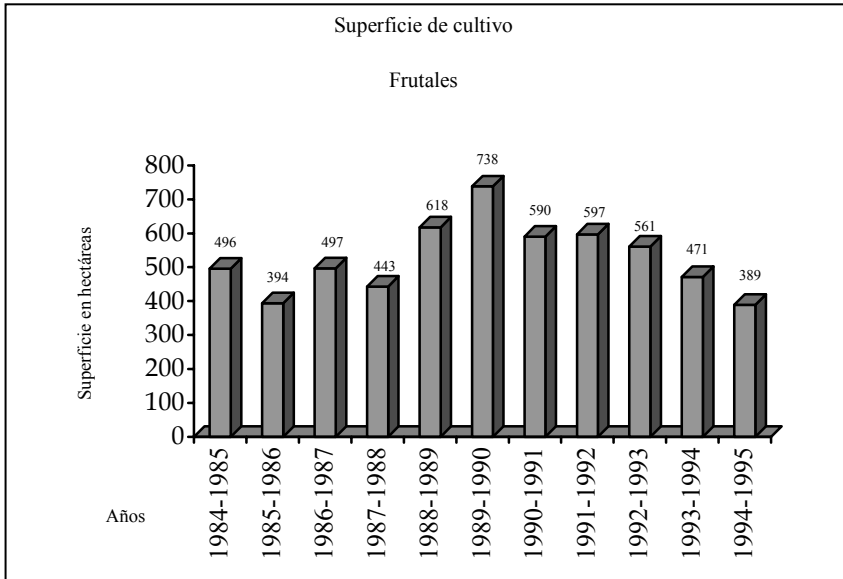


Todas ellas se han definido claramente en términos de la producción agrícola, pues si bien en la primera cuenca se encontraron con mayor frecuencia parcelas dedicadas al cultivo del maíz, frutales, sorgo y hortalizas, en la segunda el uso del suelo es para cultivo de maíz, pero está más orientado al cultivo de pasto, en una cantidad de parcelas considerablemente mayor respecto de la anterior; y, finalmente, en la tercera microcuenca se aprecia una continuidad productiva de la precedente, aunque se agregan parcelas con cultivo de caña de azúcar, que se explica si se considera la cercanía que este espacio productivo tiene con el ingenio de Santo Domingo (ver gráficas 3, 4 y 5).

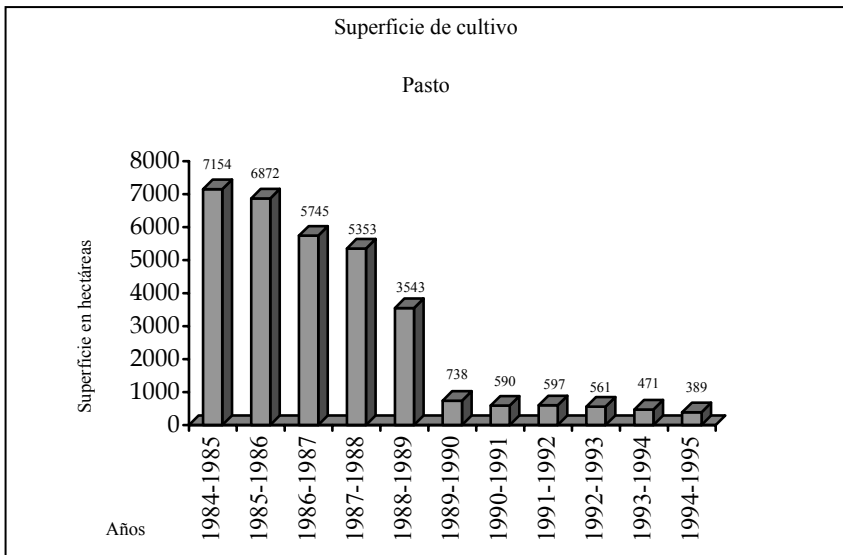
Gráfica 3



Gráfica 4



Gráfica 5



De manera general, si se analiza con detenimiento esta vocación productiva y la situación actual de las parcelas en su conjunto, se constatará una situación que se mantiene constante en la realidad productiva del distrito de riego y que tiene que ver con el abandono de parcelas o su enmontamiento. Lo anterior es notable en los predios que demarcan el tránsito entre la microcuenca del río Tehuantepec y la de Los Perros, y que se acentúa en la medida en que, siguiendo una orientación Oeste/Este y Norte/Sur, nos aproximamos a las localidades de Ixtaltepec y Juchitán, para disminuir considerablemente al llegar a localidades como La Venta y Unión Hidalgo (ver croquis general del distrito de riego 19, p. 184).

Lo anterior llama la atención de manera significativa, y la explicación que puedo dar es que el proceso de abandono de parcelas o de enmontamiento de las mismas obedece a que los propietarios no dependen de la producción agrícola para obtener un ingreso. Es decir, tienen otro tipo de actividad, de la que obtienen un mejor ingreso; o si no, en el conjunto de las actividades productivas que realiza un solo propietario la producción parcelaria representa solamente una parte del capital invertido en otros sectores, como el comercial. En ese sentido, la agricultura sólo es parte de una forma de inversión más amplia.¹¹

De esta forma, la estructura productiva regional se ha ido transformando poco a poco, pasando por varias etapas que presentaré a continuación. Antes, es preciso señalar dos cuestiones esenciales para comprender su evolución: primero, que hay una contradicción en el hecho de que al interior del distrito de riego existan alrededor de la mitad de hectáreas que prácticamente no se cultivan, lo que representa un problema si se considera que hay un déficit estatal de 9 000 toneladas anuales de maíz; en segundo lugar, el cultivo de maíz orientado a la especie conocida como "zapalote", es un tipo de maíz que se ha adaptado a las condiciones climáticas de la región desde hace aproximadamente mil doscientos años, por lo que no sólo se trata de una especie adaptada a las condiciones climatológicas, sino que también representa una tradición cultural que se refleja en los hábitos alimenticios.¹²

11 Para municipios como el de Juchitán, tenemos que de las 18 039 personas registradas como Población Económicamente Activa (PEA), sólo 4 155 se encuentran registradas como trabajadores agropecuarios, repartiéndose el resto en actividades como artesanos y obreros (4 560), comerciantes y dependientes (2 060), oficinistas (1 063), trabajadores de la educación (933), ayudantes y similares (931), entre los más representativos (Fuente: Censo General de Población y Vivienda).

12 La tarea de abastecer productos de primera necesidad llevada a cabo por los Consejos Comunitarios de Abasto enfrenta esta problemática: ante el déficit productivo en maíz, la única manera de satisfacer las necesidades de consumo en las comunidades ha sido la

Por otro lado, esta producción maicera ha sido enriquecida con otros cultivos como la calabaza y el frijol, cuya introducción en la actividad agrícola se remonta al año 750 d. C., por lo que representan productos adaptados a la dieta alimenticia del indígena zapoteca.

Hacia 1970 y durante los años subsiguientes a la puesta en marcha del distrito de riego 19, el problema principal por resolver para los administradores del servicio de irrigación era la utilización del suelo. Se pensaba realizar dos cosechas al año para los cultivos de ciclo corto (sorgo, ajonjolí). Esto fue logrado de manera muy limitada, ya que las tierras nuevamente irrigadas anteriormente sólo eran cultivadas durante el ciclo primavera-verano, a causa de los fuertes vientos.

En esta perspectiva, la introducción de nuevas especies de cereales por parte de la SARH (cultivadas de manera forzada y sin que estuvieran adaptadas a las condiciones climatológicas) se realizó de manera muy lenta, lo cual provocó que posteriormente esta diversificación no se realizara con eficiencia.

Al tratarse la región del istmo, se advierte una presión demográfica sobre las tierras agrícolas muy intensa, además de la existencia de un atraso tecnológico que comprende también al distrito de riego 19. En las superficies censadas en un trabajo reciente (Ramón Lucero, et al., 1994), se ha constatado un aumento considerable de la frontera pecuaria que ha inducido cambios en el uso del suelo, además de que la agricultura de manutención en el régimen minifundista no alcanza a sostenerse como consecuencia de las condiciones naturales (variabilidad del régimen de lluvia, intensidad de vientos y la pobreza de los suelos). Con ello, y la extensión que han alcanzado algunas propiedades de más de 100 hectáreas, ha tenido lugar un proceso de acaparamiento de la superficie de labor que ha arrojado el dato según el cual la mediana y pequeña propiedad, así como los minifundios, disponen apenas de 18% de la superficie agrícola.

sustitución de éste por harina, con lo que prácticamente la Compañía Popular de Subsistencias Populares (Conasupo) favorece la formación de monopolios como el de la compañía Maseca.

Hacia 1979, la superficie irrigada por el distrito de riego 19 comprendía los siguientes productos: maíz, sorgo, ajonjolí, tomate y arroz. La introducción de nuevos productos en las tierras de las localidades del distrito se realizó en diferentes etapas.

Por ejemplo, el sorgo fue introducido a La Ventosa en 1973, mientras que el arroz se empezó a cultivar comercialmente en 1971. En este año se cultivaron 4 000 hectáreas de este producto, de las que se obtuvo una cosecha de 16 000 toneladas; además, en ese momento se informó de la ampliación del cultivo a 30 000 hectáreas para 1972.¹³ Sin embargo, a pesar de la introducción del cultivo de arroz, la expectativa de crear una arrocería en la región fracasó cuando la especie del arroz que se introdujo tuvo problemas para adaptarse al clima y terminó por honguearse.

La caña de azúcar fue introducida en La Venta en 1972, y en 1973 en La Ventosa, localidades que se encuentran cerca del ingenio de Santo Domingo. Por otro lado, en El Espinal se construyó —en tierras comunales del municipio de Juchitán— un segundo ingenio, el José López Portillo que empezó a funcionar en enero de 1978, por lo que se introdujo aquí también el cultivo de la caña de azúcar desde 1976 (ver gráfica 3).

Dicho ingenio tuvo un costo de seiscientos millones de pesos y se pensaba que proporcionaría trabajo a más de 1 000 empleados y que beneficiaría a 40 000 personas en su área de influencia. Después de la crisis de la industria azucarera, el Estado se ha visto en la necesidad de vender el ingenio al sector privado, con lo que se ha provocado una fuerte crisis de desempleo en la zona.¹⁴

Con la desactivación de la producción cañera en el istmo oaxaqueño, el espectro productivo se presenta así: 13 000 hectáreas de maíz, 2 000 de sorgo, 1 500 de hortalizas, 8 000 hectáreas de cultivos perennes, principalmente pasto, y 200 hectáreas de azúcar.¹⁵

¹³ *El Imparcial*, 3 de diciembre de 1971.

¹⁴ *El Imparcial*, 15 de mayo de 1976 y 26 de junio de 1992. En este último año se han liquidado a 400 obreros del ingenio José López Portillo.

¹⁵ Comisión Nacional del Agua, p. 485-490.

Impacto social, tecnología hidráulica y producción campesina

Al considerar que la construcción de esta importante obra hidráulica resultaría de gran beneficio para los productores locales y aunque los canales del distrito de riego habían quedado terminados desde 1961, cinco años después éstos aún no funcionaban porque no estaba claro quiénes de los productores tenían derecho al usufructo de las tierras irrigadas.¹⁶ Dicha situación marcó desde sus inicios los problemas de organización para la producción que caracterizan al distrito de riego en la actualidad. En efecto, alrededor de 1965 existían aproximadamente 47 000 hectáreas improductivas en el distrito de riego, situación que fue atribuida por diversos funcionarios del Estado —relacionados con una actividad agrícola— al problema de la tenencia de la tierra. En esa misma lógica, fue necesaria la intervención del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC).¹⁷

Sin embargo, con la intervención del DAAC, encargado de regular la tenencia de la tierra en el país, no se resolvió el conflicto, ya que un año después el Presidente de la República, en aquel momento Gustavo Díaz Ordaz, entregó 8 000 certificados individuales, con los que se reconocía por completo el derecho de cada campesino a la propiedad de la tierra.

Así, dichos propietarios pasaron de la propiedad comunal a la pequeña propiedad de origen comunal, lo que constituyó un término jurídico hasta entonces desconocido en el Código Agrario vigente.¹⁸

Por otro lado, ya iniciada la década de los años setenta, algunos dirigentes de los productores campesinos de Ixtepec denunciaron que la presa Benito Juárez no cumplía con las funciones para las que había sido construida, pues hasta ese año había más de 18 000 hectáreas en el distrito de riego 19 que permanecían improductivas.¹⁹

¹⁶ *El Imparcial*, 24 de febrero de 1966.

¹⁷ *El Imparcial*, 14 de febrero de 1965.

¹⁸ *El Imparcial*, 1º de abril de 1966.

¹⁹ *El Imparcial*, 2 de febrero de 1970.

Es así, como de un proyecto con grandes recursos financieros destinados a la obra hidráulica encaminada a convertir la región istmeña en un granero para el estado, la situación fue evolucionando en otro sentido al no poder resolver satisfactoriamente, y no a través de decretos presidenciales, todo lo relacionado con la situación legal de la tierra.

Por este tipo de situaciones es que se requiere de una reflexión acerca de las características de la producción agrícola regional, ya que se tiene que considerar que en el istmo de Tehuantepec en aquel momento se cultivaba el maíz en 75% de Las tierras, aunque las cosechas eran reducidas; por lo mismo, y con el propósito de diversificar la producción agrícola en la localidad, se empezaron a impulsar otros cultivos como el arroz, cacahuete y ajonjolí, ya que se consideraba a estas semillas como más productivas para el campesino, lo mismo que el sorgo y la caña de azúcar.²⁰

Paralelamente a esta política estatal, y ante los graves problemas que enfrentaba el distrito de riego 19, la SARH y la Secretaría de Agricultura y Ganadería del estado (SAG) desarrollaron una campaña de convencimiento para hacer que los productores cultivasen productos que aumentaran la rentabilidad de las obras de operación del distrito de riego, pues hasta ese momento éste venía funcionando con un presupuesto anual de tres millones de pesos, utilizados en el mantenimiento de la presa y los canales. Este factor comparado con los ingresos provenientes de las cuotas de los productores por la utilización del recurso nos da la relación costo-beneficio que indica que las obras de mantenimiento no pueden ser realizadas únicamente con la recaudación de cuotas de usuarios, por lo cual es preciso buscar otras fuentes que permitan incrementar los ingresos. No es casual que el distrito de riego 19 se encuentre entre aquellos distritos que perciben un subsidio federal de cerca de 60% para su operación.²¹

²⁰ *El Imparcial*, 23 de agosto de 1970.

²¹ Consuelo Soto Mora, 1984.

Parte de la problemática en este distrito de riego se encuentra en la forma de uso del agua, cuya eficiencia es muy baja en virtud de que en ocasiones se pierde hasta 60% del recurso.²² Las razones que se han encontrado para explicar lo anterior son, entre otras, el hecho de que la infraestructura hidráulica se encuentre en malas condiciones, ya que durante varios años ésta no ha recibido el mantenimiento anual requerido, por lo que, si se pretende una recuperación de los niveles de aprovechamiento del acuífero, es fundamental impulsar un amplio programa de mantenimiento. A esto es preciso agregar la incidencia en ciertas prácticas inadecuadas en la aplicación de los riegos a nivel parcelario, lo que provoca la inundación de parcelas contiguas y falta de acondicionamiento de las regaderas.

Como consecuencia de esta situación, puede decirse que el nivel de autosuficiencia es del orden de 37%, lo que se pretende mejorar con la organización de productores en el contexto de la nueva legislación y el programa de transferencia de los distritos de riego a los usuarios.²³ La pregunta es si éstos se encuentran en condiciones materiales, tecnológicas y sobre todo financieras para llevar a cabo esta nueva política del Estado mexicano.

Legislación agraria, política de transferencia y organización de usuarios

Una de las consecuencias más importantes que en términos de la producción agrícola provocarán las nuevas disposiciones legales concernientes al reformado Artículo 27 constitucional, es la nueva forma que adoptará la organización de los usuarios que aprovechan el agua al interior de los distritos de riego del país. En efecto, la nueva Ley de Aguas Nacionales —que sustituye a la Ley Federal de Aguas de 1972— provoca un giro de ciento ochenta grados en la política agraria del Estado, se refiere a la administración del agua así como a la forma de organizar a los productores al interior de las zonas de riego en las que se encuentra el distrito de riego.

22 Según estimaciones hechas por la propia Gerencia del distrito de riego en documentos de circulación interna, y un diagnóstico hecho por el Instituto Mexicano de Tratamiento del Agua, en 1992.

23 "Organización de asociaciones civiles de usuarios para la operación de los módulos cinco y seis del distrito de riego 019 de Tehuantepec, Oaxaca". Comisión Nacional del Agua. Gerencia del distrito de riego 19. Documento interno del 10 de enero de 1992, p.13.

Como parte de la estrategia del Estado por dejar en manos de los campesinos las formas de asociación que éstos consideren convenientes, ahora también el Estado deja en manos de los productores la gestión, mantenimiento, financiamiento, etcétera, de los servicios que antes recaían en la burocracia estatal que distribuía (previa presentación de un plan de riego anual) y determinaba el aprovechamiento de los riegos en las temporadas de ciclo corto y anuales en los diferentes cultivos que caracterizaban la producción agrícola del istmo oaxaqueño.

Según los artículos 66, 67 y 68 de la Ley de Aguas Nacionales, los usuarios del servicio de riego tendrán que constituirse en asociación civil y formar los comités hidráulicos que operarán en los nuevos módulos. Es decir, de acuerdo con la organización de la distribución del agua (por canales de riego, principalmente), en zonas bien determinadas, se trata de crear instancias de organización por toma de agua, lo que representa cierto tipo de dificultades en la organización misma de los usuarios. Y una explicación de esto es que por primera vez en la historia del distrito de riego se está impulsando la formación de asociaciones civiles con fines productivos. Con frecuencia el proceso de convencimiento, persuasión y organización de los productores atraviesa por momentos difíciles que pueden desembocar en enfrentamientos entre representantes de diferentes comunidades que comparten el servicio de riego. Este es un primer obstáculo que es preciso sortear para continuar con la organización de los productores, la conformación de los comités hidráulicos, y el mantenimiento de los canales que permite una optimización del uso del agua. Lo anterior es importante, considerando que si no se mantiene una actividad rigurosa, constante y eficiente en el desazolve y limpieza de los canales de irrigación, el índice de desperdicio en la cantidad de agua es muy alto; aproximadamente la misma cantidad de agua utilizada se desperdicia por falta de mantenimiento de los canales.²⁴

24 Información recabada durante los recorridos por los diferentes canales del distrito de riego durante las visitas de trabajo de campo en mayo y junio de 1995.

La experiencia del trabajo de campo realizada durante la investigación en el distrito sacó a la luz opiniones tanto del personal técnico dependiente de la Comisión Nacional del Agua, como de los ingenieros que laboraban en políticas de extensión agrícola hace diez años. En general, su comentario se orientaba a hacer explícita la falta de formación y capacitación del productor, no sólo en lo concerniente al uso de cierto tipo de tecnología, sino también al uso del agua. La conclusión era que no había una cultura del agua que evitara el desperdicio, pues el usuario asumía que si él pagaba el derecho de uso del agua, también tenía derecho a desperdiciarla, por lo cual se tuvieron que aplicar algunas estrategias persuasivas para evitar que el uso inadecuado del agua apareciera como práctica común entre los usuarios del distrito de riego.

Sin embargo, las relaciones entre el personal técnico responsable de la vigilancia y distribución equitativa del agua desempeña un papel importante y en ocasiones tiende a favorecer a aquellos productores con quienes tiene buenas relaciones. Con esto se llega a una dimensión muy particular de lo que es controlar el acceso al agua con fines productivos y el poder de que puede disponer el personal dependiente de las estructuras gubernamentales de gestión y administración de los recursos.

Con la expectativa de tomar en sus manos la organización de la producción se abren nuevas opciones para los propios usuarios, quienes de hecho ya están formando sociedades de solidaridad social, con el propósito de hacer viables ciertos proyectos productivos de beneficio colectivo, como la creación de microempresas de enlatado de productos frutícolas orientados a la exportación, o la comercialización de hortalizas hacia otras regiones del estado o de la propia República. De lo que se trata, finalmente, es de crear las estructuras que puedan permitir una mejor asociación con fines productivos, en la cual los diferentes elementos que intervienen en la organización para la producción sean conscientes de la importancia del papel que cada uno de ellos desempeña.

Sin embargo, la historia de la organización productiva local ha demostrado que la única posibilidad de asociación para fines productivos pasa también por la asociación de carácter político. En efecto, pareciera ser que en los distintos municipios que integran el distrito de riego, el *modus operandi* ha sido similar en la medida en la que hay recursos por parte del Estado (por la vía federal o estatal), inmediatamente se ponen en funcionamiento los diferentes mecanismos de conjunción de intereses, que van desde los lazos de parentesco, hasta las lealtades de tipo partidario. En la medida en la que pueden conformarse grupos de productores ávidos de recursos otorgados por el Estado, la mayoría de ellos "a fondo perdido", se mantiene un equilibrio social con cierta fragilidad, lo cual permite la consecución de más fondos destinados a la producción o al mejoramiento técnico, pero casi nunca a las tareas de capacitación del productor.

Lo anterior viene al caso si, citando a Norman Long, se considera que "los distritos de irrigación sólo pueden operar eficientemente si existe un grado de consentimiento y corresponsabilidad entre los diversos actores involucrados (personal técnico, representantes de las agencias gubernamentales encargadas de la administración del servicio, personal especializado encargado de diseñar el plan anual de irrigación, etcétera)".²⁵

Conclusión

Reciente y concretamente a partir de la aprobación de los cambios a la legislación agraria, en el contexto agrícola del istmo oaxaqueño están teniendo lugar procesos que afectan a los productores agrícolas por dos frentes: uno que tiene que ver con el estado legal de la tenencia de la tierra y, el otro, más asociado al uso de un recurso natural para fines productivos. Ambos aspectos representan problemas con un profundo significado de carácter social que es preciso aclarar con el tiempo.

²⁵ Norman Long, p. 4.

Los esfuerzos hechos hasta ahora por el Estado con la finalidad de regular la tenencia de la tierra sólo están sacando a la luz la situación que guarda el sector ejidal al respecto, dejando de lado las extensiones comunales; no obstante esto, los propios ejidatarios han apoyado este proceso en la región ístmica, como lo indica el grado de avance del Procede en los ejidos de la región, lo cual es muy sintomático de las nuevas relaciones que se están estableciendo entre el campesinado y el Estado mexicano. Por otro lado, el impulso a la organización de usuarios en el contexto de la transferencia del servicio de riego a los mismos productores, requiere de llevar a cabo de una serie de estrategias orientadas a hacer más eficiente el uso del recurso y buscar fuentes de financiamiento para mantener el agua a disposición de los usuarios. Aquí la discusión acerca de si el recurso acuífero es más un derecho del productor campesino o no, me obliga a replantear la pregunta de quién tiene más derecho a su usufructo, si el Estado o el propio productor o si, visto desde otro ángulo, se trataría de un elemento que debe ser integrado a los costos globales de producción para hacer del uso del agua un factor de ayuda para el financiamiento, administración y mantenimiento del propio distrito.

En ambos casos, el de la reglamentación de la tenencia de la tierra, y el de la transferencia del servicio de riego a los usuarios en el istmo oaxaqueño, será preciso realizar una serie de estrategias que aclaren de una vez por todas la situación legal de la propiedad y la organización para la producción de los usuarios; pero esto requerirá de la participación y coordinación tanto de los representantes de las agencias gubernamentales, como de las organizaciones o representaciones legales del campesinado, con la idea de hacer de estos procesos —que por nuevos despiertan incertidumbre—, procesos de cambio en beneficio de la economía regional, más que motivos de enfrentamiento y de discordia entre los diferentes sectores del campesinado.

Finalmente, creo que es en este escenario, es decir, en el distrito de riego 19, en el que veo cómo se involucran los intereses de los diferentes actores que intervienen en los procesos que determinan los grados de desarrollo que pueden esperarse en una economía como la que caracteriza a esta región, y de ahí la importancia de continuar investigando dichos procesos. ❖

Bibliografía

- Long, Norman, "Cambio rural, neoliberalismo y mercantilización. El valor social desde una perspectiva centrada en el actor", Ponencia presentada en el XVI Coloquio Las disputas por el México rural, organizado por el Colegio de Michoacán del 16 al 18 de noviembre de 1994 en Zamora, Michoacán, México.
- Palacios, Enrique V., Productividad ingresos y eficiencia en el uso del agua en los distritos de riego, Colegio de Posgraduados, Estado de México, Chapingo, 1975.
- Piñón, Gonzalo, "La modernización agropecuaria (1940-1986)", en Economía contra sociedad. El istmo de Tehuantepec 1907-1986, IISUABJO, Nueva Imagen, México, 1994.
- Soto Mora, Consuelo, "La agricultura comercial en los distritos de riego en México y su impacto en el desarrollo agrícola", en Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, México, 1984.
- Toledo, Alejandro, Riqueza y pobreza en la costa de Chiapas y Oaxaca, Ecología y desarrollo, México, 1994.

Fuentes documentales

- Comisión Nacional del Agua, Subdirección General de Infraestructura Hidroagrícola, Gerencia de distritos de riego, varios documentos clasificados como *Distrito de riego 19, Tehuantepec, Oaxaca*, 1992.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Censo General de Población y Vivienda*, t.VIII, 1990.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comisión Nacional del Agua, *Programa Nacional de Aprovechamiento del Agua 1991-1994*, SARH, México, 1991.
- Periódico *El Imparcial*: 14 de febrero de 1965, 24 de febrero de 1966, 1º de abril de 1966, 2 de febrero de 1970, 23 de agosto de 1970, 15 de marzo de 1976, 3 de diciembre de 1971, 26 de junio de 1992.