



EL CONFLICTO DEL AGUA

María Luisa Torregrosa (Coord.)

Política, gestión, resistencia
y demanda social





EL CONFLICTO DEL AGUA

María Luisa Torregrosa (Coord.)

Política, gestión, resistencia
y demanda social



El conflicto del agua

Política, gestión, resistencia y demanda social

María Luisa Torregosa (Coordinadora)



Índice

Abreviaturas, acrónimos y siglas

Introducción

María Luisa Torregrosa y Armentia

Primera parte

Conflicto, luchas y resistencias por el agua

1. Conflictos y luchas por el agua en el medio urbano: una contribución desde la sociología

José Esteban Castro

2. Gobierno y lucha por el territorio político del agua en México

Karina Beatriz Kloster

3. Agua y acción colectiva en la Ciudad de México y su zona metropolitana: el actuar contencioso de los residentes de los municipios conurbados

Gabriela Cabestany Ruiz

4. Las resistencias contra el proyecto hidroeléctrico El Naranjal: ¿una lucha desigual?

Beatriz Torres Beristain, José Agüero Rodríguez, Julia Tepetla Montes

Segunda parte

Participación ciudadana y gobernanza del agua

5. Saneamiento del agua en León, Guanajuato: revisión de los conflictos desde el enfoque de la gobernanza ambiental democrática

Alex Ricardo Caldera Ortega, Daniel Tagle Zamora

6. Mecanismos de participación en torno al acceso al agua y construcción de ciudadanía en Tlalpan

Juana Amalia Salgado López

7. Participación ciudadana y conflicto en el rescate de ríos urbanos. El caso del río Magdalena en la Ciudad de México

Itzkuauhtli Zamora Saenz

Tercera parte

El otro gobierno del agua

8. Pipas y piperos: abastecimiento de agua potable en el valle de Texcoco

Montserrat Iliana Gómez Valdez, Jacinta Palerm-Viqueira

9. Iztapalapa, la interminable batalla por el agua

Silvia González Quintero

10. Las Presidencias de Comunidad en tres municipios del estado de Tlaxcala y su relación con la gestión comunitaria del agua

Carolina Escobar Neira

11. El territorio como poder en el espacio social de la gestión comunitaria del agua

María Guadalupe Díaz Santos

12. La reproducción de una tecnología basada en
conocimiento tradicional: los jagüeyes

*María Luisa Torregrosa y Armentia, Karina Kloster,
Jordi Vera Cartas*

Conclusiones

María Luisa Torregrosa y Armentia

Las autoras, los autores

Notas

Créditos

Abreviaturas

\$	Peso MXN
%	Por ciento
exp.	Expediente
Gwh/año	Gigavatio por hora
ha	Hectárea
hm ³	Hectómetro cúbico
km	Kilómetro
l/s	Litros por segundo
lps	Litros por segundo
msnm	Metros sobre el nivel del mar
m ²	Metro cuadrado
m ³	Metro cúbico
m ³ /s	Metro cúbico por segundo
Mg/L	Miligramos por litro
MW	Megavatio

Acrónimos y siglas

ADICUR	Asociación de Industriales de Curtiduría
AGA	Archivo General Agrario
Aguabatainterizta	Agua Batalla Interminable Iztapalapa
Aguaderhumano	Agua derecho humano
AHA	Archivo Histórico del Agua
ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
AMC	Academia Mexicana de Ciencias
AMCM	Área Metropolitana de la Ciudad de México
ANP	Área Natural Protegida

ANTINOMOS	A knowledge network for solving real life water problems in developing countries: bridging contrasts
APPJ	Alimentación de agua potable para los pueblos jóvenes de la ciudad de Lima
ASA	Agua y Saneamiento de Amecameca
Batainteraguaizta	Batalla Interminable Agua Iztapalapa
Bataiztainteragua	Batalla Iztapalapa Interminable Agua
CA	Presidente del Comité de Agua
CA-R	Presidente del Comité de Agua Retirado
CAASA	Concesionaria de Aguas Aguascalientes - Proactiva Medio Ambiente S.A. de C.V.
CAEM	Comisión de Agua del Estado de México
CAP	Comité de Agua Potable
CCLH	Consejo de Cuenca Lerma-Chapala
CCRT	Comisión de la Cuenca del Río Turbio
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEAG	Comisión Estatal del Agua de Guanajuato
CEAS	Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de México
CEH	Consejo Estatal Hidráulico
CENDES	Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPS	Comisión Episcopal para la Pastoral Social
CESAC	Centro de Servicios y Atención Ciudadana
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CGMA	Coordinación General de Medio

	Ambiente del Estado de Veracruz
CICUR	Cámara de la Industria de la Curtiduría
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CMD	Miembro de la comunidad
CMR	Comisión Mundial de Represas
CNA	Comisión Nacional del Agua
CNC	Confederación Nacional Campesina
Conabio	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
Conaculta	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes de México
Conafor	Consejo Nacional Forestal
Conagua	Comisión Nacional del Agua
Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Conapo	Consejo Nacional del Población
Conicet	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Corena	Comisión de Recursos Naturales de la Secretaría del Medio Ambiente de la CDMX
Cotas	Comités Técnicos de Aguas Subterráneas
CROC	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
CROM	Confederación Nacional Obrera Mexicana
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DDF-SOS	Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Obras y Servicios
Derhumaguaizsgq	Derecho Humano Agua Iztapalapa Silvia González Quintero
DESAFIO	Democratización de la Gobernabilidad de

	los Servicios de Agua y Saneamiento Mediante Innovaciones Socio-técnicas
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DF	Distrito Federal
DGIRA	Dirección de Impacto y Riesgo Ambiental
DVNS	Defensa Verde Naturaleza para Siempre
EOP	Estructura de Oportunidad Política
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GAM	Gustavo A. Madero
GCA	Gestión Comunitaria del Agua
GDF	Gobierno del Distrito Federal
GIESCA	Grupo Interdisciplinar de Estudios sobre Conflictividad por el Agua
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
ICA	Ingenieros Civiles Asociados
ICT-DF	Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal
IEE	Instituto Estatal de Ecología
IIH	Instituto de Investigaciones Históricas
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ITAP	Informe Técnico Anual Pormenorizado
Izbatainteragua	Iztapalapa Batalla Interminable Agua
Izbiasgq	Iztapalapa Batalla Interminable Agua
LAERFTE	Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética

LAN	Ley de Aguas Nacionales
LAVIDA	La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental
MAPDER	Movimiento Mexicano contra las Represas y en Defensa de los Ríos
MIA	Manifestación de Impacto Ambiental
MRP	Movimiento Revolucionario del Pueblo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PA	Procuraduría Agraria
PAN	Partido Acción Nacional
PAOT	Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PC	Presidente de Comunidad
PCR	Presidente de Comunidad retirado
PEA	Población Económicamente Activa
PHINA	Padrón e Historial de Núcleos Agrarios
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIEL	Parque Industrial Ecológico de León
PP	Participación Privada
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRINWASS	Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y África: A la búsqueda de la sustentabilidad económica, social, y ambiental
Procede	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de solares

Profepa	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Prosoc PSCA	Procuraduría Social del Distrito Federal Programa de Seguimiento de la Calidad Ambiental
REDLAR	Red Latinoamericana contra las Presas y en Defensa de los Ríos
SACM	Sistema de Aguas de la Ciudad de México
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAPAL	Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos
SEDAPAL	Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Lima y Callao
Sedema	Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal
Sedema	Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Veracruz
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Semarnap	Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Sener	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SERAPAZ	Asesoría para la Paz
SRH	Secretaría de Recursos Hidráulicos
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
TPP	Tribunal Permanente de los Pueblos
UACM	Universidad Autónoma de la Ciudad de México

UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UAM-X	Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco)
UECVT	Unión de Ejidatarios y Comuneros del Valle de Tuxpango
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UTRAP A.C	Unión de Transportista de Agua Potable del Valle de Texcoco
WATERLAT-	Red de Investigación sobre política y gestión del agua
GOBACIT	www.waterlat.org
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Introducción

María Luisa Torregrosa y Armentia

En el marco del III Congreso de la Red de Investigadores Sociales del Agua de abril de 2014, quien esto escribe, junto con Jacinta Palerm-Viqueira, organizamos una mesa de trabajo para explorar dos dimensiones de la gestión del agua en general interconectadas: el gobierno del agua entendido en sentido amplio,¹ y el conflicto que proviene de la diversidad de estas formas de gobierno, ya sea por inconformidad, imposición o impunidad, o por la emergencia de otras que se distinguen por una fuerte base solidaria y de autogestión, pero que enfrentan dificultades en su relación con las instituciones formales. La intención era explorar, en diversas escalas de esas formas de gobierno, aspectos sociales, económicos, institucionales, legales y políticos que iban desde las microsociales, hasta las municipales, urbanas, regionales, nacionales y transfronterizas, además de las interrelaciones entre los diferentes niveles de gobierno, los acuerdos, las reglas y las instituciones formales e informales que canalizan los desacuerdos o incentivan el conflicto.

Interesaba particularmente focalizar la discusión en la diversidad de formas de gobierno del agua con sus características, interconexiones y conflictos, proponiendo a estos últimos como la puerta de entrada a la discusión,² a

los porqués de la movilización, a su relación con las formas de gobierno del agua que se ejercen, a las formas que esos mismos conflictos adoptan, y al cómo responden las instituciones y cómo inciden, o no, en la formación y consolidación de ciudadanía o de clientelismo. El propósito era incentivar un diálogo entre los jóvenes investigadores de la Flacso México y del Colegio de Postgraduados que se han formado a través de varias generaciones en la problemática social derivada de la administración, la distribución, el acceso y la preservación del agua.

La respuesta a la convocatoria me llevó a proponer a los participantes un seminario de investigación sobre gobierno y conflictividad del agua, en el marco del Programa de Línea “Movimientos Sociales, Acción Colectiva y Cambio Sociopolítico en América Latina”, cuyo producto fuera la integración de un libro con capítulos elaborados por estudiantes y egresados de los seminarios de tesis en los que habían desarrollado sus investigaciones. Así, el propósito final del seminario consistió en profundizar, con la investigación de los participantes del seminario, en la interrelación de gobierno y conflicto a fin de comprenderla y que eso llevara a profundizar en los ejes transversales que la enmarcan; asimismo, este ejercicio permitió que aquellos afinaran su trabajo y se discutieran los avances de sus capítulos.

Los capítulos se desarrollaron en distintos espacios entre 1990 y 2015, la mayor parte ha sido el resultado de tesis de grado o de participar en grupos de investigación de proyectos sobre el agua de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México). En el entendido de que enfrentar la problemática social en torno al agua tiene un carácter multidimensional, en tales grupos participaron especialistas de disciplinas tan diversas como la ingeniería ambiental, la biología, la psicología, la

sociología, la antropología o la ingeniería agrónoma. No obstante, todos los autores y sus trabajos tuvieron como eje de reflexión las transformaciones legales, institucionales, políticas y sociales desencadenadas por la “modernización de la política hídrica en México”. Esta diversidad conceptual, metodológica y empírica, desde mi perspectiva, da una gran riqueza a este libro. El seminario duró un año, de junio de 2014 a julio de 2015.

La investigación acerca de la problemática social del agua se inició en la Flacso México a fines de la década de 1980, cuando la Coordinación de Comunicación del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés) solicitaron al Seminario de Movimientos Sociales de la primera institución un seminario-taller para los especialistas que diseñarían e implementarían proyectos relacionados con las políticas del agua que se definirían en ese periodo y que resultaban del rediseño institucional, de la creación de la Conagua y de las políticas de “modernización” del sector. La dificultad que enfrentaban consistía en identificar los componentes de la dimensión social en los proyectos, en los que el peso de los observables tecnológicos estaba claramente identificado y los sociales se agregaban en el todo indiferenciado del universo de los “usuarios”.

Además del taller se nos pidió una investigación sobre la conflictividad social derivada del acceso, distribución, calidad y conservación del agua. Lo anterior ilustra cómo surgen en la Flacso México —a partir de una solicitud específica— 27 años de investigación en la que los ejes de gobierno y conflicto han estado entretelados desde su inicio, alcanzado vida propia, evolucionado junto con el crecimiento y especialización de la temática en México, y cómo se ha formado en la Facultad un número importante

de especialistas en la problemática social que se desencadena por los problemas de acceso, distribución, conservación, administración y gestión del agua. Actualmente, dichos egresados son especialistas reconocidos en este campo.

Durante el periodo de investigación con el IMTA se diseñó un código hemerográfico que permitiera registrar los conflictos por el agua publicados en la prensa; en ese momento no había muchas otras fuentes que consignaran los conflictos a nivel nacional. El uso de ese código y las bases de datos de los noventa fueron retomados por Karina Kloster para actualizarlos a los años 2000 y 2010, y han servido como punto de partida para la investigación de por lo menos tres tesis de grado, dos de las cuales se han reelaborado como los capítulos 2 y 3 de este libro, por supuesto, con los recortes y reconceptualización pertinentes. Por lo demás, todos los capítulos tienen como sustento una sólida base empírica que se construyó con un cuidadoso instrumental de registro muy bien fundamentado teórica y metodológicamente, recurriendo a diversas fuentes hemerográficas, de archivos y documentos, geográficas, estadísticas y censales. Asimismo, se ha utilizado una amplia gama de estrategias de entrevista, bases estadísticas y códigos para la hemerografía o el registro de información documental y de entrevistas.

La problemática del agua es multidimensional y es cada día más compleja; pensar en el tema de su gobierno y los conflictos que esto desencadena es un gran desafío y más cuando esto se hace desde las ciencias sociales, dado que es un campo en el que predominan ampliamente los ingenieros civiles e hidráulicos, hidrólogos o ambientalistas. En esta perspectiva, es alta la responsabilidad del cientista social en la dilucidación de esta problemática, más aún por su complejidad creciente a

nivel local y global. Un ejemplo al respecto sería la denominada “crisis del agua” que apunta al acceso a este recurso y a los servicios de su saneamiento, a la extendida degradación y agotamiento de los ecosistemas acuáticos y de los acuíferos, a los daños y riesgos por el uso y gestión del agua, al peso de esta en la extracción de minerales, gas o petróleo y, finalmente, a los efectos del cambio climático; lo que no puede resolverse con la sola respuesta tecnológica (Castro *et al.*, 2006).

El punto de partida de nuestra preocupación por el agua, como ya fue señalado, tuvo que ver con la incorporación de la dimensión social en un problema cuyo abordaje y soluciones han sido prioritariamente técnicos. En esta misma línea, Linton (2010) señala tres rasgos en la idea moderna del agua: a) su *universalidad*: cualquier agua, en cualquier lugar y bajo cualquier circunstancia se puede reducir a H₂O; b) su *desterritorialización*, y c) su *desmaterialización*. Es decir, que la conquista del agua, a través de su abstracción y de su control técnico, ha desarticulado las relaciones que los grupos sociales específicos tenían, o tienen, con el agua en territorios particulares. En síntesis, lo que deja fuera esta construcción moderna del agua es su naturaleza social, punto importante porque esto significa que la sociedad produce el agua con las prácticas, ideas, significados, valores, intereses y potenciales que le confiere. El gobierno del agua puede limitarse a una concepción abstracta, desmaterializada y universal, pero muchos de los conflictos por el agua tienen como antecedente el desconocimiento de su naturaleza social.

Enfrentar desde enfoques interdisciplinarios la problemática del gobierno del agua y la conflictividad social que de ello se desprende no es una tarea sencilla. A lo largo de estos años ha crecido la importancia de

entender la solución desde una perspectiva multidimensional, interdisciplinaria y transdisciplinaria, sin embargo, este reconocimiento no ha resultado en la posibilidad de realizar este tipo de investigaciones y con este carácter. En la actualidad, el esfuerzo radica no solo en mostrar y hacer observables los aspectos sociales de dicha problemática sino, como lo fue en un primer momento, en determinar cómo construir un objeto común multidimensional. Esto ha sido identificado por Castro, en el primer capítulo de este volumen, como uno de los obstáculos clave que enfrenta la producción de conocimiento científico sobre el agua y en particular sobre los conflictos relacionados con ella, cuyo análisis y explicación requieren una genuina coordinación interdisciplinaria. El enfoque de los sistemas complejos ha sido un aporte importante para entender la multidimensionalidad mencionada y permite tomar, como premisa inicial, que el agua y su gobierno son una problemática compleja, que en su conjunto exhibe propiedades y comportamientos que no son evidentes con la suma de las partes individuales (García, 2006).

Nuestro punto principal, como señala el capítulo 1 de este libro, es partir de trabajos que abordan la problemática del agua desde la perspectiva de las ciencias sociales para de allí identificar los marcos conceptuales, las racionalidades y los observables de acción en el campo de la investigación sobre el tema; una primera etapa en la construcción de formas de coordinación interdisciplinaria significativa, no meramente formal, que surge desde el reconocimiento mismo de quienes conforman el campo de conflicto, esto es, de los “sujetos epistémicos”, como los denomina Castro, y con lo cual nos referimos a acervos de conocimientos y a tradiciones de pensamiento, y no a actores individuales o colectivos,

Un aspecto positivo de este escenario con diversos marcos y enfoques es que la urgencia práctica de lograr una comprensión más holística y rigurosamente científica de los conflictos por el agua y de la gestión del agua en general, ofrece actualmente nuevas oportunidades para el desarrollo de proyectos de carácter interdisciplinar que permiten establecer coordinaciones entre los campos disciplinarios aún desconectados, e incluso divergentes, involucrados en la investigación del agua.

La idea de presentar los trabajos realizados para tesis sobre la problemática del agua pretende rescatar en un texto el esfuerzo individual e institucional orientado a desentrañar la naturaleza social del agua. Como se muestra en los capítulos de este libro, los enfoques teóricos y metodológicos no son uno ni únicos, responden a los intereses, preocupaciones y tradiciones intelectuales de cada autor, pero lo común es el interés por la dimensión social de la problemática del agua y la inquietud por las formas de gobierno existentes y/o los conflictos que ellas originan, particularmente cuando comenzó la transformación política, legal y administrativa de la gestión del agua a finales de los ochenta.

El libro se ha organizado de acuerdo al aspecto que enfatizan los autores sobre el conflicto y gobierno del agua comenzando por el primero y concluyendo con el segundo. El carácter político del gobierno del agua y las relaciones de poder involucradas en el conflicto son transversales a todo el libro. Por ello el lector encontrará tres partes: "Conflicto, luchas y resistencias por el agua", "Participación ciudadana y gobernanza del agua" y "El otro gobierno del agua".

Primera parte. Conflicto, luchas y resistencias por el agua

Para Castro, en el capítulo 1, un enfoque verdaderamente interdisciplinar del conflicto por el agua debe esforzarse

por hacer observables los procesos que crean y reproducen las desigualdades socioeconómicas y políticas estructurales, las cuales continúan determinando que un gran sector de la población mundial permanezca excluida, no solo de la participación sustantiva en el gobierno democrático del agua, sino también del acceso a los volúmenes de agua limpia esenciales para su supervivencia en dignidad. Un enfoque así requiere tratar los “conflictos del agua” como un objeto de conocimiento por derecho propio, lo cual constituye un paso crucial para transformar las condiciones inaceptables que caracterizan la gestión del agua a nivel global:

[...] los eventos de conflicto y gestión del agua, deben analizarse como partes de una confrontación social estructural de carácter más sustantivo, vinculada a la lucha social por la superación de las desigualdades cualitativas y cuantitativas que impiden que millones de personas tengan acceso pleno a las condiciones de vida civilizada. La comprensión y entendimiento del carácter multidimensional de ese proceso se han visto obstaculizadas por una racionalidad tecno-científica y burocrática que caracteriza a las formas dominantes de gobierno y gestión del agua y que históricamente ha contribuido a volver inobservable el carácter social del proceso.

El autor se refiere en específico a los “conflictos por el agua en el medio urbano” y en el México contemporáneo, los cuales se basan en hechos reportados desde mediados de la década de 1980, tales como quejas de usuarios a través de los medios de comunicación y otros canales, hasta acciones violentas que incluyen ataques a la infraestructura de servicios de agua, a representantes de los organismos competentes y a otros actores en posiciones de poder respecto de la gestión del agua.

Castro resalta la importancia de entender el carácter social y político del conflicto para poder analizarlo mediante un enfoque multidimensional e interdisciplinar, en el cual converjan los objetivos de las disciplinas técnicas y los de las sociales; asumiendo, por otra parte, que el

gobierno entiende al conflicto con base en una racionalidad burocrática y administrativa que además de ser tecnocientífica también está despolitizada. De este modo, el autor invita a superar el reduccionismo técnico que responde a un enfoque dominante y sesgado.

De igual modo, como señala Karina Kloster en el capítulo 2 de este libro,

[...] un conflicto no puede existir en abstracto, es decir, no puede estudiarse sin referencia a un orden histórico que está en disputa. Y un orden, en tanto ejercicio de la victoria, es el resultado de una lucha que quedó definida y plasmada en las instituciones (Foucault, 1978, 1992, 1994). En este sentido, cuando hablamos de conflicto y orden, nos referimos al ejercicio de un poder que es posible observar en la construcción y establecimiento de determinadas instituciones y reglas; en la construcción de un cuerpo y un tipo específico de disciplinamiento y saber construidos a partir de la expropiación del poder de los cuerpos (Marx, Foucault, Marín).

La reflexión de Kloster le permite hablar de diferentes grados en el nivel de toma de conciencia de los problemas, lo que supone que, a mayor capacidad de conceptualización acerca de los motivos que los originan, mejores son las capacidades de construir una alternativa viable para gestionar el recurso y comprender a quién dirigirse ante el agravio.

Kloster sugiere partir del concepto *territorio político del agua*, esto es, la construcción del agua como un territorio de dominación, para así analizar los conflictos con los que se lucha en relación a la gestión y uso del recurso y la gestión de riesgos, en un contexto donde la dominación del Estado reduce la identidad ciudadana a una forma subordinada al mercado (consumo) y cuya corresponsabilidad se basa en el pago y cobro del servicio, y donde la ciudadanía ha materializado su insatisfacción en luchas por el agua mediante mecanismos de confrontación como acciones directas y toma de conciencia. Kloster argumenta que las luchas por el agua muestran las formas

en que se ejerce el poder en tanto ejercicio de dominación, asegurando que “no es la falta de agua lo que genera conflictos, sino el modo en que se gobierna la escasez” (escasez social o construcción social de la escasez).

En el capítulo 3, Gabriela Cabestany se posiciona respecto al carácter de los problemas actuales relacionados con el agua y reafirma que es posible estar de acuerdo con que los conflictos relativos a este recurso son técnicos y políticos (De Alba, 2007: 101) y que es probable que se han sobrevalorado los aspectos físico-naturales y técnico-económicos en el estudio de la escasez de agua en la ciudad, cuando la consideración de las dinámicas sociales y políticas pudieran ser igual de importantes (Castro *et al.*, 2004: 340). Para explorar esta afirmación, la autora analiza los conflictos por el agua en el valle de México, la Ciudad de México y los municipios conurbados del Estado de México.

Cabestany retoma el enfoque de la estructura de oportunidad política (McAdam *et al.*, 1996; Tarrow, 1999; Tilly, 2004; Valocchi, 1996) y propone que las acciones colectivas no son una respuesta inmediata a una situación objetivamente desfavorable, sino que aquellas reciben la influencia de distintos elementos; uno sería el ambiente político en el que suceden (McAdam *et al.*, 1996: 12). De igual modo, Cabestany analiza los conflictos en la Ciudad de México y el Estado de México observando el juego entre dos mecanismos explicativos del contexto político, delimitados por su opción analítica, la apertura del sistema político para la participación y la propensión y capacidad del Estado para la represión y su relación con el mayor o menor grado de forma contenciosa que adoptan las acciones en su ámbito de análisis.

Cabestany concluye que el hallazgo sobre la concentración de mayores acciones disruptivas en los

municipios conurbados y de su potencial explicación mediante las diferencias en los contextos políticos locales, permite subrayar que la problemática del agua y el actuar de los residentes en torno a ella, tienen una importante dimensión política y que remediar aspectos técnicos relacionados con dicha problemática podría ser necesario pero no suficiente para mejorar el panorama conflictivo de la Ciudad de México y los municipios conurbados, tal como se ha señalado en algunos textos (Castro *et al.*, 2004: 340; De Alba, 2007: 101).

Esta primera parte cierra con el capítulo de Beatriz Torres Beristain, José Agüero y Julia Tepetla que versa acerca de la resistencia al proyecto hidroeléctrico El Naranjal en Veracruz. Para ello, los autores parten de identificar esta lucha como un conflicto socioambiental desde la perspectiva de la ecología política que abarca la distribución y apropiación desigual de los recursos ecológicos, los bienes naturales y los servicios ambientales, así como las relaciones de poder que les subyacen (Leff, 2003: 19), en un contexto en donde el capitalismo se caracteriza por el extractivismo y el neoextractivismo, y el gobierno —en todos sus niveles— actúa en favor de las empresas por sobre las comunidades. Los autores toman como eje del análisis las luchas de los colectivos Defensa Verde Naturaleza para Siempre (DVNS) y la Unión de Ejidatarios y Comuneros del Valle de Tuxpango (UECVT). A lo largo de su estudio, ellos dan cuenta del “camino cuesta arriba que tienen que emprender las comunidades rurales mexicanas que se enfrentan en una lucha desigual para defender los bienes comunes naturales, el territorio, así como su supervivencia física y cultural”, frente a una empresa que no cumplió con los condicionantes para la aprobación del proyecto y que ha acosado permanentemente a los pobladores para que vendan sus

tierras, con una serie de vacíos institucionales, caracterizados por la omisión o desacato normativo, la desinformación y la falta de consenso social previsto en los diversos ordenamientos de planeación y las normas ambientales.

Asimismo, estos autores muestran cómo el colectivo DVNS ha realizado un gran trabajo de difusión y de vinculación a nivel local y con otros grupos y organizaciones con problemas similares, así como en plataformas a nivel nacional e informacional, con lo cual han logrado capacitarse para denunciar los abusos e irregularidades de la empresa y del gobierno, la cancelación real de la hidroeléctrica, divulgar información verídica, y protegerse del acoso y violaciones por parte de la empresa, lo que implica una lucha cada vez más sólida por los derechos humanos y la defensa del territorio y la naturaleza.

Segunda parte. Participación ciudadana y gobernanza del agua

En su capítulo, Caldera Ortega y Tagle Zamora se dedican a identificar las causas más visibles de los resultados —que hoy se ven como limitados—, en torno al saneamiento de la subcuenca del río Turbio en León, Guanajuato, y a describir las relaciones entabladas entre los principales actores involucrados, así como los arreglos institucionales que se desarrollan entre ellos. Los autores utilizan el marco general de análisis de la gobernanza ambiental democrática, el cual, según lo argumentan, ayuda a entender los comportamientos estratégicos y a evaluar el desempeño del diseño institucional en términos de su posibilidad de lograr la cooperación, el acuerdo y el logro de la incidencia de manera positiva en el manejo de los recursos naturales para, finalmente, emitir

recomendaciones partiendo de la necesidad de nuevos acuerdos que logren mejores resultados en favor de la sostenibilidad medioambiental.

Caldera y Tagle recurren a la perspectiva de la gobernanza ambiental democrática, debido a que este enfoque les permite explicar los casos donde hay arreglos institucionales que contribuyen al cuidado de la naturaleza y aquellos donde la “calidad de la democracia” posibilita una configuración que incluye una amplia representación social: “proceso decisorio incluyente y procuración de objetivos de equidad y justicia social”. El concepto de *gobernanza* les permite identificar los procesos de diseño institucional que facilitan o dificultan la colaboración y cooperación de actores diversos al Estado en procesos de cambio político.

Estos investigadores concluyen que es claro que los pobres resultados para enfrentar la crisis del agua en la ciudad de León, Guanajuato, se deben a la configuración de una red de políticas donde se entretujan la reproducción de la concentración del poder, la pobre institucionalidad para incentivar la participación de los usuarios, y la tendencia a favorecer patrones de comportamiento de influencia y negociación entre la élite marginando la cooperación entre los posibles interesados.

En el capítulo 6 de Amalia Salgado, el desafío de la participación es leído desde la perspectiva de la construcción de ciudadanía por medio del análisis de los mecanismos institucionales y no institucionales del acceso al agua en la delegación Tlalpan de la Ciudad de México. Para ello la autora vincula los ejes de acceso al agua, modo de participación y construcción de ciudadanía y busca comprender cómo algunos modos de participación de la población para acceder al agua —a los que llama mecanismos de participación— construyen ciudadanía y

cómo son empleados para defender, cambiar o mejorar ese problema, sobre todo en periodos de escasez.

Salgado entiende *construcción de ciudadanía* como el proceso que se origina en las acciones e interrelaciones de sus protagonistas, las cuales pueden ser de diálogo o de confrontación, justo lo que define la relación del Estado-sociedad. Y aunque algunos canales para exigir o denunciar son espacios públicos fundados por el gobierno, la población los ha utilizado para construir ciudadanía, como parte de un proceso político institucional. Estas acciones son visibles y dan cuenta de distintas movilizaciones, de legitimización de reivindicaciones y de luchas porque a estas últimas se las reconozca. Son procesos enmarcados por un tiempo y un espacio definidos, lo que explica que la construcción de ciudadanía sea diferente en cada sociedad y que al entenderse como proceso, tenga una dirección concreta que puede ser de conquista, defensa o ampliación. Salgado concluye que las acciones que estudia en su trabajo hablan tanto de la participación de la población en la esfera pública (Tamayo, 2010), como de los cambios que aquella intenta generar.

El capítulo con que concluye esta segunda parte del libro explora la participación implementada desde el gobierno local. Se trata del trabajo de Itzkuauhtli Zamora Sáenz, quien analiza la participación ciudadana y el conflicto en el rescate del río Magdalena en la Ciudad de México, señalando como antecedente que en la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de Río de Janeiro, en 1992, la participación ciudadana fue considerada como un pilar fundamental en la gestión de los recursos naturales.

Zamora retoma esta declaratoria para presentar el estudio de caso en el que un gobierno local implementó el principio de participación social en la recuperación de un

río urbano, esto es, el Plan Maestro de Manejo Integral y Aprovechamiento Sustentable de la Cuenca del Río Magdalena (SEDMA y UNAM, 2009). La tesis principal del autor es que el componente participativo de este Plan Maestro fracasó porque el gobierno no asumió los costos de transacción que implicó el diseño y la implementación de una política pública basada en la participación ciudadana.

Zamora Sáenz recupera con detalle la complejidad conceptual involucrada en las teorizaciones de la participación ciudadana promovida desde el gobierno, y con tales parámetros se ocupa de la forma con la cual se llevó a cabo la participación para el diseño del Plan Maestro del Río Magdalena, del cómo se generó el conflicto a raíz de la implementación de la estrategia para finalizar abordando las lecciones del caso. Este autor sostiene que las causas de dicho fracaso se encuentran en la ruptura de la participación en el ciclo de la política pública, en la ausencia de reglas para el funcionamiento de los espacios de participación y en la descalificación que las autoridades hicieron de las movilizaciones ciudadanas; por esto la conclusión que propone es que la estrategia de participación propuesta no logró vincular las comunidades locales con los objetivos de la iniciativa; lo que refleja una visión estrecha de la participación ciudadana y demuestra que todavía no es un elemento central para la toma de decisiones en política pública.

Tercera parte. El otro gobierno del agua

Esta última parte del libro reúne los textos que exploran formas de gobierno y de acceso al agua no convencionales o alternativas. Por ejemplo, el uso de pipas, que está sujeto a reglas institucionales y no institucionales. Además de

casos como este se estudian otros cuyo desarrollo ha originado mecanismos formales e informales. Hay también un capítulo dedicado al gobierno comunitario del agua, el cual oscila en un amplio rango de posibilidades, en ocasiones vinculado más o menos a los poderes municipales y estatales. La idea es explorar esas otras formas de gestión y de gobierno.

Así, el capítulo 8, de Palerm-Viqueira y Gómez Valdez, estudia el abasto de agua mediante pipas en el valle de Texcoco. El propósito, señalan las autoras, es:

[...] describir a los consumidores y el abasto de agua potable por camiones cisterna o carros tanque, conocidos en México como *pipas*, en cinco municipios de la zona oriente del Estado de México, denominada valle de Texcoco. La principal motivación del estudio se debe a que la actual política nacional e internacional plantea el abasto universal del agua para uso doméstico, en cantidad y calidad (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013).

La tesis principal del capítulo es que, con base en el estudio del valle de Texcoco, se ha observado que el abasto de agua por pipas sirve para evitar el ordenamiento urbano y territorial, cuando en este no se ha previsto la necesidad de vivienda de bajo costo y de acceso al agua de uso doméstico. Asimismo, de este modo algunos ciudadanos evitan su participación en las exigencias respecto de la gestión de redes de distribución de agua.

Es una investigación que aporta información empírica inédita como el conteo de las casas abastecidas por pipas o el número final que suma asentamientos irregulares, regulares, fallas permanentes y calidad del agua. Las autoras identifican también la diversidad de causas que inducen al abasto del agua por pipas, lo cual no es solo porque se carece de conexión a la red de distribución, sino también por falla de esta, daño del pozo, por calidad del agua, o bien, para eludir responsabilidades y compromisos con la comunidad, como sucede con el sector de servicios

(hoteles, restaurantes, lavanderías, lavados de autos, gasolineras, etcétera).

La conclusión de Palerm-Viqueira y Gómez Valdez es que la deficiente cobertura, las fallas en el servicio y la calidad del agua se suplen con el servicio de agua con pipas, lo que, en efecto, quita presión a los responsables de suministrar el servicio. Por otro parte, allí donde es más estricta la administración del agua, los avecindados eluden sujetarse a las cuotas y otras responsabilidades mediante el recurso del servicio de agua por pipas, en tanto que las políticas públicas se limitan a repetir esa solución de mercado.

En el capítulo 9, Silvia González analiza el caso de la delegación Iztapalapa y hace una aproximación a la vida cotidiana de quienes buscan abastecerse de agua y de quienes la abastecen por tandeo y de dudosa calidad. Así, la autora destaca el papel de los piperos y evidencia los altos costos sociales y económicos que debe pagar la población afectada, en particular, las mujeres cuya mayor parte de su tiempo y energía se destina al acarreo, a potabilizar el agua (hirviéndola o clorándola) y a atender las enfermedades por la mala calidad del líquido, aunado a que tienen que enfrentar a los piperos que venden el agua para uso comercial.

La autora realiza una completa caracterización socioeconómica de la delegación, vinculando la pobreza y marginación de la mayor parte de su población con el crecimiento urbano desordenado; el fin es argumentar que el deterioro ambiental afecta de manera diferenciada a las mujeres: “La marcada segregación de las mujeres en el uso del agua, así como en las actividades productivas para las cuales es un insumo fundamental, origina diferencias y desigualdades entre mujeres en cuanto al acceso, uso, manejo y control de los recursos hídricos y tiene como