

LA ADMINISTRACION DE LOS DISTRITOS DE RIEGO MEXICANOS

JORGE L. TAMAYO

I

A FORTUNADAMENTE nuestro país, como un típico producto de la Revolución, ha logrado mejorar el riego de algunas zonas y establecerlo en otras, de suerte que una importante superficie del área agrícola en uso cuenta con el indispensable regadío, por lo que su importancia en la economía nacional es mayor cada vez. El problema del regadío, sumamente importante, sobre todo desde que se conocen con bastante aproximación nuestras cortas posibilidades, hace necesario que se le dedique una atención especial.

En primer lugar, es indispensable hacer un intento de planeación. Ya pasó el tiempo de las improvisaciones y ensayos tal vez necesarios en la iniciación; con la experiencia adquirida debe prepararse un programa de aprovechamiento de nuestros recursos hidráulicos. Hasta ahora y durante las dos últimas administraciones presidenciales, hemos tenido una carrera de inversiones cada vez más elevadas (en parte aparente, por la depresión de nuestra moneda). Varias veces se nos ha ocurrido preguntar: ¿Cuál es la meta? ¿Qué programa se propone seguirse? Incluso el Presidente de la República ha insistido en que nuestra agricultura debe movilizarse hacia la costa, pero los órganos, administrativos correspondientes no han entendido su insinuación (orden llamaríamos, por ser dependencia directa del Ejecutivo) y aún no estudian el aprovechamiento de nuestras llanuras costeras.

Así también, si plan hubiera, ya se debieran haber establecido estaciones hidrométricas *en todas las corrientes de posible utilización*, para que las administraciones futuras puedan, con datos ob-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

servados, proyectar en firme sus obras y no se caiga en nuevos fracasos. Es increíble que éstas no se hayan ya establecido en los ríos Pánuco, Tecolutla, Tuxpam, Papaloapan, Grijalva, Usumacinta, Coatzacoalcos, Suchiate, Balsas, etc.¹

Pero las mismas obras construídas requieren posteriormente una atención especial del Gobierno Federal, y éste se la ha concedido en forma titubeante, contradictoria y aún caótica. En un principio esto fué explicable porque nuestro gobierno apenas hace veinte años que fundó la Comisión Nacional de Irrigación, pero ya no es justificable que la administración de las zonas beneficiadas grave el tesoro nacional y, lo que es más serio, se esté convirtiendo en un nuevo *elefante blanco*.

Es imperativo formular un plan de largo alcance de estudio integral de nuestros recursos hidráulicos y uno inmediato que cubra dos aspectos: la construcción de obras y su administración.

En otra ocasión nos referiremos al plan integral, verdadera política de irrigación que tanta falta nos hace, y como estimamos que es el segundo aspecto un tema poco conocido, procuraremos plantear tal problema y apuntar en forma preliminar algunas ideas para su solución. No creemos pecar de exagerados al afirmar que en esta cuestión se está gestando un problema importantísimo de orden económico, tanto por lo que se deja de hacer, como por el déficit con cargo al erario que resulta de esta administración.

II

Por las condiciones en que se vino haciendo el aprovechamiento de los recursos hidráulicos nacionales, hasta hace pocos años no aparecieron importantes zonas que dispusieran de riego, ya que la mayoría estaba constituída por núcleos de cortas superficies en los que la distribución del agua se hacía en forma convencional y la

¹ Desde hace dos años se dice que se está estudiando el río Papaloapan y aun no se instala una sola estación hidrométrica en la corriente.

ADMINISTRACION DE DISTRITOS DE RIEGO

conservación era deficiente, tales como el Bajío, el Valle de Juárez, Cuenca de México, zona sur de Mezquital, Zacapú y otros.

Por estas circunstancias, no se tienen antecedentes remotos de los problemas de la administración de un distrito de riego en nuestro país; además, ésta casi se reducía a distribución del agua y no tenía el alcance que hoy se le da, por lo que puede decirse que la experiencia de que se dispone coincide con la vida de la Comisión Nacional de Irrigación y, cuando más, puede retrotraerse a la organización de la Cía. Constructora Richardson, S. A., la Cía. Irrigadora del Humaya y la Cía. Eléctrica y de Ferrocarriles de Páchuca, S. A., las que fracasaron en sus propósitos, excepto la primera, que tuvo buen éxito, sobre todo en el aspecto de administración.

Alcance de la función. Inexplicablemente se ha difundido el uso de la palabra "operación"² en el sentido de dirección general de un distrito de riego en explotación, comprendiendo la distribución del agua, manejo y vigilancia del funcionamiento, presas, canales, de drenes, bombas, obras de defensa, desfogues, líneas telefónicas, etc., y conservación de las obras existentes; en muchos casos, la "operación" comprende también la colonización de las tierras abiertas al cultivo como resultado de las obras y el servicio agronómico. Realmente es una equivocada interpretación de la palabra, ya que en un sentido estricto sólo le corresponde "la distribución del agua, uso de estructuras y plan de aprovechamiento de los recursos hidrológicos ..."

Con objeto de no crear confusiones, y en vista de lo extendido del uso citado de la palabra "operación", se empleará en este trabajo como equivalente a la administración general de un distrito de riego en explotación.

Las funciones que se han mencionado anteriormente son las mismas que generalmente se les han concedido en los países donde

² Probablemente por influencias de la literatura técnica norteamericana.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

existen grandes áreas de riego artificial, ya sea controladas por el Estado o por medio de instituciones particulares.

Distrito de riego. Con objeto de precisar la idea de aceptación internacional sobre lo que debe ser un distrito de riego, a continuación se presenta la definición generalmente aceptada por varios técnicos mexicanos conectados con las obras de regadío e informados de la literatura técnica extranjera.

Se entiende por distrito de riego el conjunto de obras de irrigación y las zonas que éstas ocupan o benefician, ligadas entre sí por condiciones hidrológicas, topográficas y económicas cuya operación inicial se realiza o es realizada por la entidad constructora, dirigida permanentemente por personal técnico.

Alcance de la operación. La experiencia misma de la Comisión Nacional de Irrigación permite observar para nuestro país una fuerte variación en los objetivos atribuidos por el gobierno federal a la operación de un distrito de riego. Algunas veces, particularmente en el distrito de riego de Don Martín, se le dió un alcance extraordinario que podría definirse como: promotor de la transformación económica integral de la zona dominada por las obras. Posteriormente, y correspondiendo a cambio de funcionarios y directores, se han mantenido diversos criterios, todos ellos durante muy cortos lapsos y sin que ninguno haya predominado.

Durante la pasada administración (1934-1940), el gobierno federal sostenía dos interpretaciones de la operación. La llevada a cabo por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., se aproximaba bastante al amplio propósito de transformación integral ya citado y, en cambio, la que ejecutaba por esas fechas la Comisión Nacional de Irrigación se limitaba generalmente a la distribución, conservación de las obras y mejoramiento de las mismas.

Indudablemente que cualquiera de los dos extremos antes mencionados presenta dificultades en su realización que ponen en peligro la estabilidad de la administración y no satisfacen las necesidades existentes.

ADMINISTRACION DE DISTRITOS DE RIEGO

Por ello se ha estimado por los conocedores que será necesario pensar en una serie de funciones que sitúen a la administración del distrito de riego en un plan fundamentalmente técnico y que actúe como coordinador de las demás actividades que se desarrollen en el distrito, para lograr su completo desenvolvimiento integral. Sería tan lamentable que la dirección del distrito interviniera en todos y cada uno de los aspectos de la evolución de la zona, como que los ignorara y se conformara con ser una oficina distribuidora de aguas.

Después de oír muchas opiniones, creemos que probablemente la siguiente concepción, síntesis del pensamiento de varios técnicos, representa un justo medio entre los extremos antes citados y aplicable a nuestro país.

Así, operación deberá ser la administración necesaria que actúe en las zonas irrigadas, armonizados los elementos agricultores, tierras, aguas y obras, para producir el beneficio planeado (debiendo existir por lo tanto un plan) y comprenderá las siguientes actividades:

- a) Aplicación de la Ley de Irrigación³ y establecimiento del régimen de la propiedad dentro del distrito de riego;
- b) Funcionamiento, conservación y mejoramiento de las obras de regadío construídas;
- c) Selección y establecimiento de los colonos que vayan a utilizar las tierras beneficiadas;
- d) Distribución de las aguas para que se aprovechen de acuerdo con la reglamentación que al efecto se formule;
- e) Control de los cultivos que deban emprenderse en los terrenos beneficiados;
- f) Control de los colonos o usuarios en cuanto al cumplimiento, modificación o cancelación de sus contratos, cobros de cuotas, uso del agua, etc.;

³ De una buena ley, no la vigente, que es absurda y obsoleta.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

- g) Establecimiento de granjas agrícolas experimentales;
- h) Atención inicial de los servicios urbanos, en los centros de población agrícola, que posteriormente deberán ser atendidos por las autoridades municipales;
- i) Encauzamiento y vigilancia de las condiciones en que se realice el refaccionamiento de los agricultores.

La concepción anterior señala la importancia de esta labor, por lo que debe ser estudiada cuidadosamente para incluirla dentro de la política general gubernamental, evitando se aparte de los objetivos económicos, demográficos y sociales que siga la administración, como ha sucedido frecuentemente.

Etapas de operación. Seguramente la simple enunciación de las funciones anteriores hace ver que no todas ellas son coincidentes cronológicamente y que la importancia que representan es variable a través del tiempo.

Factor muy importante para darse cuenta de las variables condiciones en que se realiza la operación es el hecho de que ésta se inicia o debe iniciarse cuando aún no están concluídas la totalidad de las obras.

Hay que tener presente que la mayor parte de las obras de regadío, sobre todo la red de distribución, drenaje, caminos, etc., se construyen de tierra, por lo que están expuestas a la acción del intemperismo, al ataque de los animales e incluso al paso de los campesinos que viven en las inmediaciones. Un canal, mientras esté sin uso, puede ser afectado por el viento, por la lluvia, por la circulación de animales y por el tránsito de los vecinos, que, generalmente, gustan de acortar sus recorridos cruzando los canales. La mejor defensa del conducto citado es que tenga agua; una vez que la parte mojada está trabajando precisamente en las condiciones para que fué proyectada, sólo el bordo libre y la corona podrán ser afectados por el hombre, el viento, la lluvia, animales, etc. Aun en

ADMINISTRACION DE DISTRITOS DE RIEGO

esta misma, si ha sido construída para servir de vía de comunicación, el tránsito ayuda a su mejor conservación.

En otras palabras, en el desarrollo y operación de los Distritos Nacionales de Riego es indispensable iniciar la organización de los mismos en sus diversos aspectos de colonización, conservación de las obras y distribución de las aguas, a partir del momento en que sea posible empezar a utilizar las obras o parte de ellas.

Consecuencia de la operación progresiva. Es muy frecuente que los primeros tramos de los canales principales se encuentren localizados obedeciendo exclusivamente a razones topográficas que aseguren poder dominar determinadas áreas que interesan o por estar obligada la bocatoma, por lo que con frecuencia son tramos en los que se extrae agua o que, cuando menos, riegan muy cortas extensiones.

Asimismo, cuando se trata de un distrito de riego nuevo, hay que llegar a los nuevos usufructuarios de las tierras beneficiadas por medio de un proceso de colonización más o menos largo, pero que en ningún caso puede ser (ni conviene) simultáneo en toda el área dominada por el conjunto de obras. Esto obliga a sólo regar la tierra colonizada, de suerte que puede decirse que en la operación de un distrito de riego tienen que seguirse las siguientes etapas: *a)* entrega de la parte del distrito que tiene obras terminadas; *b)* colonización de las tierras; *c)* labores pre-agrícolas, o sea el desmonte y la preparación de las áreas por cultivar; y *d)* riego.

Las etapas anteriores no pueden superponerse, porque es fácil entender que si se anticipara alguna de ellas, estorbaría a la etapa anterior aún no concluída.

Por eso la experiencia ha demostrado que conviene esperar la total terminación de una sección del área de riego, para proceder a la contratación de esas tierras. También se ha encontrado que no es conveniente iniciar las labores pre-agrícolas sin antes colonizar, porque es preferible que éstas se realicen con la intervención del futuro propietario del lote, el que así se siente más ligado a la

EL TRIMESTRE ECONOMICO

tierra, a la vez que permite darle una ayuda inicial al pagarle los trabajos pre-agrícolas.

Como la nación está urgida de ampliar sus áreas de cultivo y el estado tiene interés particular en que el dinero invertido en las obras de riego produzca inmediatamente sus frutos, se hace necesario que no obstante que los primeros tramos de canal dominen áreas reducidas, se inicie la operación tan luego estén construídos.

No obstante que comprenden una corta área, los gastos de dirección de esa operación no pueden reducirse, porque no sólo deberán atacar los problemas inmediatos sino que habrá de pensarse en la solución del problema integral de la zona. Por eso, aunque inicialmente se trate de una área muy corta, habrá que designar un jefe con bastante experiencia y con preparación económica (adecuadas a la resolución del problema total), pensando precisamente en toda el área por desarrollar, además de que esta persona debe atender a funciones necesarias o importantes tales como la aplicación de la Ley de Irrigación, la atención de las indemnizaciones, etc. Este jefe deberá recibir un sueldo importante que no guarda relación, al principio, con la superficie que está a su cargo. Los auxiliares, el personal administrativo propiamente dicho, etc., podrán reducirse en número y en sueldo, pero de todas maneras su costo relativo será más elevado que aquel que se observará cuando el área total del distrito esté más desarrollada.

El análisis de los datos disponibles nos permite conocer la existencia de un período preliminar oneroso, el cual deberá considerarse, cuando menos parcialmente, como una parte del costo total de las obras, o más bien de la organización inicial de su funcionamiento; en el que hay que adiestrar personal, porque no es fácil encontrar el número necesario de canaleros con experiencia, compuerteros, etc. Puede considerarse que es ya una fortuna poder disponer de un jefe de operación adecuado y de algunos de sus auxiliares más cercanos. Además, hay que sujetar a los usuarios a un proceso de educación; generalmente, al cabo de cierto tiempo éstos necesitan

ADMINISTRACION DE DISTRITOS DE RIEGO

menos vigilancia y pueden quedar capacitados para realizar algunas de las maniobras, independientemente del personal del distrito. Está tan poco extendido el hábito de riego entre nosotros que existen distritos de riego donde se ha tenido que enseñar a los usuarios hasta la forma de regar. Indudablemente que en un distrito de grandes dimensiones, el núcleo inicial es una escuela objetiva para los demás usuarios y la actividad educativa del distrito se reduce en las siguientes unidades y por ende los gastos. Estas observaciones que se pueden deducir de la experiencia mexicana coinciden con las observadas en otros países, particularmente en los Estados Unidos.

Esta etapa preliminar tiene que estar a cargo del Estado, porque el corto número de usuarios no está en condiciones de pagar los fuertes gastos y es necesario que la organización de la zona quede apoyada en sólidas bases, seleccionándose a los colonos y enseñando a regar, disciplinando a los usuarios, etc. Además, debido a que la construcción de la obra se encuentra aún en proceso de desarrollo, conviene mantener un control adecuado de los aprovechamientos colectivos.

Sin embargo, es necesario definir la duración de esa etapa preliminar, que en nuestra opinión debe tener como límite el momento en que se ha logrado desarrollar la totalidad del distrito y la última unidad colonizada ha sido incorporada y se carece ya de problemas de organización. Se sobreentiende que es condición indispensable la terminación de las obras.

Sostenimiento del distrito. Las obras de riego, tanto en otros países como en México, fueron ejecutadas inicialmente por los propietarios del predio beneficiado, ya que generalmente era uno o su número era reducido; al operarlos, no se preocupaban mucho por analizar las condiciones económicas en que lo realizaban, toda vez que de cualquier modo era precisamente el propietario quien tenía que cubrir los gastos correspondientes. Además, eran los tiempos de bajos sueldos y mayores horas de trabajo, etc.

En las primeras obras ejecutadas por entidades diferentes a los

EL TRIMESTRE ECONOMICO

propietarios (realizadas en Estados Unidos), se trató de establecer la tesis de que tanto el valor de las obras como el costo de su operación y sostenimiento fuera cubierto por los usuarios. Esta tesis no pudo sostenerse íntegramente y, en la parte correspondiente al costo de las obras, ha tenido que modificarse conformándose ahora con el pago de un porcentaje de las mismas.

Sin embargo, el costo de las obras de riego nunca puede considerarse como un despilfarro, aun cuando los precios a que se vende la tierra sean inferiores al costo de las obras, pues la recuperación de estas inversiones se hace indirectamente a través del aumento de los ingresos fiscales, además del bienestar económico de las comunidades campesinas, el auge del comercio y riqueza pública, que son de incalculable valor.

También en la recuperación de lo gastado en obras hemos carecido de plan y en otras ocasiones nos ocuparemos de este problema.

En cambio, por lo que hace a los gastos de sostenimiento y conservación se ha seguido sosteniendo la idea de que sean totalmente cubiertos por los usuarios. Esta ha sido la práctica en diversos países y entre nosotros, por efecto de los orígenes del dinero federal, hay que reconocer además que no es de justicia aplicar para beneficio de unos cuantos dinero recaudado entre todos los habitantes de la nación. Además, el hecho mismo de que el gobierno federal haya invertido fondos públicos para la ejecución de las obras coloca a los beneficiarios en una situación de privilegio con respecto a los demás agricultores de la República, que no debe ser exagerada con la erogación de otros fondos públicos para la operación de esas mismas obras.

Se impone, como conclusión, señalar la necesidad de que los usuarios en los distritos de riego paguen los gastos de operación, con dos limitaciones que es muy conveniente analizar: *a)* su capacidad de pago y *b)* reducidos a las cantidades indispensables para dar los servicios de operación.

Capacidad de pago. Las obras que actualmente opera el gobier-

ADMINISTRACION DE DISTRITOS DE RIEGO

no⁴ se encuentran en condiciones diversas, por su capacidad hidrológica, bondad y localización geográfica, cultivos que se practican, facilidad de comunicaciones, etc. Por estas circunstancias, el costo de operación de los distritos de riego es muy variable y no sería posible afirmar de una manera absoluta que los usuarios de todos los distritos están en condiciones de reintegrar al estado lo que éste gastó en la operación de su distrito.

Creemos que la cuota que se cobre debe basarse en lo que el gobierno federal gasta por concepto de operación en cada distrito de riego, después de eliminar algunos gastos que no son indispensables; pero el prorrateo de estos egresos debe ser comparado con la capacidad de pago de los usuarios, y debe modificarse su monto como resultado de esa confronta.

Indudablemente que en los distritos de riego donde se practican cultivos de muy bajo rendimiento económico la capacidad de pago será muy reducida, y en caso de coincidir con un alto costo de operación, el usuario de agua quedaría imposibilitado para reintegrarlo. Por eso importa conocer la capacidad de pago de los usuarios, la que se puede mejorar, en caso de ser reducida, por medio de introducción de cultivos de mayor rendimiento económico y por la aplicación de medidas que reduzcan el costo de la operación.

La investigación permitiría conocer en forma precisa el beneficio que las obras de riego han producido en cuanto a la mejoría de la capacidad económica de los usuarios, lo que a la fecha se ignora.

Es muy conveniente repetir lo que el Banco Nacional de Crédito Agrícola dice en el informe de su Departamento de Fideicomiso correspondiente a 1943: "La situación actual hace que, si se aplicasen cuotas que, en promedio fuesen iguales al coeficiente obtenido de dividir los gastos anuales entre la superficie regada, resultarían

⁴ Sólo se opera en forma comercial, y con muy buen éxito, la zona de riego del Yaqui por una empresa de origen privado, cuyas acciones son propiedad del gobierno federal.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

demasiado altos para las posibilidades de la mayor parte de los usuarios”.

Creemos también que en los casos en que el costo de operación sea inferior a la capacidad de pago, debe obligarse al usuario al reintegro de lo gastado por el gobierno, y, cuando su capacidad de pago sea reducida, habrá que conformarse, por el momento, con el abono de una cantidad que no rebase el índice mencionado.

Gastos que debe reintegrar el usuario. Es una verdad absoluta, que tiene plena justificación en México, la afirmación de que las administraciones de los gobiernos siempre son onerosas, por incluir gastos y procedimientos si no superfluos, tal vez innecesarios para la finalidad de la organización.

En el caso de los distritos de riego administrados por el gobierno se tiene la confirmación plena, una vez que es necesario dar cumplimiento a una serie de disposiciones y medidas que no son indispensables a la operación. Es preciso llevar una contabilidad fiscal que obedece a disposiciones de la Secretaría de Hacienda y que no puede ser utilizada para fines de costos, obligando a llevar una contabilidad adicional para este segundo uso. Podría suprimirse la primera, pero no la segunda, porque no puede pensarse en una organización eficiente que no se apoye en los resultados de una contabilidad de costos. También por efecto de disposiciones fiscales, la comprobación de los gastos tiene que hacerse por medio de complicada documentación, por quintuplicado, con la intervención de autoridades de la Secretaría de Hacienda y, en conjunto, siguiendo procedimientos y medidas poco prácticas, que resultan bastante caras. Es importante para una empresa privada llevar una contabilidad ágil, que resuelva todos los problemas que tenga siempre al día y que resulte barata. Ninguno de estos propósitos se pueden lograr con la contabilidad fiscal, y por eso mismo no es justo que los usuarios paguen este exceso de gastos administrativos.

El capítulo de compras es también otra fuente de elevación de los costos de operación, porque tienen que resolverse a través de una

ADMINISTRACION DE DISTRITOS DE RIEGO

tramitación larga, que sólo algunas casas comerciales pueden soportar; éstas generalmente cobran precios elevados para resarcirse de los gastos y dilaciones que el papeleo burocrático exige. Las compras tienen que hacerse, innecesariamente, y con frecuencia, en la ciudad de México, perdiéndose la oportunidad de adquirir los artículos en las cercanías del distrito, toda vez que estas últimas compras exigen una tramitación especial que no siempre es lo suficiente rápida para poder aprovechar la oportunidad accidental que se presenta.

La abundancia de informes, de correspondencia, la falta de independencia de los jefes de distrito que a cada momento tienen que pedir autorización a sus superiores, son otros tantos motivos que elevan los costos de operación.

Con motivo de la implantación del Estatuto Jurídico para los trabajadores al servicio del Estado, se ha creído que este ordenamiento es el responsable de la elevación de los costos. Descontando los abusos que se hayan podido cometer a la sombra de esta legislación, debemos hacer notar que los beneficios y prestaciones que establece son inferiores a los que figuran en la Ley Federal del Trabajo vigente.

Al comparar la condición de los trabajadores de los distritos de riego operados por la Comisión Nacional de Irrigación con la situación de los servidores de la Cía. Construcción Richardson, S. A., se observa que estos últimos disponen de sueldos y prestaciones de superior cuantía y, sin embargo, los costos de operación son más bajos. No es, pues, motivo que pueda encarecer el costo de la operación, sino la falta de rígida disciplina que permita obtener del trabajador un mayor rendimiento, y el espíritu mismo burocrático, que, en la compañía citada, ha sido substituído por un franco propósito mercantil.

Indudablemente que el Estado, por su naturaleza misma, no puede, ni debe, adoptar un criterio mercantil, pero sí es de justicia dispensar a los usuarios del pago de aquellos gastos que en una operación por empresa mercantil no existirían.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

La contabilidad de costos de la Comisión Nacional de Irrigación acusa una fuerte elevación del llamado indirecto, durante los últimos años, que oscila de 30 % a 50 %. Generalmente las empresas particulares tienen gastos indirectos próximos al 20 %, de suerte que la diferencia con las cantidades antes citadas representa el porcentaje de gastos que no debe pagar el usuario, porque es el costo de la burocratización de la administración.

También dentro del agrupamiento de los gastos de costos se ha caído en la equivocación de atribuir a la operación erogaciones que es usual considerar como mejoramientos o sustituciones y que representan inversiones posteriores e incrementan la inversión original. Esto es fácil de remediar, procurando que los jefes de los distritos de riego clasifiquen aquellos gastos que no corresponden a la operación y que se abran en la contabilidad de costos las cuentas correspondientes.

En conclusión, creemos que los gastos que deben tomarse como base para el reintegro del usuario deberán estar constituidos por los egresos directos para fines de operación, incrementándose en un 20 % para cubrir el porcentaje de gastos indirectos que es razonable cubra el usuario, ya que se trata de una labor que requiere una necesaria tramitación administrativa.

Ingresos a los distritos de riego. Todos los distritos de riego operados directamente por el gobierno federal han sido manejados con pérdidas por el mismo. Esto se observa tanto en las administraciones llevadas a cabo por la Comisión Nacional de Irrigación, como en las ejecutadas por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, y es fácil probarlo analizando publicaciones de ambas instituciones de 1936 a 1944.

En el cuadro de la página que sigue se presentan datos del Banco Nacional de Crédito Agrícola que, año con año, ha publicado con toda franqueza. No se hacen figurar cifras detalladas, correspondientes a distritos de riego manejados por la Comisión Nacional de Irrigación, porque esta institución no las ha publicado y aunque

ADMINISTRACION DE DISTRITOS DE RIEGO

el autor las conoce no quiere ser indiscreto, limitándose a estimar el déficit anual de administración de las zonas a cargo de la Comisión en \$ 2,500,000.00 anuales, que, unidas a los \$ 1,500,000.00 que, en promedio, el Banco Agrícola confiesa haber perdido, significan un desnivel medio anual de \$ 4,000,000.00 para los años anteriores a 1944.⁵

DISTRITOS DE RIEGO MEXICANOS QUE FUERON MANEJADOS POR EL BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA

Período 1936-43*

<i>Distritos de Riego</i>	<i>Gastos de operación</i>	<i>Ingresos de operación</i>	<i>Déficit</i>
Pabellón	\$ 1,245,467.31	\$ 290,135.53	
Mante†	761,367.14	437,750.76	
Tula	2,470,585.27	1,893,608.61	
Don Martín	6,404,310.47	2,605,220.03	
Cd. Delicias ...	3,809,851.98	1,936,852.34	
Palestina	779,514.53	301,786.86	
Múzquiz	65,970.81	13,410.30	
C. Juárez	1,690,574.84	350,698.56	
Culiacán	1,020,372.54	863,195.81	
Tijuana	487,731.18	101,481.99	
El Rodeo	273,748.50	20,234.52	
Oficinas México	1,494,613.16	32,690.24	
Sumas	\$ 20,504,107.73	\$ 8,847,065.55	\$ 11,657,042.18

* Al terminar el año de 1944, los distritos de riego quedaron nuevamente a cargo de la Comisión Nacional de Irrigación y por esa circunstancia no se llegó a dar a conocer las cifras correspondientes a 1944, que probablemente fueron semejantes a las de 1943, que ascendieron a \$ 1,242,509.06.

† Sólo incluye hasta 1939; posteriormente quedó a cargo de diversas instituciones y no se tienen datos.

¿No es grave el problema?

En cifras redondas podemos decir que el gobierno federal ha tenido que subsidiar la operación de los distritos de riego de 1936 a 1943 en no menos de \$ 25,000,000.00, además de que de 1926 a 1935

⁵ Sería de desear que la Comisión Nacional de Irrigación diera a conocer cifras sobre este hecho.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

también tuvo que hacer gastos a este respecto, si bien muy reducidos por el corto número de obras en operación.

Distritos a cargo de la Comisión Nacional de Irrigación. La Comisión de Irrigación, tanto por su inaplicable y obsoleta ley vigente, como por las directivas que sus altas autoridades le han venido dando, es una oficina preferentemente constructora, que debe estudiar las posibilidades de riego nacional, proyectar las obras adecuadas y ejecutarlas, pero sin olvidarse que la colonización y la administración de las obras de riego son dos aspectos de la gran obra de mejoramiento de la agricultura de México por el regadío.

Desde que se concibe un proyecto de riego, las obras y construcciones hidráulicas deben proyectarse, proporcionarse y delinearse con la mente en el edificio social al que van a servir de cimiento. Desde el principio, todos los pasos del estudio y ejecución del problema de poner el agua sobre la tierra deben hacerse pensando en la comunidad que habrá de explotarla y en las organizaciones necesarias para el funcionamiento eficaz del todo.

Por las consideraciones que en páginas anteriores se hicieron, se ha visto la necesidad de que el organismo realice una operación transitoria, más o menos prolongada según la importancia del distrito, los problemas que presenta, etc. Parece muy claro que un organismo federal sea el que observe el funcionamiento de las obras, así como que sea el factor nivelador y técnico de esta operación transitoria. Sin embargo, es necesario pensar que la operación de los distritos de riego, cuyo número aumenta con la construcción de nuevos proyectos, constituye en realidad una carga fiscal muy pesada y que podría llegar a disminuir grandemente la acción constructiva del gobierno. Al meditar sobre esto parece que la solución correcta debe ser que una vez que los distritos de riego vayan quedando terminados pasen a depender directamente de los usuarios, y que los gastos que origine la conservación y manejo de ellos sean

ADMINISTRACION DE DISTRITOS DE RIEGO

pagados por los propios usuarios. La ley actual prevé esta entrega, pero no fija las condiciones ni el momento oportuno para efectuarla.

Indudablemente que, en principio, esta idea es ventajosa, pero se hace necesario hacer algunas salvedades o aclaraciones respecto a su aplicación: 1) no debe entregarse ningún distrito de riego, mientras no esté totalmente terminado; 2) no conviene entregar el distrito de riego a los usuarios mientras la última unidad colonizada no esté suficientemente disciplinada y adiestrada en el manejo del agua; y 3) la operación transitoria realizada por el gobierno permitirá observar el funcionamiento de la obra, organizar debidamente la operación y conocer la capacidad de pago de los usuarios, y cuando sea necesario habrá que entregar el distrito, auxiliando a los mismos con una subvención para completar los gastos de administración.

Obras de cabeza. Existe, además, una limitación importante, que preferimos analizar separadamente y que consiste en el caso de las llamadas *obras de cabeza*.

Hay algunas obras, generalmente almacenamientos de grande importancia, que gobiernan el régimen de un río no sólo buscando el aprovechamiento para riego sino generando energía hidroeléctrica, regularizando avenidas, garantizando la navegación fluvial, etc. Además, puede presentarse el caso de que aguas abajo de la estructura existan varios distritos de riego o intereses contradictorios y, como caso todavía más notorio, el hecho de que la corriente tenga carácter internacional. En estos casos, las estructuras tienen que manejarse y conservarse con un criterio de servicio social, dentro de un programa de política generalmente nacional y a veces influída por factores de índole internacional.

No sería posible, por lo tanto, que algunas obras de cabeza quedaran a cargo de los usuarios, cuyos objetivos son limitados y los cuales deberán estar subordinados a los intereses generales de la colectividad, especialmente desde el punto de vista de la seguridad. Por eso es de desear que el gobierno federal, por medio de la

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Comisión Nacional de Irrigación o de cualquier otra dependencia, representativa del Estado, mantenga el control de las obras de cabeza tales como la presa de Tepuxtepec, la presa de Solís, la de Poncitlán, las compuertas del lago de Texcoco, la presa del Azúcar, la del Palmito, las obras que se construyen sobre el río Colorado, las obras del bajo río Bravo, la presa de Sanalona, etc.

Existen obras de bastante importancia que pueden entregarse a los usuarios, pero sujetas a una inspección técnica permanente por parte del gobierno federal, porque no sería conveniente que sufrieran deterioro tanto por las cantidades invertidas que representan, como por el perjuicio económico y social que su fracaso o desatinada operación puedan representar.

Norma actual de recaudar los ingresos. A raíz de las reformas a la Ley de Crédito Agrícola que se llevaron a cabo a fines del año de 1935, por medio de las cuales se transformó también la Ley de Irrigación vigente, se inició una situación un tanto confusa respecto a la administración de los distritos de riego a cargo de la Comisión Nacional de Irrigación. Por otra parte, desde hace varios años la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha venido sosteniendo la tesis de no aceptar la existencia de ingresos de aplicación específica. Es decir, que las cuotas que se cobraran por concepto de irrigación no es forzoso que se apliquen precisamente al sostenimiento o construcción de obras de regadío; en otras palabras, que había dejado de existir legalmente el Fondo de Irrigación a que se refiere la Ley.⁶

Por todas estas circunstancias, en algunos de los contados distritos en que se estuvieron cobrando cuotas, todas ellas bajas, los fondos ingresaban total o parcialmente a las jefaturas federales de Hacienda de la zona. Afortunadamente, parece que la administra-

⁶ Este Fondo, creado por la Ley de Irrigación vigente, se formaría con aportaciones presupuestales y cuotas; en cierto modo debía ser el patrimonio de la Comisión Nacional de Irrigación y con cargo a él deberían construirse las obras.

ADMINISTRACION DE DISTRITOS DE RIEGO

ción actual ha iniciado una rectificación de la política anteriormente seguida, si bien este esfuerzo nos parece demasiado tímido. En acuerdo presidencial de 14 de marzo de 1945, publicado el 20 de junio del mismo año, se establecen cuotas para zonas que no pagaban los servicios recibidos y se elevan las de otras anteriormente establecidas.

No obstante que se dice que el déficit de 1943 fué aproximadamente de \$5,400,000.00 anuales (por las nuevas obras puestas en servicio, seguramente) las cuotas establecidas son bastante lejanas del costo de la operación. Según datos estimativos, la situación resultante de la aplicación del acuerdo mencionado es la siguiente:

Costo total de operación (por la elevación de salarios y aumento de obras.)	\$ 8,000,000.00
Ingresos por cuotas	3,500,000.00
	<hr/>
Faltante que el Estado tiene que cubrir por medio de un subsidio	\$ 4,500,000.00

Esto indica, en términos generales, que las cuotas establecidas representan el 44% del costo de operación y que es necesario reducir los gastos y elevar las cuotas hasta el máximo que puedan soportar los usuarios. Al examinar las nuevas cuotas establecidas, a simple vista se observa que son bastante bajas en lo general.

III

La implantación de las cuotas adecuadas presenta una serie de problemas, no todos relacionados con los usuarios sino que buena parte derivados de la política general del gobierno federal y de disposiciones de índole fiscal.

Ya se ha mencionado con anterioridad la intervención que pueden tener los usuarios y que puede sintetizarse como sigue: aplicación de una cuota que reintegre al gobierno el costo de operación,

EL TRIMESTRE ECONOMICO

teniendo únicamente como límite la capacidad de pago de los usuarios; sin olvidar aplicar un coeficiente reductivo en la etapa inicial que sitúe los gastos de operación en la condición que se alcanzará cuando el distrito esté totalmente desarrollado.

A continuación se harán algunas consideraciones sobre los otros factores que pueden influir en la implantación de las cuotas.

Política general del gobierno. Por razones que no interesa analizar, el gobierno federal ha seguido una política de protección a las masas rurales que, exagerada por algunos funcionarios, ha dado lugar a que a los privilegiados núcleos que disponen de riego se les dé un tratamiento que correspondería a los campesinos que disponen de muy cortos recursos económicos. Bien sabido es que los rendimientos agrícolas se elevan por el riego y que los cultivos más remunerativos se practican generalmente en las zonas regadas. A través de la vida de la Comisión Nacional de Irrigación y del Departamento de Fideicomiso del Banco Nacional de Crédito Agrícola, se vió la constante intervención de un factor de exagerada protección a los usuarios, que ha traído por consecuencia la impuntualidad, la falta de pago de sus cuotas e incluso el relajamiento de la disciplina. La modificación de cuotas sin causa que la justifique, la cancelación de adeudos, las frecuentes moratorias al pago, etc., en su mayor parte sin causa justificada, han provocado el resultado mencionado.

Sería conveniente asegurar el respaldo que el gobierno debe dar a los funcionarios que han de intervenir en la modificación de las cuotas, porque en caso de que por razones políticas nacionales no fuera posible darles pleno apoyo, sería inútil ninguna modificación a la situación existente.

Esto no quiere decir que el gobierno federal se coloque en una posición mercantilista, sino que, previo estudio, determine las cuotas y condiciones de pago y procure mantener una línea que suprima toda *condonación, aplazamiento o cualquier canongía que no tenga una absoluta justificación.*

ADMINISTRACION DE DISTRITOS DE RIEGO

Disposiciones fiscales. En páginas anteriores se hizo notar que la Secretaría de Hacienda ha venido sosteniendo la tesis de que no existen ingresos al gobierno que puedan tener aplicación específica. Podría hacer la observación de que tal afirmación puede ser aplicable a los ingresos que tengan carácter de impuesto, pero no a los ingresos de los distritos de riego, que significan un reintegro por servicio prestado y no una ayuda al sostenimiento de la administración pública. Además, se ha querido que la Secretaría de Hacienda sea el órgano recaudador de las cuotas, lo que tiene el inconveniente de que estas sumas entren directamente a la Tesorería de la Nación, sin que la Comisión Nacional de Irrigación pueda utilizarlas. Por eso ha venido resultando que del presupuesto general de la Comisión, cuya aplicación debe ser la construcción de obras de regadío, se han estado distrayendo fuertes cantidades para la operación.

Afortunadamente, en el acuerdo mencionado se rectifica este criterio, ya que el séptimo punto establece que será la Comisión Nacional de Irrigación “la encargada del cobro de estas cuotas”.

Sería conveniente establecer el criterio de que una vez que el gobierno federal se haga cargo de la operación transitoria o de operación de obras de cabeza, únicamente se tome del presupuesto general de la Comisión un subsidio que, unido a lo recaudado entre los usuarios, permita cubrir los gastos de operación durante esa etapa; y de que cuando un distrito esté desarrollado, sea sostenido por los usuarios íntegramente, salvo casos especiales, perfectamente justificados en los que el estado aceptaría esta situación transitoriamente mientras pueda elevar la situación económica de los usuarios de ese distrito de riego.

Estableciendo cuotas razonables, manteniendo una rígida política de cobro, se podrán recoger importantes sumas que, recaudadas directamente por la Comisión de Irrigación, se invertirán en la operación del distrito de riego correspondiente.

El problema es grave; no pretendemos haber agotado el tema y

EL TRIMESTRE ECONOMICO

sólo desearíamos despertar interés en su estudio y solución; principalmente para crear el ambiente necesario para que se sostenga cuando menos la actual situación y se procure evolucionar hacia el criterio ideal que hemos señalado.