

GOVERNABILIDAD DEL AGUA Y GÉNERO EN EL SECTOR DE LA IRRIGACIÓN. UN ESTUDIO DE CASO EN CHIAPAS, MÉXICO

• Laura Elena Ruiz-Meza •
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, México

Resumen

En este artículo se analiza la forma en que se expresa y recrea la segregación de género en los procesos de gestión del agua en los espacios formales de adopción de decisiones, presentes en el Distrito de Riego 101 Cuxtepeques, localizado en el municipio La Concordia, Chiapas. Se examina el proceso de transferencia de la infraestructura hidroagrícola a los usuarios del distrito, así como la constitución y operación de la Asociación de Usuarios y el Comité Hidráulico, a fin de identificar las barreras culturales asociadas con masculinidad que impiden considerar a las mujeres campesinas como agricultoras y legítimas usuarias, con capacidad de ser acreedoras de derechos al agua de regadío y de participar en condiciones de equidad en los procesos de gestión del agua. Frente a los obstáculos legales y culturales que enfrentan, se revisan las diversas estrategias e iniciativas impulsadas por las mujeres campesinas para asegurar sus derechos al agua y hacerse visibles en el mundo de la irrigación. Se concluye que para disminuir la brecha de género en el control sobre el agua no bastan los cambios en las políticas, sino que se requiere desafiar la fuerte asociación cultural e ideológica entre irrigación y masculinidad; deconstruir los símbolos culturales que organizan y estructuran las prácticas y representaciones respecto a los vínculos entre género y agua.

Palabras clave: gobernabilidad del agua, género y agua, equidad, participación social, transferencia de distrito de riego, Chiapas.

Introducción

Las instituciones internacionales que se han dado la encomienda de diseñar las políticas hídricas sostienen que la crisis del agua por la que atraviesa la humanidad se debe a un agotamiento en los modelos de gestión y administración centralizada del recurso, “la crisis del agua es principalmente un crisis de gobernabilidad” (GWP, 2000). Desde la Conferencia Internacional sobre Agua y Ambiente realizada en 1992 se han establecido nuevas bases para el diseño de las políticas públicas de gestión de los recursos hídricos con base en los llamados Principios de Dublín, los cuales han considerado al agua como un recurso vulnerable y finito, con un valor económico en todos sus usos, y han establecido la participación social en la gestión del agua.

Las instituciones internacionales vinculadas con la gestión de los recursos hídricos, tales como el Consejo Mundial del Agua y la Asociación Mundial del Agua, se establecieron sobre la base de esos principios, con el propósito de diseñar una posición o visión sobre la gestión del agua y crear una estrategia de acción a ser implementada por los gobiernos y agencias multilaterales. Así, la Visión Mundial del Agua (WWC, 2000), documento base para el diseño de planes y programas públicos, señala tres objetivos primordiales para el manejo integrado de los recursos hídricos: a) otorgar poder a mujeres, hombres y comunidades para que decidan sobre el acceso al agua y a condiciones higiénicas de vida, sobre las actividades económicas que utilizan agua y que puedan organizarse con ese fin, b) producir más alimentos y generar

medios de vida más sostenibles por unidad de agua utilizada y garantizar el acceso de todos a los alimentos necesarios para vivir sana y productivamente y, c) manejar el uso del agua para conservar la cantidad y calidad de agua dulce y de los ecosistemas terrestres que brindan servicios a los humanos.

A pesar de que en tal documento se hace clara referencia a la participación de hombres y mujeres en la toma de decisiones sobre la gestión del agua, la realidad es que tal objetivo está lejos de concretarse en México. Las políticas del sector de los recursos hídricos han puesto muy poca atención a los aspectos de género en su diseño y todavía existen fuertes resistencias para reconocer a las mujeres como usuarias del agua, aceptar su participación en la toma de decisiones sobre la gestión del recurso y para generar las condiciones políticas que favorezcan la inclusión del enfoque de género en la gestión integrada de recursos hídricos.

De acuerdo con Zwartveen y Bennett (2005), las políticas públicas continúan adoptando dos enfoques al considerar los vínculos entre género y agua. Por un lado prevalece el enfoque de bienestar social y satisfacción de necesidades básicas con respecto al sector de agua potable y saneamiento y, por otro lado, se encuentra el enfoque productivista y de eficiencia económica presente en el ámbito de la irrigación y en el uso del agua para las actividades económicas. Mientras que las mujeres tienen un lugar claramente identificado en el ámbito del agua para usos domésticos, en la política de irrigación para la producción agrícola ellas son invisibles debido a que la agricultura y las actividades de riego están asociadas con la masculinidad, y son identificadas como trabajo exclusivo de los hombres.

En México, las políticas de irrigación se han enfocado en la construcción, modernización y tecnificación de los sistemas de riego, y en la introducción de productos rentables, pero no en el impacto ambiental y social de tales medidas, y menos aún han tomado en cuenta

la coexistencia de diversos usos y usuarios, y las necesidades y prioridades diferenciadas por género.

Se han realizado estudios sobre el proceso de transferencia de la infraestructura hidroagrícola, que destacan la resistencia de los usuarios al modelo burocrático impulsado y al incremento de cuotas del agua para riego, las dificultades e inestabilidad organizativa que enfrentan las asociaciones de usuarios constituidas en el proceso, las transformaciones agrarias y sociales que introdujo la política hidroagrícola, entre otros, pero son escasos los estudios que abordan las dimensiones de género de los programas de transferencia.

Este artículo analiza la forma en que se expresa y recrea la segregación de género en las instancias formales de gestión del agua y adopción de decisiones, tales como la Asociación de Usuarios y el Comité Hidráulico del Distrito de Riego 101 Cuxtepeques, localizado en el municipio La Concordia, Chiapas, México. Se examina el proceso de transferencia de la infraestructura hidroagrícola a los usuarios del distrito efectuado en la década de 1990, así como la constitución y operación de los espacios formales de gestión, a fin de identificar las barreras legales y culturales asociadas con la masculinidad que han impedido a las mujeres ser reconocidas como agricultoras y usuarias del agua para riego y ejercer su derecho a participar en condiciones de equidad. Asimismo, se revisan algunas de las estrategias e iniciativas impulsadas por las mujeres campesinas para asegurar sus derechos al agua y hacerse visibles en el mundo de la irrigación. Se realizó una encuesta con mujeres usuarias del riego, entrevistas a integrantes y autoridades de la Asociación de Usuarios, a la jefatura del distrito, a los canaleros y a otros sujetos clave. Asimismo, se obtuvo información mediante la participación como observadora en numerosas reuniones del Comité Hidráulico.

A continuación se incluye un apartado conceptual sobre gobernabilidad, gestión del agua, y género y derechos al agua. Se caracteriza el

Distrito de Riego 101 Cuxtepeques a manera de contexto regional. Posteriormente se presentan los resultados del estudio sobre la participación en torno a la gestión del agua desde una perspectiva de género.

Gobernabilidad y gestión del agua

Las legislaciones y políticas relativas a la gestión de los recursos hídricos han establecido que la cuenca hidrográfica es la unidad territorial adecuada para el manejo sustentable de los recursos naturales (Dourojeanni *et al.*, 2002). Pero la cuenca no sólo es un espacio geográfico, es sobre todo un ámbito territorial en el que ocurren múltiples y complejas relaciones entre los individuos, y entre éstos y los recursos naturales. El territorio “es un espacio socialmente construido con identidades e institucionalidades que definen las relaciones entre los actores y la distribución y uso de los recursos” (Rosa *et al.*, 2003). Así, la gestión del territorio es el resultado de la construcción de decisiones colectivas relativas al manejo y control de los recursos naturales que existen en un determinado territorio por parte de sus actores, lo que alude a procesos de gobernabilidad, concepto que ha venido a ocupar un lugar central en los debates internacionales actuales. En esta óptica, el sistema de gobernabilidad ambiental está integrado por las reglas y procedimientos, formales y no formales, que configuran un marco institucional en el cual operan los diversos actores sociales (Pulgar, 2005).

Con respecto al agua, la misma Asociación Mundial del Agua ha insistido en la importancia de trabajar en torno a la “gobernabilidad efectiva del agua” mediante las estructuras institucionales adecuadas que permitan la participación de todas las partes interesadas en la gestión de los recursos hídricos (GWP, 2000). La gobernabilidad del agua es la capacidad de un sistema social para articular los elementos que permitan alcanzar el desarrollo de los recursos hídricos. Incluye la capacidad de diseñar políticas públicas que sean socialmente

aceptadas para su aplicación por los diferentes actores sociales. Enfatiza la necesidad de la acción colectiva y la participación de la sociedad civil. Para ser efectiva, la gobernabilidad debe ser abierta, transparente, participativa, equitativa y ética (Solanes y Jouravlev, 2006).

De acuerdo con Castro (2006), la gobernabilidad del agua es el resultado de un permanente proceso de confrontación social en torno a la definición de los principios, valores e instituciones que intervienen en la gestión del recurso, así como también en las decisiones acerca de quién gobierna y asigna el agua, y para el beneficio de quiénes. Siendo un área crucial de decisiones políticas, en la gestión del agua la mayoría de las personas ha sido históricamente excluida o visto su participación severamente limitada. Para los fines de este artículo, se retoma también la definición de Poats y Yáñez (2007), quienes afirman que la gobernabilidad supone el ejercicio equitativo de los derechos soberanos de todos los ciudadanos sobre los bienes sociales, los ecosistemas, el agua y la tierra, base de sustentación. Para las autoras, una gobernabilidad equitativa garantiza la promoción de los intereses de las comunidades locales por la vía de la participación comunitaria.

Las definiciones revisadas sobre gobernabilidad del agua destacan la construcción de decisiones colectivas, de consensos en los procesos de toma de decisiones mediante la ampliación de los mecanismos de participación social en la toma de decisiones, así como el establecimiento de normas y reglas, o instituciones en torno a la asignación, distribución y manejo del agua. En estos procesos entran en juego relaciones de poder y nociones de legitimidad y autoridad construidas mediante la confluencia de variadas estrategias de negociación, confrontación y/o adaptación ensayadas por los grupos sociales, que para defender sus intereses y demandas movilizan recursos materiales y simbólicos. En suma, los derechos sobre el agua y las instituciones que gobiernan su manejo son una manifestación de las relaciones sociales.

Otro aspecto en común de relevancia en estas nociones de gobernabilidad es el concepto de ciudadanía, es decir, el ejercicio del derecho a una mayor participación de las personas en las decisiones públicas, la participación ciudadana como aspecto fundamental para la construcción de la autonomía y la equidad, lo que implica eliminar diversas formas de discriminación y exclusión por razones de género, etnia y condición económica en los procesos de gestión de los recursos naturales. Si una adecuada gestión de los recursos comunes, como el agua, lleva implícita la participación equitativa en la construcción de consensos, que incluya niveles auténticos de representatividad de todos los actores involucrados en su uso, en principio se requiere un marco institucional convincente y transparente que aplique los principios de la inclusión.

Género y derechos al agua

La gobernabilidad vista desde una perspectiva de género pone de relieve los obstáculos que enfrentan las mujeres para garantizar su participación efectiva en los procesos de decisión, sus capacidades y oportunidades para articular sus intereses y traducirlos en el ejercicio de su derecho a los recursos naturales, en especial el agua. Baden (1999) señala que la aparente neutralidad de género de las estructuras de gobernabilidad debe ser cuestionada en todos los niveles y ámbitos, además de comprender el papel que juegan las reglas, normas y prácticas de género en la asignación de derechos.

Las instituciones sociales son estructuras de tipo normativo, patrones regularizados de comportamiento entre individuos y grupos en una sociedad, que les permiten actuar y negociar. Tales instituciones pueden ser formales: leyes y códigos de dominio público, y no formales: normas consuetudinarias y prácticas sociales de tenencia, posesión y derechos sobre un recurso. Las instituciones sociales estructuran las dinámicas de acceso y

control sobre los recursos entre determinados grupos de población, diferenciados por su clase social, etnia, género y generación. Permiten mostrar cómo la pobreza y vulnerabilidad es experimentada de manera diferente por cada grupo social en función de su acceso relativo a derechos sobre los bienes ambientales claves para su subsistencia (Forsyth y Leach, 1998). En las instituciones se expresan las ideologías, normas y prácticas de género.

Con respecto a las instituciones formales, cabe señalar que la Ley de Aguas Nacionales de 2004 establece que: “la explotación, uso y aprovechamiento de aguas nacionales por parte de personas físicas o morales se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de los Organismo de Cuenca”, y más aún, en su artículo 21 señala que para acceder a un título de concesión se requiere acreditar la propiedad o posesión del inmueble en el que se localizará la extracción de aguas, así como los relativos a la propiedad o posesión de las superficies a beneficiar. De esta forma, mediante la introducción de pagos se otorgan títulos de concesión o asignación, quedando así establecidos los derechos de agua, los cuales están estrechamente relacionados con la propiedad de la tierra, titularidad que es extremadamente desigual entre hombres y mujeres.

Las legislaciones agrarias han considerado que la tierra otorgada al varón equivale al derecho del grupo doméstico y aunque las mujeres formalmente tienen derecho a la tierra, en la práctica han tenido un acceso a parcelas principalmente a través de su relación de parentesco con los varones. Deere y León (2002) han demostrado que la desigualdad de género en la propiedad de la tierra tiene sus expresiones en la familia, la comunidad, el Estado y el mercado; instituciones interrelacionadas que tienen su base en ideologías y construcciones culturales de masculinidad y feminidad que rigen tanto los usos y costumbres en el matrimonio y la herencia como los programas estatales de distribución y titulación, presentes también en el mercado de tierras. En México,

sólo el 19.8% de los propietarios de tierra son mujeres (INEGI, 2008).

Así, mientras que los hombres tienen derechos a la tierra amparados por las leyes estatutarias y las normas consuetudinarias, las mujeres los obtienen generalmente a través de ciertas costumbres, lo que implica desiguales condiciones para garantizar la certidumbre y efectividad en la tenencia. Por ello, las mujeres suelen reclamar sus derechos ante las normas tradicionales de la familia y el matrimonio, mientras que las demandas de los hombres se dirigen a las leyes formales (Rocheleau *et al.*, 1996). El derecho estatutario y el consuetudinario no son normativas aisladas, en la práctica están articuladas para estructurar las condiciones de acceso y control sobre los medios de subsistencia de manera diferenciada entre los géneros. No se puede presumir que los arreglos locales sean proclives a la equidad social y de género, al igual que las leyes estatutarias reflejan los intereses de los sectores que detentan hegemonía.

La Ley de Aguas Nacionales no ha reconocido a las mujeres como usuarias del recurso, sólo aparecen como consumidoras (Dávila-Poblete, 2005). Debido a que a las mujeres se les ha asignado socialmente la responsabilidad de realizar las labores domésticas, se asume que su relación con el agua está exclusivamente vinculada con sus tareas reproductivas y se han ignorado los usos que hacen del agua para actividades productivas.

El perfil de las políticas de irrigación agrícola, por un lado, y la cultura de los profesionales técnicos a cargo de ejecutar esas políticas, por otro, se inscriben en conceptos normativos androcéntricos, estrictamente técnicos y economicistas que impiden reconocer los diferentes usos del agua que hacen las mujeres, incluidos los usos productivos. Aunque las campesinas realicen labores agrícolas y de riego, ellas no son vistas como agricultoras y usuarias del agua para riego por parte de las políticas hídricas, de las instancias públicas relacionadas con el manejo del agua, de sus propias comunidades e incluso de sus propias

familias. La consecuencia inmediata es que ellas no son dotadas con derechos sobre el agua (Zwarteveen y Bennett, 2005).

Las políticas hídricas conciben de manera separada los usos del agua y ven a los usuarios como individuos aislados, sin apreciar las interacciones entre ellos y el conjunto de las relaciones sociales y de poder involucrados en la gestión del agua. Tampoco consideran el desequilibrio de género en materia de división de trabajo y derechos de propiedad. La separación entre el uso del agua para fines domésticos —considerado dentro de la esfera privada— y el uso para irrigación —ubicado en el ámbito público y productivo— divide su administración y manejo, simplifica y falsea la realidad, y oscurece las diversas interconexiones dinámicas entre los diversos usos y usuarios. Esta tendencia a disociar los usos del agua conforme a espacios productivos-masculinos y domésticos-femeninos impide identificar y comprender las relaciones entre los géneros, y la diversidad de usos y usuarios del agua que en la vida cotidiana se encuentran en estrecha conexión. Para que las políticas reconozcan las interrelaciones entre usos y usuarios del agua es necesario asumir la complejidad de los procesos socioambientales, económicos y políticos que intervienen en la gestión del agua, así como cuestionar los estereotipos y las normas culturales acerca de los patrones de división del trabajo por género, las cuales están en la base de la exclusión de las mujeres en las políticas hídricas (Zwarteveen y Bennett, 2005).

Los principios e instituciones asociados con el ejercicio de los derechos al agua están estrechamente ligados con la gobernabilidad del agua, pues son parte de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía. Beccar *et al.* (2001) sostienen que los derechos al agua son una construcción social, se conciben como la autorización del beneficio y uso de un flujo de agua, que incluye ciertos privilegios y obligaciones, entre ellas la posibilidad de tomar decisiones sobre su gestión. Para analizar cómo se asignan y ejercen tales derechos

en la práctica cotidiana, han destacado la conveniencia de subdividir la noción general de derechos al agua en categorías, tales como:

- El derecho a usar y disponer del agua.
- El derecho a participar en las organizaciones de usuarios.
- El derecho y la obligación a ocupar una posición como autoridad del agua.
- El derecho a formular y cambiar regulaciones relacionadas con su uso y gestión.
- El derecho a sancionar y reforzar reglas.
- El derecho al acceso a la información y el conocimiento.

Todos estos tipos de derechos están permeados por las relaciones de clase, etnicidad y género, y su consideración es fundamental si se pretenden diseñar políticas que promuevan el manejo sustentable y equitativo del agua.

Como se revisará en los renglones que siguen, la gestión que se hace del agua en el Distrito de Riego Cuxtepeques dista de ser equitativa y participativa. Las diferencias socioeconómicas entre los diversos grupos de agricultores se imponen, de la misma manera que los hombres y las mujeres campesinas no tienen las mismas oportunidades para influenciar los arreglos sociales y legales implícitos en la asignación y distribución del recurso.

El Distrito de Riego 101 Cuxtepeques

En la llamada Depresión Central de Chiapas, por la que corre el río Grijalva y sus afluentes, se localiza el Distrito de Riego 101 Cuxtepeques. La región también es conocida con el nombre de Valles Centrales, constituida por amplias llanuras y numerosos valles. La región se ha caracterizado por su potencial agrícola. El sistema de riego, de un módulo, inicia su operación en 1980 y cuenta con un solo aprovechamiento, el río Cuxtepec, y una obra de cabeza, la presa Juan Sabinés. La capacidad útil de almacenamiento de la presa es de 73 millones de m³. En el ciclo agrícola 2008-2009

se destinó el 95% del agua a las actividades agropecuarias y el 4.1% a usos domésticos (Conagua, 2009).

El distrito de riego abarca una superficie irrigable de 8 278 hectáreas, de las cuales el 94.8% corresponde al sector ejidal y el 5.4% a la propiedad privada. Los usuarios del sector ejidal son 1 664, de los cuales 1 430 son hombres (86%) y 234 son mujeres (14%). En 1995, la Comisión Nacional del Agua (Conagua) transfirió la administración de la infraestructura y operación del riego a los agricultores usuarios mediante la formación de la Asociación de Usuarios Productores del Distrito de Riego Cuxtepeques, A.C., organización a la que se le otorgó el título de concesión para el aprovechamiento del agua (Arellano, 2005).

En el área de influencia del distrito se encuentra gran parte del territorio de ocho ejidos. En cuatro de ellos se efectuó el estudio por tener una mayor presencia de población femenina adscrita en el padrón de usuarios del agua de riego y por ser localidades en las que se ha llevado a cabo el proceso de certificación parcelaria. En los cuatro ejidos considerados, Benito Juárez, La Tigrilla, El Diamante y El Ámbar, se encuentra el 73.9% de la membresía de la Asociación de Usuarios; el 78.2% de la membresía masculina y el 77.4% de la femenina.

Los registros revelan que durante la operación del distrito en ningún ciclo se ha sembrado toda la superficie irrigable. De 1981 a 1989, la superficie irrigada creció de 235 a 2 094 ha, para llegar a 5 728 en el ciclo agrícola 2000-2001, el dato más alto registrado en la historia del distrito. Si bien el cultivo de pasto para ganadería y el de maíz continúan siendo los más importantes en términos de la superficie sembrada e irrigada, en particular la superficie de maíz ha sufrido una drástica caída de casi el 50% en los últimos ciclos agrícolas, reducción que indica la severa crisis por la que atraviesa una de las actividades productivas que en otros tiempos fue la base de la riqueza regional. Los sistemas de cultivo de maíz de riego son intensivos en el uso de agroquímicos

y semillas híbridas. La producción de maíz para semilla está adquiriendo importancia, actividad que se realiza mediante la renta y compra de tierras. Por su parte, el establecimiento de plantaciones de sandía y papaya experimenta un crecimiento significativo a partir del año 2000, y se van estableciendo como los cultivos con mayor valor e importancia comercial mediante el arriendo de derechos de tierra y agua.

Como sucede en otras regiones de Chiapas, la agricultura ha dejado de ser la única fuente de ingresos para las familias campesinas y la migración es un fenómeno que experimenta un constante crecimiento. Los varones emigran en mayor proporción que las mujeres, pero la migración femenina no es poco importante. En todos los hogares, varios integrantes han emigrado a los Estados Unidos y a ciudades del norte del país.

Transferencia a los usuarios y asignación de derechos de agua

En nuestro país, las políticas de liberalización y desregulación económica se van a manifestar en el retiro del Estado de sus responsabilidades para garantizar el suministro del agua a toda la población y en la creación de mecanismos de mercado destinados a la asignación de un valor económico al recurso. A pesar de que la crisis del agua se relaciona con la ausencia de políticas integrales, la reforma del sector hídrico en México continúa teniendo un enfoque sectorial y rígido, que no ha considerado de manera articulada todos los factores sociales y ambientales que intervienen en la gestión del recurso, ni a todos los actores sociales involucrados en su manejo. Mientras que las políticas hídricas se definen en el ámbito internacional, las tareas y responsabilidades del manejo del agua en el ámbito de la irrigación agrícola se transfieren a los usuarios, pero no así el poder para tomar decisiones clave en la gestión del agua.

Como parte de la política impulsada en el país, en Chiapas, la Conagua inicia la

transferencia a los usuarios de los cuatro distritos de riego existentes en la entidad. A partir de los preceptos contenidos en la política hidráulica nacional, los argumentos usados para promover la transferencia se centraron en la racionalidad económica, con un renovado énfasis en la eficiencia financiera y técnica para reducir y eliminar el subsidio gubernamental en el precio del agua y en el mantenimiento de la infraestructura hidroagrícola.

Los discursos incluyeron explicaciones sobre las ventajas que tendría la participación de los mismos usuarios en la provisión del servicio del riego a fin de mejorar la eficacia: el manejo directo por parte de los agricultores estimularía la participación organizada, una mejor eficiencia en la operación del sistema de riego y un incremento en la calidad del servicio. Además, se podría alcanzar un uso racional del agua, la plena autosuficiencia financiera e independencia administrativa de los distritos, un mejor aprovechamiento de la infraestructura y el incremento de la productividad del sector agrícola (Pérez, 1996; Murillo, 2002; Arellano, 2005). Argumentos todos ellos que se traducen en los aclamados criterios de eficacia, eficiencia y racionalidad económica.

En el caso del Distrito de Riego 101 Cuxtepeques, el procedimiento para la transferencia se inicia en 1992 y pretendía realizarse mediante una ruta y calendario preestablecido, en donde se contemplaba una serie de eventos: la elaboración del padrón de usuarios; la delimitación del área del distrito; la realización de reuniones de promoción en los ocho ejidos que lo integran; la organización de los usuarios y la elección de los órganos de dirección y vigilancia, para concluir con la constitución de una Asociación Civil, titular del derecho de concesión del agua.

Sin embargo, en 1994, el proceso fue interrumpido por el ambiente de inestabilidad política derivado del levantamiento indígena de ese año en las regiones de los Altos y Selva de Chiapas, pero que en la región se manifestó con invasiones de tierras que obstaculizaron

la operación del distrito y una fragmentación política al interior de los ejidos. El proceso de transferencia fue suspendido, aunque la intención original era constituir la Asociación de Usuarios en el menor tiempo posible e incrementar las cuotas de riego. A mediados de 1996 se reinicia el proceso y se concluye unos meses más tarde con la formación de la Asociación de Usuarios Productores del Distrito de Riego 101 Cuxtepeques, A.C. (Arellano, 2005).

A la Asociación de Usuarios se le otorgó en concesión un volumen de setenta millones de metros cúbicos de agua para las labores de riego, así como la maquinaria y el equipo de mantenimiento a la infraestructura de canales y caminos, maquinaria que se encontraba en franco deterioro. La concesión se otorgó por veinte años. Las funciones que la Asociación de Usuarios asumió consistieron en distribuir el agua a los usuarios empadronados con el apoyo de un equipo de canaleros. Para ello, la Asociación de Usuarios debía recaudar y administrar las cuotas de riego, que en 1996 se estableció en 120 pesos/ha. Por su parte, la labor de la jefatura del distrito consistiría en suministrar el volumen de agua desde el canal principal y proporcionar supervisión y asesoría a la directiva de la Asociación de Usuarios para el diseño del plan de riegos de cada ciclo agrícola.

Durante el proceso de promoción y divulgación para concretar la transferencia, los espacios para el diálogo y la construcción de consensos fueron minimizados o evadidos, y ello se tradujo en una ausencia de legitimidad, que ha impedido una auténtica apropiación de la administración y conservación del distrito de parte de los usuarios y la autonomía organizativa de la Asociación de Usuarios. En entrevista, el jefe del distrito reconoció que: “la gente no estaba de acuerdo con la transferencia, se vieron obligados a aceptarla”, rechazo que se ha reflejado en la permanente resistencia a pagar la cuota de riego y en un deterioro gradual de la infraestructura hidroagrícola.

El enfoque estrictamente técnico y financiero de esta iniciativa impidió que durante el proceso de transferencia se tomaran en cuenta las realidades locales, y las dimensiones sociales y culturales que han estado interviniendo en la gestión y el manejo del riego, tales como la diversidad de usos y usuarios del agua, y las estrechas interacciones entre ellos, así como los desequilibrios de poder y en materia de derechos de propiedad, además de las desigualdades de género presentes en las comunidades, que se expresa en conflictos por el acceso al agua en las parcelas de labor, y que impiden la eficiencia, participación y equidad social en el manejo del agua. Si —como lo establecen las políticas internacionales— se pretendía otorgar derechos y responsabilidades de manera equitativa para garantizar una buena gobernanza del agua, resultaba relevante identificar cómo esos derechos son establecidos entre los distintos grupos de usuarios.

El diseño del padrón de usuarios se prolongó por más de un año, pues fue necesario identificar cada una de las parcelas de riego, con el fin de reelaborar el padrón que se había establecido en 1981, cuando inició la operación del distrito. Como lo establece la Ley de Aguas Nacionales, a los usuarios se les solicitaba acreditar la propiedad o posesión de la parcela mediante el certificado de derechos agrarios. Una vez elaborado el padrón de usuarios, se otorgó a cada uno su derecho al agua de riego, correspondiente a la superficie registrada. El criterio de tenencia de la tierra que se estableció como medio para constituir el padrón de usuarios dejó de lado que los derechos de propiedad no son un simple dato jurídico que denota la relación entre un individuo y un recurso, sino que constituyen una construcción social, una relación entre individuos, y que las diferentes modalidades en las que se expresan esos derechos significan restricciones y oportunidades diferentes para los diversos grupos sociales en términos de acceso a recursos y beneficios, y a la participación en la adopción de decisiones. De igual forma, se soslayaron los mecanismos no

formales de tenencia de la tierra (préstamo, aparcería, mediería, arriendo), que dan cuenta de los continuos y complejos cambios en la posesión de los recursos fomentados por las presiones macroeconómicas, por las políticas agrarias, por los cambios en las estrategias de reproducción campesinas, y por las diferencias y desigualdades entre grupos sociales.

Al elaborar el padrón, los ingenieros reconocieron en entrevista haberse sorprendido por la presencia de mujeres propietarias en todas las comunidades y por haber encontrado que una mujer estaba detentando el cargo de Presidenta del Comisariado Ejidal en el periodo en que se inició el proceso de la transferencia. No se dispone del padrón de usuarios elaborado en 1996, pero en el año 2005, antes de su actualización, el padrón reportó 234 mujeres usuarias del agua en los ocho ejidos que integran el distrito de riego, el 14.2% del total de usuarios del sector ejidal. Las mujeres propietarias de tierra representan el 12% del total de ejidatarios (Ruiz, 2009). Cabe señalar que en otros distritos de riego de la entidad, por ejemplo, en el Distrito 046 Cacahoatán-Suchiata, la proporción de mujeres usuarias asciende a 32.25%, y en el Distrito 059 Río Blanco es del 25% (Conagua, 2004b).

Si bien las inequidades sociales y de género en la asignación de derechos de agua y en participación en el manejo del riego no ocurren con la transferencia, ésta sí las perpetúa e incluso las profundiza. Pese a la destacada presencia de mujeres agricultoras y usuarias del agua, para constituir la asamblea de la Asociación de Usuarios se eligieron a dos delegados varones por comunidad, quienes fueron nombrados entre los productores más experimentados en las técnicas de producción y en el manejo del riego, como únicos criterios de selección.

Como bien lo señalan Zwartveen y Bennet (2005), las “hidrocracias” o burocracias de las instituciones de irrigación están integradas sólo por profesionales varones, quienes además consideran que las labores de riego son una actividad exclusivamente masculina, de tal forma que las ideologías de género

que legitiman el ejercicio de la ingeniería, la agricultura y el poder están asociados con los hombres. Las iniciativas orientadas a transferir la operación del riego y a constituir las asociaciones de usuarios se concibieron pensando en los propietarios de las tierras, entre los que predominan los jefes de hogar masculinos y son quienes se consideran “usuarios”, miembros de las asociaciones y por ello con capacidad de participar en la toma de decisiones. En la lógica de los ingenieros, el hogar es percibido como una unidad de intereses comunes y no contradictorios, en donde las mujeres son consideradas beneficiarias indirectas de los derechos al agua de sus esposos.

Las instituciones del sector de irrigación asumen que sus políticas son neutrales al género, que la población es homogénea y que los beneficios llegan a todos por igual; se ignora que las negociaciones al interior de los hogares intervienen en el uso, acceso y control de los recursos en el nivel comunitario. De igual manera, se parte del supuesto de que los hombres son representantes de los intereses y necesidades de todos los integrantes del hogar. Se reconoce que las mujeres tienen un papel en el uso y manejo de los recursos, pero en el caso de la irrigación, con la posible excepción de las mujeres jefas de hogar, las mujeres son percibidas como ayudantes de sus esposos. Estas representaciones están basadas en los patrones culturales de división sexual del trabajo, y en la separación entre espacios públicos y privados.

Como resultado de la artificial división entre esferas masculinas y femeninas con respecto a los usos y manejo del agua, no se reconoce que los sistemas de irrigación también proveen agua para uso doméstico. En el distrito, las mujeres usan el agua de la presa para propósitos domésticos y productivos en un nivel de traspatio y en las parcelas de labor. Esta realidad es bien conocida por el equipo técnico del distrito y por todos los usuarios y agricultores; sin embargo, los prejuicios de género impiden considerar a las mujeres

como legítimas usuarias, con capacidad de ser acreedoras de derechos al agua y de participar como integrantes de la Asociación de Usuarios. El conjunto de criterios establecidos para asignar derechos de agua e integrar la membresía de la Asociación de Usuarios del agua, todos ellos marcados por el género, excluyen a las mujeres y explican su ausencia.

Por su parte, la reducida aceptación social de la transferencia ha derivado en un funcionamiento poco autónomo y democrático de la Asociación de Usuarios. Los derechos al agua que le fueron otorgados mediante la concesión implican su acceso al recurso y su distribución a través de operar la infraestructura, pero la toma de decisiones sobre la gestión del agua sigue en manos del equipo técnico del distrito, quien indica las normas de asignación del agua, formula el plan de riegos, administra la maquinaria y establece las cuotas de riego, entre otras tareas, que le correspondería realizar a la Asociación. Como sucede en otros distritos de riego del país (Murillo, 2002; Romero, 2002; Villagómez, 2002; Vargas y Guzmán, 2003), la gestión del agua no siempre se ajusta a los organigramas ni a los estatutos o reglamentos internos, son los procesos locales de toma de decisiones los que se expresan con más frecuencia en las prácticas cotidianas de asignación y distribución del agua, procesos en los que las mujeres agricultoras tienen menor poder. Igualmente, la Asociación de Usuarios enfrenta debilidad e inestabilidad organizativa, evasión del pago de la cuota y descapitalización, e insuficiencia financiera, así como deterioro de la infraestructura y tensiones para adoptar sistemas eficientes de riego; problemas que dificultan el establecimiento de modelos de gestión institucionalizados impuestos desde afuera.

Sesgos de género en la gestión social del agua

En la práctica cotidiana, la gestión del agua no se realiza a través de la Asociación de Usuarios, esta instancia organizativa no tiene

una vida propia, no suelen realizarse reuniones frecuentes, e incluso las reuniones anuales de planificación y evaluación no se llevan a cabo. El presidente del Consejo de Administración señaló en entrevista que en los primeros años posteriores a la transferencia se intentó llevar a cabo asambleas de usuarios con la participación de todos los delegados y autoridades ejidales sin éxito, pues las reuniones no cumplían con la presencia mínima necesaria para dar legitimidad a los encuentros. Por esta razón se suspendieron las convocatorias y en la práctica se fue institucionalizando un esquema de reuniones mensuales de la Asociación en el marco del Comité Hidráulico, establecido por la legislación de aguas.

El Comité Hidráulico es una instancia formal de coordinación y toma de decisiones constituida por la Jefatura del distrito de riego y por la mesa directiva de la Asociación. Es un espacio al que se convoca mensualmente para tomar decisiones, entre otras, sobre la asignación de volúmenes de agua a partir del plan de riegos, dar seguimiento al ciclo agrícola, y proporcionar un informe sobre el uso de la maquinaria para el mantenimiento de la infraestructura de caminos y canales. Debido a que las reuniones de Asociación de Usuarios no se realizan, los encuentros del Comité Hidráulico funcionan de alguna manera como asambleas de usuarios con la participación de los delegados.

Las reuniones del Comité Hidráulico tienen un formato rígido y una agenda preestablecida. Las preocupaciones de los usuarios y/o delegados se abordan al final de la agenda, en el tema de "asuntos generales", que suele ser el espacio de la reunión más prolongado. Las reuniones del Comité Hidráulico muestran cómo se establecen las normas y reglas en torno a la asignación y el manejo del agua a través de mecanismos de negociación, confrontación y/o adaptación en la toma de decisiones, en las que se expresan las relaciones de poder y autoridad.

La encuesta aplicada a cincuenta mujeres agricultoras y usuarias del agua de riego

reveló que ninguna ha participado en las reuniones de la Asociación de Usuarios y del Comité Hidráulico. Las razones son diversas. A pesar del discurso a favor de la participación equitativa, la evidencia demuestra que la participación femenina en las organizaciones de usuarios del agua para riego es prácticamente nula; estudios realizados en diversas latitudes así lo demuestran (Meinzen-Dick y Zwartveen, 1997; Bastidas, 2000; Monsalvo y Wester, 2002; Ruiz, 2004; Vera, 2005; Boelens y Zwartveen, 2007).

La primera razón es que los criterios formales de membresía las excluyen, pues se estipula que el poseedor de derechos sobre la tierra irrigable es quien puede convertirse en acreedor de un derecho al agua, en usuario. En ello influye, como se ha mencionado, la Ley de Aguas, y las ideologías y normas de género acerca del riego como tarea masculina, constituyéndose la Asociación de Usuarios en un espacio con dominio masculino.

Cleaver (1998) sostiene que las políticas de manejo y gestión de los recursos hídricos priorizan la gestión formalizada mediante instancias tales como consejos, comités y asociaciones, con reglamentos y estructuras formales de autoridad; se asume que su constitución es una manifestación de la acción colectiva en el manejo de los recursos, y un medio para la eficiencia y eficacia de los programas. La visión economicista que predomina en estas explicaciones representa una lectura reduccionista y funcionalista de las instituciones, una mirada muy estrecha que no reconoce la complejidad de los contextos sociales en los cuales ocurren las decisiones que toman los individuos acerca de su participación en el manejo de los recursos naturales. En efecto, las reuniones referidas del Comité Hidráulico son consideradas una manifestación de procesos democráticos, porque sus miembros y directiva han sido electos por las comunidades, y adquieren derechos y responsabilidades. No obstante, el funcionamiento excluyente del Comité poco tiene que ver con la importancia de que todo proceso de toma de decisiones sea

necesariamente incluyente para garantizar una gestión participativa.

Mediante su participación en la Asociación de Usuarios y en el Comité Hidráulico, los hombres han desarrollado habilidades para acceder a los recursos productivos, a los financiamientos disponibles y también al conocimiento, y han visto fortalecida su identidad social y posición como agricultores, como actores sociales involucrados en los espacios de adopción de decisiones. Han ganado ciertos niveles de intervención y control sobre el sistema del manejo del agua; crearon y establecieron reglas que rigen sus interacciones, e institucionalizaron esas reglas a través del Comité Hidráulico, normas que se han legitimado también internamente en sus comunidades de origen a través de la participación de las autoridades agrarias locales en esas reuniones. Por su parte, los integrantes de las distintas directivas que han coordinado la Asociación de Usuarios han capitalizado su situación de poder para acceder a información y recursos, y para ampliar y escalar sus posiciones políticas.

Al igual que sucede en el distrito Cuxtepeques, Monsalvo y Wester (2002) encontraron que en el distrito de riego Lerma-Chapala, las reuniones de los usuarios se realizan con la participación exclusiva de los hombres; en muy pocas ocasiones han asistido algunas mujeres. Las reuniones son espacios públicos que recrean los símbolos de la identidad masculina: se eleva la voz, se discute, se confrontan las ideas, se disputan los recursos y subsidios. Aspectos como “el ‘ser hombre’, la ‘hombría’, el ‘trabajo’ se representan en la búsqueda de reafirmarse y ser reconocido y respetado, son formas de marcar poder y territorio” (*Ibid.*: 174). Varios de los temas tratados y acuerdos tomados son previamente negociados antes de las reuniones y luego festejados en espacios negados para las mujeres, como los bares.

En contraparte a las prerrogativas que han obtenido los hombres, la ausencia de las mujeres en la Asociación de Usuarios y en el

Comité Hidráulico ha reducido notablemente sus oportunidades para aumentar su control sobre el agua y otros recursos, expresar sus reclamos y propuestas sobre su disponibilidad y calidad, y participar en las decisiones sobre la asignación de la maquinaria para dar mantenimiento a los canales y drenes que circundan sus parcelas. Las mujeres han sido excluidas de la posibilidad de defender y asegurar sus derechos a los recursos en los espacios formales de participación, como se aprecia en el testimonio de una usuaria:

“Yo ya les he dicho en la junta, ya he hablado ahí en la junta con el ingeniero, pero no me hacen caso; es que una es mujer, dirán; esa ni se queja ni nada... Ya les he pedido que me atiendan y no lo hacen. Ya vinieron a ver los terrenos cómo están llenos de agua; está enfangado y no puedo regar pues; no corre el agua en esas dos hectáreas. Sí, dijeron que lo iban a mandar a arreglar con la máquina, pero nunca llegaron. Ahí se necesita emparejarlo con la máquina y abrirle una brecha pa' que el agua baje pa'l arroyo. Y lo que pidieron es que yo les diera dinero para que compraran el diesel y pagarle al chofer. ¿Y de dónde voy yo a agarrar dinero si...? Y después van a pedir más. No sé cuánto más será” (Elvira, 65 años, ejidataria).

Debido a los preceptos normativos androcéntricos y técnicos que privan en los espacios formalizados de gestión del agua, las mujeres se vuelven invisibles, pese a su involucramiento cotidiano en el manejo del recurso; incluso cuando ellas llegan a estar presentes en esas organizaciones, su participación difiere de la de los hombres y es minimizada. La evidencia alrededor del mundo así lo indica (Vera, 2005).

Cleaver (1998) y Jackson (1998) cuestionan los espacios formales como instancias privilegiadas para una gestión participativa del agua; las mujeres pueden ejercer poco poder para involucrarse de manera equitativa. El establecimiento de comités como parte de las políticas de gestión del agua puede restringir la participación de los usuarios y las usuarias

a tareas operativas sin asumir cargos o tareas directivas. Incluso, su participación podría utilizarse sólo con fines instrumentales para cumplir con los requerimientos de donantes y gobiernos. Centrarse en los espacios formales descuida los procesos cotidianos de manejo de los recursos, en los cuales las mujeres están presentes.

En efecto, poner el énfasis en la participación de las mujeres en los comités y las asociaciones de usuarios puede ser una barrera a su auténtica participación, dada su rígida estructura vertical de constitución y funcionamiento burocrático. En la experiencia de la Asociación de Usuarios y el Comité Hidráulico que nos ocupa, se han ignorado las necesidades diferenciadas de las mujeres y sus prioridades, así como las barreras sociales y culturales que enfrentan para lograr control sobre los recursos. Asimismo, no se ha tomado en cuenta que las necesidades de las mujeres campesinas difieren de acuerdo con su posición social, su ciclo de vida y sus prioridades en torno a los usos que hacen del agua.

Vera (2005) apunta la conveniencia de examinar cómo las instituciones sociales son generadas y reproducidas en prácticas cotidianas, incluyendo las jerarquías y el poder entre los géneros, y cómo se construyen sistemáticamente las ideologías y prácticas que favorecen a los hombres.

Las normas y prácticas de género constituyen una importante restricción para que las mujeres ejerzan su derecho a poseer recursos y participar en espacios públicos. A través de las costumbres y prácticas de herencia que favorecen a los varones se ha generado una distribución desigual de la tierra y el agua entre los géneros, prácticas basadas en la patrilinealidad y la patrivilocalidad como factores constitutivos de las relaciones de parentesco, conyugales y de residencia. En los ejidos del distrito, sólo el 12% de los poseedores de tierra son mujeres (Ruiz, 2009).

Los patrones de división sexual del trabajo asignan espacios de vida y responsabilidades distintas y jerarquizadas a hombres y muje-

res, e invisibilizan el involucramiento de las mujeres en actividades comunitarias y productivas fuera del hogar. Las mujeres con tierra y usuarias del riego entrevistadas son en su mayoría viudas y separadas; en los ejidos, entre el 60 y el 85% encabeza su hogar. En contraste, con el reducido acceso a derechos a la tierra y el agua, su participación en los procesos productivos y en tareas de regadío es destacado. Además de las tareas domésticas, entre el 50 y 60% de las mujeres se hace cargo del proceso productivo en las parcelas y con frecuencia realiza actividades y tareas agropecuarias diversas, entre ellas las de regadío, lo que revela que esta labor no es exclusiva de los hombres y que las mujeres han participado en el riego y continúan haciéndolo en función de su edad, estado civil y de la disponibilidad de mano de obra masculina familiar y contratada. Asimismo, el 60% de las mujeres usuarias realiza actividades comerciales por cuenta propia, las cuales lleva a cabo desde su hogar, con el fin de incrementar los ingresos familiares. Las mujeres, en especial quienes asumen la jefatura de su hogar, realizan múltiples actividades que forman parte de las estrategias de reproducción social de sus hogares (Ruiz, 2009).

Las amplias cargas de trabajo de las mujeres impiden su movilidad y participación en las reuniones. El costo de oportunidad del tiempo usado para asistir es diferente para hombres y mujeres, porque sus prioridades no son las mismas y regularmente ellas no pueden transferir algunas de sus responsabilidades a sus esposos, quienes, en contraparte, sí suelen delegar tareas en ellas, como lo asevera una de las campesinas entrevistadas:

“Hay muchos hombres que no quieren apoyarnos en el trabajo de la casa porque dicen que no es trabajo para el hombre, que eso es de la mujer...; pero hay muchos trabajos de los hombres que hacen las mujeres, y muchos trabajos de las mujeres que no quieren hacer los hombres” (Lorenza, 56 años, ejidataria).

Igualmente, las reuniones del Comité Hidráulico generalmente se prolongan por varias horas, factor que, junto con las intensas discusiones que se pueden presentar y en las que las mujeres no pueden participar por pudor o desconocimiento del tema, desgasta el ánimo de las mujeres que se interesan por asistir:

“Como que no nos valoran cuando vamos a las juntas porque no hablamos..., pero también podemos hablar. Mi marido me dice: ‘las mujeres no mandan’, yo le digo que sí podemos opinar” (Teresa, 52 años, ejidataria).

“Pues sí, tengo que ir a las reuniones, porque no me queda de otra, pues. Si no voy, no me entero de las cosas...Que pueda decir uno algo está bien, pues hay veces que no se puede decir nada cuando no se está de acuerdo en algo. Una se siente mejor en poder decir algo, pero igual no te toman en cuenta, pues ahí es la mayoría la que siempre decide” (Lorena, 47 años, ejidataria).

“Ahí, en la junta, ellos dicen que los hombres se están amañando, que el hombre debe hacerse responsable de ir a las juntas, que las mujeres no podemos ir por el hombre. Yo pienso que ya no debe haber distinción, las mujeres debemos tener los mismos derechos de opinar” (Sofía, 45 años, ejidataria).

La adscripción de las mujeres al ámbito privado presupone que los lugares de reunión masculina no son apropiados para ellas y el riesgo de no respetar esta normativa tiene costos en su integridad moral, así que los roles y espacios de acción delimitados social y culturalmente para hombres y mujeres son asumidos como legítimos por ambos.

Las mujeres ejidatarias reconocieron su derecho de participar en las reuniones del Comité Hidráulico para tratar problemas que les aquejan relacionadas con el regadío, pero afirmaron que su ausencia se debe a que no es bien visto que ellas discutan como lo hacen los hombres, hacerlo es considerado inadecuado para una mujer. Aunque se trata de mujeres

que tienen habilidades para expresarse en público y en las asambleas ejidales, les es más conveniente mostrarse recatadas, porque de esa manera enfrentan menos resistencias a sus demandas. Son campesinas que han cuestionado los esquemas autoritarios y parciales de adopción de decisiones en sus comunidades y han reclamado sean atendidos sus intereses. Este comportamiento poco sumiso les ha costado humillaciones públicas y castigos, como excluirlas de algunos subsidios gubernamentales.

Ante el rechazo masculino a su participación en espacios públicos, las mujeres suelen elegir destinar su tiempo a actividades domésticas que no pueden postergarse o en invertir en sus redes de apoyo para asegurarse el acceso al agua. Sin embargo, intentar obtener respuesta por medios indirectos o no formales significa un aumento de su vulnerabilidad, pues no siempre el uso de esos medios es eficaz y suelen subordinarlas a relaciones de poder, al depender del tipo de relación o vínculo que tengan con los varones en los que se apoyan para acceder y a los recursos. Así lo revela el testimonio de una campesina:

“En mi terreno hay un jagüey y ya está muy lleno de monte. Me animé a pedir las máquinas de la Asociación para limpiarlo y, ya ve usted que a uno de mujer no nos hacen caso y entonces le pedí a un conocido de aquí en la comunidad. Lo solicité por medio de un mi padrino, porque es más conocido ahí; y fui y hable con él y me dijo que iba a hablar. Quedamos que iba a venir la máquina y entonces compramos el diesel. Lo que yo quería era que viniera la máquina, pero no vino. Estuvo la máquina aquí trabajando en el ejido con otros, pero no me hicieron el trabajo a mí. Los fui a buscar y me dijeron que ya no podían porque tenían trabajo en otro lugar, y ya me quedé con el diesel comprado y estaba de acuerdo de pagar al trabajador y ya no vinieron” (Isabel, 26 años, posesionaria).

La eficacia de los mecanismos no formales que ensayan las mujeres para satisfacer sus necesidades dependerá del nivel de

comunicación que tenga con sus familiares varones y de su posición en las negociaciones familiares, que con frecuencia suele ser subordinada.

Otra arena de disputa es la relativa a la disponibilidad de agua para uso doméstico. Un grupo de acuicultores de uno de los ejidos ha estado presionando a la Asociación y al Comité Hidráulico para que se tomen medidas en contra de las mujeres que usan el agua de los canales para el lavado de la ropa, pues el efecto contaminante del detergente y el cloro en el agua de los canales ha perjudicado las granjas piscícolas e incluso al ganado bovino. Durante muchos años, a la población de esa comunidad se le había distribuido agua de la presa para fines domésticos, que ya se encontraba contaminada por el alto uso de agroquímicos. Recientemente se ha rehabilitado una obra de agua para el suministro a la población; sin embargo, durante el estiaje el abastecimiento disminuye. Las mujeres que usan el agua de los canales para lavar viven en la periferia del ejido y son quienes de inmediato padecen la escasez de agua entubada.

A pesar de que esta problemática no es reciente, ni la Asociación ni el Comité Hidráulico han incorporado en sus agendas los usos que hacen las mujeres del agua para satisfacer sus necesidades domésticas. De esta forma, las mujeres acusadas de contaminar el agua de los canales no tienen espacios para hacer llegar su voz y sólo reciben amenazas y prohibiciones que no resuelven su problema de escasez de agua y de representatividad en los espacios de gestión formalmente establecidos. No obstante, eso no implica que no influyan en lo que sucede dentro de las reuniones. Aunque de manera indirecta, como madres y amas de casa se están haciendo escuchar en los espacios públicos para manifestar la carencia de agua en sus hogares y las limitaciones en el suministro de agua.

Un factor clave que interviene en el control de las mujeres sobre el agua es el reconocimiento social de sus necesidades, asociado con su condición y posición en

la familia y comunidad. La legitimidad de su demanda de acceso al agua puede ser mayor si se apela a sus labores domésticas y a su vulnerabilidad, ya que puede suscitar menor resistencia por tratarse de discursos socialmente aceptados. El que sus estrategias de negociación adopten una forma indirecta o encubierta revela la falta de opciones que tienen las mujeres fuera del ámbito familiar y el riesgo asociado con el conflicto abierto.

Los usos que hacen del agua las mujeres y su participación en la toma de decisiones necesitan acompañarse con un examen de las normas y percepciones que rodean a esos usos y decisiones. Jackson (1998) sugiere que para entender los procesos de exclusión y poder que afectan a las mujeres, se requiere poner atención a las luchas sobre los significados tanto como sobre los recursos, pues los recursos no son sólo bienes materiales, son también construcciones simbólicas, que están relacionadas con el género, como lo están los títulos formales de tenencia de tierra y derechos al agua.

Los obstáculos legales, sociales y culturales que impiden a las mujeres participar en la Asociación de Usuarios y el Comité Hidráulico explican su ausencia. La participación activa de las mujeres en las reuniones implicaría desafiar la cultura androcéntrica prevalecientes en la familia y la comunidad.

Las voces de las mujeres campesinas en el Comité Hidráulico

La participación de las mujeres en las instancias formales es relevante, pues las organizaciones tienen un importante rol de determinar los derechos sobre los recursos. El control formal sobre el agua podría mejorar la posición de negociación de las mujeres como usuarias del riego dentro de sus hogares y comunidades, al confrontar preceptos culturales y de género excluyentes. Se trata de espacios de adopción de decisiones que les afectan, además de ser un medio para acceder a la información y desarrollar habilidades para la movilidad en el ámbito público. Además, el agua de riego

no sólo se usa con fines agrícolas comerciales, sino que tiene múltiples usos: doméstico, para cultivos en el nivel de traspatio y ganadería a pequeña escala; actividades que están en manos de las mujeres.

Zwarteveen y Bennet (2005) señalan que la baja representación de las mujeres y su participación indirecta en la gestión del agua no sólo revelan una toma de decisiones poco democrática, sino que afecta la respuesta de las organizaciones formales a las necesidades de las mujeres, factor que perpetúa las inequidades de género. El que las mujeres no tengan poder formal reconocido no sólo es injusto y antidemocrático, sino ineficiente; sin un acceso seguro, los usuarios y usuarias estarán menos motivados a invertir en mantener y mejorar los sistemas de riego, pues es deseable mantener un equilibrio entre responsabilidades y derechos. La falta de participación de las mujeres como grupo de usuarios implica debilidad de las organizaciones en comunicación, representación, democracia y rendición de cuentas; en suma, debilita la gobernabilidad del agua.

Las necesidades específicas de las mujeres necesitan ser reconocidas y legitimadas socialmente. Las mujeres podrían estar más interesadas en participar en los espacios formales si su presencia es interpretada como una extensión lógica de sus roles culturalmente aceptados como madres y esposas, pero también como agricultoras. La exclusión de las mujeres de las Asociaciones de Usuarios puede ser interpretada como una negación de sus derechos sociales, económicos y ciudadanos.

En el marco de un proyecto de asesoría y capacitación que la autora llevó a cabo en los ejidos del distrito durante 2006, con la participación de mujeres campesinas, se formuló una agenda de demandas y propuestas orientadas a mejorar su participación en el acceso y la gestión del agua. En un esfuerzo por hacer visibles sus necesidades y generar espacios de diálogo, se realizó un encuentro de negociación con la directiva de la Asociación de Usuarios y la jefatura del distrito de riego, entre otros funcionarios de la Conagua en la

entidad. El evento convocó a más de setenta mujeres campesinas.

La reunión se realizaría meses después de que los ejidos del valle enfrentaran los estragos de la temporada de huracanes de 2005. En el mes de octubre de ese año, en pocos días, el ciclón tropical *Stan* descargó una intensa y persistente precipitación sobre la Sierra Madre de Chiapas, ocasionando derrumbes e inundaciones que afectaron de manera muy severa a la población de la entidad. En el Distrito de Riego 101 Cuxtepeques, la presa saturó su capacidad de captación y las comunidades en su área de influencia enfrentaron el riesgo de inundarse. Aunque el desbordamiento de la presa no ocurrió, las fuertes precipitaciones ocasionaron la pérdida de ganado y cultivos, así como la destrucción de viviendas, puentes, caminos y carreteras.

Frente a esta situación, la Conagua realizó diversas obras para reforzar la capacidad de resistencia del vaso de la presa, con el fin de evitar futuros riesgos de inundaciones. Así, otro de los motivos de la reunión convocada con el Comité Hidráulico fue que las mujeres conocieran las obras recientemente realizadas y la seguridad que representaba para la población y sus cultivos. Durante el recorrido por la presa fue significativo constatar que muchas de las mujeres, pese a vivir tan cerca del embalse, nunca habían estado ahí, e ignoraban cómo se distribuía el agua desde la presa hacia sus hogares y parcelas de labor.

Posterior al recorrido, durante la reunión, las mujeres dieron a conocer la problemática cotidiana que enfrentan en cada una de sus comunidades con respecto a la cantidad, calidad y condiciones de suministro del agua, tanto para usos domésticos como en las parcelas de riego, y acompañaron sus demandas con propuestas de solución. Por razones de espacio no se detallan aquí las dificultades que enfrentan las mujeres para acceder y controlar el agua en las parcelas de labor y las estrategias que ensayan para ejercer su derecho al agua, ampliamente documentado con trabajo de

campo. Las campesinas relataron cómo se han acercado a la Asociación sin recibir respuesta a sus solicitudes de acceso a la maquinaria para que se les reparen drenes y canales en sus parcelas, las cuales se inundan y afectan a su ganado y pastizales. Otras reportaron haber pagado su cuota en tiempo y forma sin haber recibido el agua para el riego por el abuso de poder de los campesinos con los que comparten canales. Algunas más señalaron la poca atención que reciben de los canaleros, quienes atienden primero a los hombres en la asignación de los turnos de riego. El evento concluyó con la toma de acuerdos para incluir las necesidades e intereses de las mujeres en la agenda de trabajo de la Asociación.

Aunque poco se ha hecho por cumplir los acuerdos establecidos, las mujeres lograron romper los rígidos formatos de las reuniones; hablar con la directiva de la Asociación de Usuarios; con los ingenieros del distrito (a quienes apenas conocían); llenar con su presencia el salón de reuniones del que han sido excluidas; cuestionar; trastocar ese dominio masculino en el que se han convertido las reuniones del Comité Hidráulico.

El rechazo masculino al evento realizado no se hizo esperar. En la siguiente reunión del Comité Hidráulico, aun antes de que se iniciara con la agenda del trabajo, uno de los delegados interrumpió la reunión para expresar su disgusto por el evento realizado. Dirige un reproche al presidente de la Asociación y le exige una explicación por haber realizado esa reunión que, en su apreciación, se había efectuado para hacer la entrega formal a las mujeres de la obra construida en la presa. Así mostró su indignación:

“¿Cuándo se había visto que las mujeres fueran a la presa?, ¡ni los mismos hombres han ido para allá! La *mujerada* nada tiene que hacer ahí. ¿Por qué a ellas se les entrega la obra de la presa antes que a nosotros, los delegados del agua? Las mujeres no saben nada del riego ni de la pesca que se hacen en la presa” (Sergio, 50 años, delegado de agua).

En la opinión de este campesino, y de otros que le secundaron en la queja, no era aceptable que las mujeres salieran de sus casas y menos aún de sus comunidades para ir hasta la presa y conocer de cerca las nuevas construcciones realizadas: ¿por qué las mujeres tendrían que gozar de ese privilegio antes que ellos?, se cuestionó. Fue considerado peligroso, osado, inadmisibles.

Los mensajes que están detrás de estas argumentaciones permiten afirmar que en los procesos de exclusión y poder que afectan a las mujeres juegan un papel central los discursos y sus significados como construcciones simbólicas. Boelens (1998) señala que los discursos no son solamente pensamientos e ideas expresadas en palabras o textos, sino prácticas con reglas y condiciones; mientras más interiorizado esté el discurso y aceptado por la gente como verdadero y legítimo, más fuerte será la influencia de las prescripciones que éste establece y más fuertes sus acciones y efectos.

¿De qué forma se establece si los problemas que enfrentan las mujeres con el agua son válidos para incorporarlos en la agenda de trabajo de las asociaciones de usuarios? ¿Quiénes definen esos problemas? Los problemas son interpretados de manera distinta por los diversos actores y actrices sociales, quienes movilizan recursos discursivos desiguales que compiten por legitimar socialmente sus visiones de la realidad. Las interpretaciones no son, en este sentido, simples representaciones de la realidad, son intervenciones que la constituyen y transforman; de ahí que tales discursos deban ser contextualizados en el marco de las relaciones de poder.

Nancy Fraser (1993) ha propuesto un modelo de análisis para comprender la conflictiva dinámica de la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de conformación de agendas políticas. La autora propone interrogarse sobre quiénes interpretan los problemas, los discursos que generan, y los escenarios sociales e institucionales en los que ello ocurre. Enfatiza el papel clave

de los discursos, los cuales incluyen los lenguajes que se utilizan para hablar sobre los problemas (derechos, intereses, necesidades); las formas de argumentación (apelación a la autoridad, normas de género establecidas) y los modos de subjetivación que acompañan a esos lenguajes (grupos vulnerables, sujetos de derecho, grupos de interés). Los diversos discursos que intervienen en la interpretación y definición de un problema están influenciados por relaciones de subordinación *generizadas*. Algunos discursos pueden ser hegemónicos, institucionalizados y permear el sentido común de una sociedad; en contraparte, otros son subordinados, al carecer de amplio reconocimiento y tener poca incidencia en el debate público institucionalizado. Este último es el caso de las mujeres campesinas del Distrito de Riego 101 Cuxtepeques, que pugnan para que sus intereses y derechos sean incorporados a la agenda local de gestión del agua.

Conclusión

El marco institucional en torno al que se efectúan los procesos de gestión del agua en el Distrito de Riego 101 Cuxtepeques es poco incluyente. La gobernabilidad en la gestión del agua muestra claros signos de no ser representativa ni equitativa en la construcción de consensos. Continúan siendo estrechas las posibilidades que tienen las mujeres para hacer valer su derecho a participar en la toma de decisiones públicas como expresión de auténtica participación ciudadana.

Uno de los requisitos necesarios para el fortalecimiento de la democracia es la participación activa de la ciudadanía en los procesos políticos de adopción de decisiones. Las resistencias a la inclusión y participación de las mujeres en las esferas públicas y de adopción de decisiones sobre la gestión del agua en el valle de Cuxtepeques, el descrédito de que son objeto sus necesidades e intereses, la posición desventajosa en que las coloca su reclusión en la esfera doméstica, y la invisibilización de sus jornadas de trabajo

agropecuarias y de sus vínculos con el agua, permiten afirmar que la ciudadanía y la democracia siguen siendo una promesa incumplida para las mujeres, quienes aún no pueden ejercer su derecho a tener derechos. La plena participación de las mujeres es un prerrequisito para una gobernabilidad democrática del agua en este sistema de riego.

Disminuir la brecha de género en el control sobre el agua no sólo implica cambios en las leyes y en las políticas, ni puede reducirse a la participación de las mujeres campesinas en la Asociación de Usuarios y el Comité Hidráulico, sino que requiere de profundos cambios culturales de todos los actores sociales involucrados en la gestión del agua, incluidas las mismas mujeres. Un factor clave en el control de las mujeres campesinas sobre el agua es el reconocimiento social de sus necesidades y prioridades en el riego, de su legitimidad social. El reto consiste en desafiar la fuerte asociación cultural e ideológica entre irrigación y masculinidad (Zwarteveen, 2008). Para vislumbrar cambios se debe ir más allá de los ámbitos formales y trastocar toda una cultura androcéntrica construida en torno a la irrigación y al uso del agua con fines productivos, deconstruir los símbolos culturales que organizan y estructuran las prácticas y representaciones respecto a los vínculos entre género y agua, tales como que los jefes de hogar, los agricultores y los integrantes de las asociaciones de usuarios sólo son hombres.

Los reclamos de las mujeres sobre sus derechos al agua han significado confrontar su posición social en la familia y la comunidad, al alzar la voz y defender su derecho a convertirse en interlocutoras genuinas y respetables en el ámbito de la irrigación.

Recibido: 21/06/10
Aprobado: 14/10/10

Referencias

- ARELLANO, J.L. *Apropiación Territorial, Deterioro Ambiental y Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca Superior del Río Custepec, Chiapas*. Tesis de Maestría en Desarrollo Rural Regional. San Cristóbal de Las Casas, México: Universidad Autónoma Chapingo, 2005, 458 pp.
- BADEN, S. *Gender, Governance and the Feminization of Poverty*. Background Paper No. 2. New Delhi, India: Governance Division, United Nations Development Programme, 1999, 35 pp.
- BASTIDAS, E. *Los problemas vinculados con el género y la participación de las mujeres en la agricultura de riego. El caso de los canales privados de riego en Carchi, Ecuador*. Informe de la Investigación 31. Colombo, Sri Lanka: Instituto Internacional del Manejo del Agua, 2000, 26 pp.
- BECCAR, L., BOELEN, R. y HOOGENDAM, P. Derechos de agua y acción colectiva en el riego comunitario, en Boelens, R. y Hoogendam, P. (editores). *Derechos de Agua y Acción Colectiva*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2001, pp. 21-46.
- BOELEN, R. La equidad y la construcción de reglas. Boelens, R. y Dávila, G. (editores). *Buscando la equidad. Concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino*. Los Países Bajos: Van Gorcum, 1998, pp. 17-36.
- BOELEN, R. y ZWARTEVEEN, M. Las dimensiones de género de los derechos de agua en los sistemas de riego andino. Boelens, R. y Hoogendam, P. (editores). *Derechos de Agua y Acción Colectiva*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y WALIR, 2007, pp. 113-152.
- CASTRO, J. Agua, democracia y la construcción de la ciudadanía. Sophie Esch (editor). *La gota de vida: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. México, D.F.: Fundación Heinrich Böll, 2006, pp. 266-278.
- CLEAVER, F. Gendered Incentives and Informal Institutions: Women, Men and the Management of Water. Merrey, D. and Bavisakar, S. (editors). *Gender Analysis and Reform Irrigation Manangement: Concepts, Cases and Gaps in Knowledge*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute, 1998, pp. 43-64.
- CONAGUA. *Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento*. México, D.F.: Comisión Nacional del Agua, 2004a, 206 pp.
- CONAGUA. *Padrón de Usuarios de los Distritos de Riego en el Estado de Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez, México: Gerencia Regional Frontera Sur, Subgerencia de Infraestructura Hidroagrícola, Comisión Nacional del Agua, 2004b, 195 pp.
- CONAGUA. *Informe de distribución de aguas*. Tuxtla Gutiérrez, México: Jefatura de operación del Distrito de Riego 101 Cuxtepeques, Chiapas, Comisión Nacional del Agua, 2009, 20 pp.
- DÁVILA-POBLETE, S. En las nuevas políticas para el agua, la mujer es sólo proveedora. Suplemento Triple Jornada 88. *Diario La Jornada*. 2005, pp. 10-12.

- DEERE, C. y LEÓN, M. *Género, propiedad y empoderamiento. Tierra, Estado y mercado en América Latina*. México, D.F.: PUEG-UNAM y FLACSO, 2002, 502 pp.
- DOUROJEANNI, A., JOURAVLEV, A. y CHÁVEZ, G. *Gestión de agua a nivel de cuencas: teórica y práctica*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 47. Santiago de Chile: CEPAL, 2002, 83 pp.
- FORSYTH, T. and LEACH, M. *Poverty and Environment: Priorities for Research and Policy. An Overview Study*. Brighton, UK: UNDP & Institute of Development Studies, University of Sussex, 1998, 75 pp.
- FRASER, N. Struggle over needs; Outline of a Socialist-Feminist Critical Theory of Late Capitalist Political Culture. Fraser, N. (editor). *Unruly Practices. Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*. Cambridge, UK: Polity Press in association with Blackwell, 1993, pp. 161-189.
- GWP. *Towards Water Security: A Framework for Action*. Stockholm, Sweden: Global Water Partnership, 2000.
- INEGI. *Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal*. Aguascalientes, México: INEGI, 2008.
- JACKSON, C. Gender, Irrigation and Environment: Arguing for Agency. Merrey, D. y Bavisar, S. (editors). *Gender Analysis and Reform Irrigation Management: Concepts, Cases and Gaps in Knowledge*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute, 1998, pp. 25-42.
- MEINZEN-DICK, R. and ZWARTEVEEN, M. *Gendered Participation in Water Management: Issues and Illustrations from Water Users' Associations in South Asia*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute, 1997, 24 pp. [citado 20 de enero de 2010] Disponible para *World Wide Web*: http://www.generoyambiente.org/admin/admin_biblioteca/documentos/agua_agua_1.pdf.
- MONSALVO, G. y WESTER, P. ¿Equidad de género e intragénero en el manejo del agua de riego? Cargos de autoridad en tres niveles de representación en la Cuenca Lerma-Chapala, México. Boehm, B., Durán, J., Sánchez, M. y Torres, A. (coordinadores). *Los estudios del agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago*. México, D.F.: El Colegio de Michoacán y la Universidad de Guadalajara, 2002, pp. 203-229.
- MURILLO, D. El discurso como instrumento de la transferencia de distritos de riego. Boehm, B., Durán, J., Sánchez, M. y Torres, A. (coordinadores). *Los estudios del agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago*. México, D.F.: El Colegio de Michoacán y la Universidad de Guadalajara, 2002, pp. 143-161.
- POATS, S. y YÁÑEZ, N. *Derechos al agua y gestión ciudadana*. Proyecto Visión Social del Agua en Los Andes. Lima, Perú: CONDESAN/ Agua Sustentable, 2007, 35 pp.
- PULGAR, M. *Gobernanza Ambiental Descentralizada*. Santiago de Chile: Fondo Mink'a de Chorlaví, 2005, 13 pp.
- ROCHELEAU, D., THOMAS-SLAYTER, B., and WANGARI, E. Gender and Environment. A feminist political ecology perspective. *Feminist Political Ecology. Global Issues and Local Experiences*. New York: Routledge, 1996, pp. 1-23.
- ROMERO, R. Evaluación social de la transferencia del Distrito de Riego 011 Alto Lerma. Boehm, B., Durán, J., Sánchez, M. y Torres, A. (coordinadores). *Los estudios del agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago*. México, D.F.: El Colegio de Michoacán y la Universidad de Guadalajara, 2002, pp. 181-201.
- ROSA, H., GÓMEZ, I. y KANDEL, S. *Gestión Territorial Rural: enfoque, experiencias y lecciones de Centroamérica*. San Salvador, El Salvador: PRISMA, 2003, 74 pp.
- RUIZ, L. Gestión Integrada de Recursos Hídricos con Equidad de Género. Arellano, J. y López, J. (coordinadores). *Memorias del 3er. Seminario sobre Manejo y Conservación del Suelo y Agua en Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: Consejo Ciudadano del Agua y Universidad Autónoma de Chiapas, 2004, pp. 39-46.
- RUIZ, L. *Transformaciones rurales, género y derecho al agua y a la tierra en Chiapas. Un estudio de caso en el Valle del río Grijalva*. Tesis de Doctorado en Sociología. Puebla, México: Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades-BUAP, 2009, 311 pp.
- SOLANES, M. y JOURAVLEV, A. *Water governance for development and sustainability*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura 111. Santiago de Chile: CEPAL, 2006, 84 pp.
- VARGAS, S. y GUZMÁN, B. Agricultura campesina en la gran irrigación: crisis y transformación socioeconómica en el sistema de riego Tepetitlán, *Regiones No. 12*. Revista Interdisciplinaria en Estudios Regionales. México, D.F.: Universidad de Guanajuato, 2003, pp. 62-81.
- VERA, J. Irrigation Management, the Participatory Approach, and Equity in an Andean Community. Bennett, V., Dávila-Poblete, S. and Rico, M.N. (editors). *Opposing Currents. The Politics of Water and Gender in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005, pp. 109-122.
- VILLAGÓMEZ, Y. Gestión social del agua y el cambio agrario en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, *Estudios Agrarios 20*, México, D.F.: Revista de la Procuraduría Agraria, 2002, pp. 83-123.
- WWC. *Visión Mundial del Agua*. London: Earthscan Publications Ltd, World Water Council, 2000, 118 pp.
- ZWARTEVEEN, M. and BENNETT, V. The Connection between Gender and Water Management. Bennett, V., Dávila-Poblete, S. and Rico, M.N. (editors). *Opposing Currents. The Politics of Water and Gender in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005, pp. 13-29.
- ZWARTEVEEN, M. Men, Masculinities and Water Powers in Irrigation. *Water Alternatives*. Vol. 1, No. 1, 2008, pp. 111-130 [citado el 17 de junio de 2009]. Disponible para *World Wide Web*: <http://www.water-alternatives.org>

Abstract

RUIZ-MEZA, L.E. *Water governance and gender in the irrigation sector. A case study in Chiapas, Mexico. Water Technology and Sciences, formerly Hydraulic engineering in Mexico (in Spanish). Vol. II, No. 3, July-September, 2011, pp. 219-238.*

This article discusses how gender segregation is expressed and recreated in water management in formal decision-making institutions in the Cuxtepeques Irrigation District 101, located in the municipality of La Concordia, Chiapas. The transfer of hydro-agricultural infrastructure to users of the district and the establishment and operation of the Users Association and Water Committee is analyzed in order to identify cultural barriers associated with masculinity that prevent rural women to be considered as farmers and legitimate users. User legitimacy reflects on women's capacity to be creditors of irrigation water rights and to participate on equal terms in water management processes. Strategies and initiatives taken by rural women to secure their water rights and become visible in the irrigation world, in the face of legal and cultural obstacles, are also reviewed. We conclude that policy changes are insufficient to reduce the gender gap in control over water, and that the strong cultural and ideological association between irrigation and masculinity needs to be challenged; deconstructing the cultural symbols that organize and structure the practices and the representations of the links between gender and water.

Keywords: *water governance, gender and water, equity, social participation, irrigation district transfer, Chiapas.*

Dirección institucional de la autora

Laura Elena Ruiz- Meza

Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas
1ª. Sur Poniente 1460
29000 Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, MÉXICO
Teléfono: +52 (961) 6170 400, extensión 4046
ruiz_laura@prodigy.net.mx