

LOS CONFLICTOS Y MOVIMIENTOS SOCIALES POR EL AGUA EN MÉXICO, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GIRH

CONFLICTS AND SOCIAL MOVEMENTS ON WATER IN MEXICO, FROM THE IWRM PERSPECTIVE

Vargas Velázquez, Sergio¹

Resumen

La incorporación de los principios de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, GIRH, en el marco institucional de México, transformó profundamente las relaciones entre las entidades gubernamentales con los grupos de interés y las formas de gestión social del agua. En las últimas décadas, diferentes regiones hidrológicas han alcanzado ya sus límites hidrológicos por el impulso de las presiones socioeconómicas y demográficas, constriñendo a los distintos grupos sociales e intereses en torno al agua a modificar sus estrategias de acceso y uso del agua, entre las cuales están las de reafirmar su derecho al agua y asegurar su acceso seguro por distintos medios, en un contexto de redistribución de las externalidades negativas producidas por la escasez del líquido. Los grupos de interés dominantes, como son las ciudades, industrias y agricultura comercial, fortalecen su acceso al agua por distintas vías, en tanto la autoridad federal del agua, la Comisión Nacional del Agua, Conagua, pretende regular la redistribución del líquido disponible en un modelo de gestión con participación del capital privado. De esta manera, algunas de las soluciones a la crisis del agua implican una mayor intervención en el ciclo hidrológico con base en grandes infraestructuras que redistribuyen el agua entre regiones y usos. Este tipo de soluciones son vistas con gran desconfianza por distintos grupos sociales locales organizados por el agua, así como por organizaciones ambientalistas y grupos de la sociedad civil, generando importantes movimientos sociales de carácter comunitario y ciudadano. Los espacios de participación social constituidos en los consejos de cuenca y órganos auxiliares, han resultado ineficaces para tratar la conflictividad creciente. Los conflictos por el agua representan una dimensión importante que debería ser reconocida y analizada por los organismos gubernamentales para institucionalizar los procesos de negociación y resolución desde la perspectiva de la gobernanza hídrica. Existen numerosos estudios que analizan los conflictos y movimientos sociopolíticos por el agua, pero pocos trabajos lo hacen con una perspectiva de largo plazo. Con base en información hemerográfica disponible, se caracterizan los movimientos sociales por el agua, para mostrar cambios importantes en su composición e intensidad, así como la tendencia hacia su intensificación, al menos en las estrategias seguidas por aquellos movimientos sociales de origen comunitario. Se identifican las tendencias significativas de largo plazo del ciclo de protesta de los movimientos sociales por el agua, resaltando la necesidad de reexaminar las políticas de participación social para la gestión del agua.

Palabras clave: conflicto, movimiento social, gobernanza

Abstract

With the incorporation of Integrated Water Resources Management, IWRM, principles, the institutional framework of Mexico, was profoundly transformed the relationship between government entities with stakeholders and forms of social water management. Different hydrological regions have already reached their hydrological boundaries by the drive of socioeconomic and demographic pressures in recent decades, boosting the various social groups and interests around water to modify their strategies for access and use of water, among which are to reaffirm their access to water by different means, in a context of redistribution of costs and consequences of water scarcity. The dominant interest groups, such as cities, industries and commercial agriculture, strengthen their access to water in different ways, while the federal water authority, the National Water Commission, Conagua, seeks to regulate the redistribution of liquid available through large infrastructures and a management model with the participation of private capital. In this way, some of the solutions to the water crisis involve greater intervention in the hydrological cycle based on large infrastructures that redistribute water between regions and uses. These types of solutions are viewed with great distrust by different social groups organized by the water at local level, as well as by environmental organizations and civil society groups, generating important social movements of community and citizen character. The spaces of social participation through watershed councils and auxiliary bodies have proved ineffective in dealing with growing conflict. The social conflict over water expresses an important dimension that should be recognized and analyzed by government agencies to institutionalize processes of negotiation and resolution from the perspective of water governance. There are several studies that analyze conflicts and sociopolitical movements for water, but few studies have analyzed them in the long term. Based on hemerographic information and available methodologies, the social movements on water are characterized to show significant changes in its composition and intensity as well as the trend towards intensification, at least in the strategies followed by those social movements of Community origin. There are identified some significant long-term trends in the cycle of protest of social movements over water, highlighting the need to re-examine social participation policies for water management.

Keywords: conflict, social movement, governance

1 Universidad Autónoma del Estado de Morelos. México. sergio.vargasvme@uaem.edu.mx

1. INTRODUCCIÓN

El efecto acumulado de la expansión demográfica y de la demanda de agua, el desarrollo urbano e hidroagrícola, el aumento de infraestructuras y nuevas tecnologías, las variaciones económicas y relocalizaciones de actividades y empresas, conllevan enormes presiones y dilemas sociales sobre los recursos hídricos disponibles. La magnitud de los cambios entre el ambiente y la sociedad es lo que define el *antropoceno*, actual era geológica en la cual la antropización planetaria está teniendo resultados devastadores para toda forma de vida superior, incluyendo a los humanos (Descola, 2017). Las manifestaciones sociales del deterioro ambiental son diversas, pero las más significativas en las últimas décadas han sido caracterizadas como conflictos socioambientales (Le Billon, 2015), en los que los participantes centrales en la realización de acciones sociales en demanda de la intervención pública son los *movimientos sociales*.

Los movimientos sociales son formas de acción colectiva características de las sociedades modernas, las cuales se deben de diferenciar de los grupos de interés y presión, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos, en tanto estos últimos tienen un carácter funcional ya que sus estrategias se centran en la cooperación y competencia para influir en los problemas públicos, sin cuestionar el orden social o político establecido. En cambio, los movimientos sociales buscan atraer la atención pública primordialmente con estrategias conflictivas, lo cual no les impide vincularse con ONGs, grupos de interés o de presión, partidos políticos y otro tipo de organizaciones, incluso en transformarse posteriormente en alguno de estos tipos de acción colectiva. Los factores determinantes para la conformación de los movimientos sociales, el activismo y las acciones políticas directas son los problemas ambientales, externalidades o costos ambientales, las injusticias reales o percibidas, como también son respuesta a daños y luchas por la apropiación social de la naturaleza (Leff, 2004: 72; Heynen y Van Sant, 2014: 169; Peet y Watt, 2004).

Ibarra (2005), analiza diversas definiciones generales de movimiento social y, como también hace Modonesi (2016), exhorta a distinguir entre distintos tipos de movimientos sociales, principalmente entre aquellos que esgrimen principios universales y abstractos para proponer cambios en conductas y relaciones sociales, que corresponden a los movimientos culturales, de aquellos otros que se fijan metas más o menos delimitadas de cambio en los asuntos públicos, particularmente dirigidas sus acciones hacia las entidades gubernamentales; a estos corresponden los movimientos sociopolíticos. Ambos buscan cambiar el orden social, pero los primeros enfatizan el cambio cultural y los segundos el político. Ibarra define a los movimientos de carácter sociopolítico como “red de relaciones informales entre individuos, grupos y organizaciones que, en

sostenida y frecuentemente conflictiva interacción con autoridades políticas y otras élites, y compartiendo una identidad colectiva no necesariamente excluyente, demandan públicamente cambios (potencialmente antisistémicos) en el ejercicio o redistribución del poder en favor de intereses cuyos titulares son indeterminados e indeterminables colectivos o categorías sociales” (Ibarra, 2005: 94). Modonesi (2016) ubica a los movimientos sociopolíticos en un continuo proceso de búsqueda de autonomía política, subalteridad y antagonismo que, en el caso de los movimientos socioambientales y en particular aquellos por el agua, tienen una relación compleja con la dinámica del ciclo hidrológico antropizado.

Actualmente existen distintos esfuerzos para investigar la relación entre agua y sociedad superando la mirada fragmentada que proporcionan las distintas disciplinas, ya que ahora se percibe que éstas aproximaciones no son suficientes para explicar y actuar coherentemente sobre una realidad cada vez más compleja. Esto ha llevado a la formulación de modelos hidrológicos y de cambio climático en los cuales se tratan de establecer relaciones causales entre población, economía (consumo y producción), tecnología y ciclo hidrológico con el fin de definir acciones de gestión del agua que puedan revertir o al menos frenar el deterioro de los recursos hídricos, incluso planteando iniciativas globales como ha sido la GIRH; ejemplo de esto es el modelo Presión-Estado-Respuesta de la OCDE. En este tipo de modelos de decisión, los procesos sociales son variables exógenas, e incluso no se incorporan las distintas agregaciones de intereses y acciones colectivas que constituyen las relaciones conflictivas por el agua, y sólo señalan qué tanto o hacia donde se dirige un sistema natural de tales características. Estos enfoques no expresan el proceso social en su conjunto —ni aclaran la dinámica de las fuerzas sociales impulsoras de la crisis del agua y la conflictividad que generan—. Por otro lado, existen numerosos estudios desde las ciencias sociales en las que el ciclo del agua es sólo el escenario donde se suceden los conflictos por la distribución o los derechos por los recursos hídricos, las representaciones culturales y expresiones subjetivas sobre el agua, así como los análisis económicos que definen el uso del agua sólo en términos de costos marginales o precios de extracción. En estos casos tampoco se hacen visibles de forma completa los vínculos entre agua y sociedad bajo las condiciones de deterioro.

La relación entre agua y sociedad conforma un sistema complejo, y como tal, es necesario construir una aproximación que permita abordar las dimensiones centrales del deterioro hidrológico, los procesos de retroalimentación entre procesos hidrológicos y procesos humanos, identificando los ejes sobre los cuales transcurren las fuerzas conductoras de lo que se ha denominado el ciclo hidrosocial (Swyngedouw, 2009). En esta línea de pensamiento se encuentran

un grupo amplio de enfoques caracterizados por el uso de conceptos que integran lo social y lo físico/natural/técnico, y que han influido a esta aproximación respecto a la relación agua-sociedad: *sistemas sociotécnicos* (Mollinga, 2014), *redes hidrosociales* (Wester, 2008), *socionaturalezas* (Swyngedouw, 2004), *ciclos hidrosociales* (Linton y Budds, 2014), entre otros. La investigación que se está realizando desde esta perspectiva asume una posición crítica respecto a las ciencias ambientales y la tecnología que se conciben a sí mismas como neutrales ante los escenarios sociopolíticos de la gestión del agua, señalando que el centro de la relación agua-sociedad está en la configuración de cada sociedad, y se encuentra sujeta a las relaciones de fuerza entre entidades reguladoras, grupos de interés, organizaciones y movimientos sociales. Estos enfoques estudian las relaciones sociohídricas configuradas en torno al flujo y control del agua, los intereses y las relaciones de poder entre los actores involucrados, y cómo estas interacciones resultan en determinados ordenamientos sociales y naturales dinámicos (socionaturales) en espacio y tiempo. Los procesos sociopolíticos son las fuerzas que dirigen los cambios en los modelos de gestión del agua, a través de las relaciones de poder entre distintos grupos sociales, y de estos con agentes gubernamentales, en un proceso de apropiación, distribución y antropización del ciclo hidrológico que retroalimenta en sus transformaciones al ciclo hidrosocial.

Desde esta perspectiva resulta sustantiva la caracterización de las formas de organización de la sociedad en torno al agua, la dinámica de conflicto y resolución con base en formas de acción colectiva que rebasan el nivel espontáneo, y se conforman en parte de la misma gestión del agua. Todo esto sin perder de vista una caracterización de los procesos hidrológicos y su retroalimentación hacia la dinámica social. Este enfoque no cuenta todavía con una propuesta metodológica precisa y homogénea, pero de ella se desprende la importancia de analizar las formas en que la sociedad y entidades gubernamentales interactúan para explicar el ciclo hidrosocial. En este sentido es que la caracterización de los movimientos sociales por el agua, la transformación de sus demandas y acciones con base en procesos de demanda, conflicto, cooperación o consenso, contribuyen a alcanzar las metas de sostenibilidad hidrológica y ambiental, trasfigurando la gestión del agua desde el ámbito social o gubernamental.

La gobernanza del agua, entendida como los procesos de interacción entre gobernantes y gobernados respecto al manejo del agua, con base en un marco normativo y procesos de negociación e inclusión de organizaciones sociales con el fin de jerarquizar problemas, generar soluciones consensuadas, implementar acciones públicas para remediar los problemas socioambientales en torno

al agua, así como la construcción de instituciones y normas necesarias para generar esos cambios, tiene que producir estos procesos de contacto, negociación y conflicto entre entidades gubernamentales y movimientos sociales (Lascoumes y Le Gales, 2014: 33-52), de otra manera la gestión del agua permanecería en el modelo de arriba abajo o comando control de décadas atrás.

Los conflictos y movimientos sociales por el agua también se deben inscribir en los profundos cambios que se han llevado a cabo en las últimas décadas, entre el Estado –el orden político representado a través de las organizaciones gubernamentales- y la sociedad civil. El Estado ha tenido que asumir la regulación de muchos órdenes de la vida social, incluyendo el acceso, distribución y uso del agua, con el fin de garantizar su reparto con criterios públicos con base en los cuales sea posible mantener la *paz hidráulica*. La sociedad civil está constituida por actores colectivos que se organizan para defender o destituir un determinado régimen político -las reglas de acceso y distribución de poder dentro de un orden político-. Son la expresión organizada de una vida social estable, como también de las diferencias permanentes que surgen del conjunto de estructuras que conforman un orden social, y las acciones colectivas que realizan son el vehículo de expresión tanto de las desigualdades e inequidades, como de sus percepciones de las relaciones sociales en torno al ambiente, al tiempo que sostienen distintas prácticas culturales. Todos los Estados modernos –democracias plebiscitarias- han establecido procedimientos para dirimir las diferencias entre los organismos gubernamentales y la multiplicidad de intereses, asociaciones civiles y movimientos sociales a través de la acción pública (Cabrero, 2005; Lascoumes y Le Gales, 2014), la cual implica la articulación del ámbito social con el gubernamental, de forma consensuada al mismo tiempo que permanentemente conflictiva.

Los conflictos en contra de la construcción de infraestructuras o de determinadas prácticas de gestión del agua no se entienden como disfuncionalidades, sino como factores centrales de cambio social, político-institucional y cultural en los procesos de modernización y desarrollo, en tanto poseen una importante *productividad social* o efectos sociales (Azuela y Mussetta, 2009) ante los cuales los arreglos institucionales de cada Estado deben ser capaces de responder convenientemente. Los movimientos sociales son formas de acción colectiva que expresan identidad, directrices culturales y defienden intereses, y por tanto su existencia expresa la calidad democrática: cuando se carece de la necesaria institucionalización del conflicto, la calidad de la democracia se ve afectada negativamente por la concentración del poder, la alta polarización política, la ausencia de mecanismos de regulación del conflicto y la débil posibilidad de representación de la pluralidad de intereses de la sociedad (Alberti

et al, 2014). Los movimientos sociales son, a fin de cuentas, un importante factor de cambio (Sztompka, 1995: 303-329), que exige al sistema político a tomar en consideración demandas que van más allá de su visión institucional. Es por esto que son formas de acción colectiva esenciales para la democracia, la profundizan en tanto que extienden las capacidades de los sistemas políticos para atender demandas (Touraine, 2000).

Desde hace varias décadas se promueve la transición en el modelo de gestión del agua dominante para que reconozca tanto la importancia de las organizaciones autogestivas en el plano local, como distintas escalas de gestión que contemplen tanto los factores hidrológicos como los sociales, siendo las unidades de gestión las cuencas hidrológicas, cualquiera que sea su extensión, hasta alcanzar el plano nacional o internacional. De esta manera, se considera que el manejo del agua tiene tanto elementos propios de las ciencias ambientales para realizar un reparto adecuado del agua disponible o su saneamiento, como aquellos elementos de carácter social, político económico –igualmente definidos en las distintas escalas en las que la sociedad y los gobiernos se encuentran organizados-, y donde la contraparte de las entidades gestoras son normalmente una multitud de grupos de interés, organizaciones locales de carácter comunitario o asociaciones civiles, grandes empresas, entre otros. Todos estos exigen no solo en términos de calidad de servicio, sino también han incorporado demandas más complejas que tienen que ver con los valores posmaterialistas (Inglehart, 1991; García, 2004:271-298), donde las prioridades de individuos y grupos reflejan los cambios estructurales de las últimas décadas entre un medio ambiente en acelerado deterioro y una economía globalizada, ante lo cual manifiestan nuevas preocupaciones y valoraciones hacia la sustentabilidad, la justicia distributiva del agua, los derechos de acceso al agua y a un ambiente limpio, la conservación de la biodiversidad, en contra de las prácticas de gestión de la oferta de agua de décadas anteriores que favorecen la construcción de infraestructuras y la transferencia del agua hacia donde crece la economía y la población, sin mayor consideración ambiental o de las externalidades sociales negativas que se provoquen.

El otro elemento central de los conflictos, allende de las características de cada arreglo institucional y actores gubernamentales concretos, son los mismos principios de la GIRH con los cuales se realiza el manejo del agua, a los cuales el sector gubernamental de México ha afirmado repetidamente se pretende llegar desde hace más de dos décadas y media, incluyéndolos explícitamente en la Reforma a la Ley de Aguas Nacionales de 2004. Sin embargo, distintos estudios académicos sobre su implementación en el mundo (Molle, 2008; Mollinga, 2014; Mussetta, 2009; Saravanan et al, 2009; Biswas, 2004), y estudios de las políticas

públicas (Cabrero, 2005; Lascoumes y Le Gales, 2014), resaltan ese mismo carácter sociopolítico complejo de todo proceso de implementación de acciones públicas. Si bien la GIRH plantea una serie de lineamientos clave a seguir en términos de organización para la gestión, evaluaciones sobre su avance en escalas nacionales revelan aplicaciones diferenciadas que remiten a negociaciones, disputas y redefiniciones sobre lo que sus principios significan en contextos específicos (Saravanan et al, 2009), en donde los discursos gubernamentales respecto a la implementación de este modelo de gestión validado por agencias globales, la mayoría de las veces no considera las prácticas específicas de manejo locales del agua, tanto de entidades gubernamentales como de organizaciones sociales, y en específico los movimientos sociales.

Aquí nos interesa exponer algunos cambios centrales en los movimientos sociales por el agua en México, que a pesar de su diversidad muestran cierta sistematicidad en sus acciones y son comprensibles en el contexto de los cambios políticos, sociales y económicos de las últimas décadas, a los que las entidades estatales deben ser capaces de responder y regular, reconociendo el papel que juegan en la sociedad moderna. Los movimientos sociales son series continuas de interacciones entre los detentadores del poder e individuos que reclaman con éxito hablar en nombre de un sector de la sociedad carente de representación formal, en el curso de la cual estas personas realizan públicamente demandas de cambio en la distribución o ejercicio del poder, y respaldan estas demandas con manifestaciones públicas de apoyo (Tarrow, 2009:17-19). Es decir, los movimientos sociales son vistos como entidades organizadas a partir de la *acción colectiva contenciosa*, con continuidad en el tiempo y portadoras de cambios reflexivos –capaces de autotransformarse a través de la lucha social y el conflicto-, lo que implica la conformación de una identidad compartida entre los participantes, buscando las oportunidades políticas para lo cual movilizan recursos de diversa índole, desde los recursos discursivos, identitarios y simbólicos a la posibilidad de organizar y realizar acciones directas –marchas, tomas de oficinas o infraestructuras-. Existe una gran diversidad de teorías y enfoques para su estudio, muchas veces contrapuestos, pero coincidentes en su caracterización como fenómenos sociales centrales en los Estados modernos.

Otro punto que es importante resaltar en el caso de México y seguramente de la mayoría de países latinoamericanos, es la escisión que existe entre la gestión social del agua –fundamentalmente a nivel local-, de aquella que realizan las entidades gubernamentales. En México el agua está definida como bien de propiedad nacional, la cual es representada por la autoridad federal, que a su vez delega funciones a comisiones estatales de agua y organismos operadores de agua a nivel municipal,

asigna o concesiona el agua a través de los títulos de concesión a asociaciones de usuarios. Pero sobre el agua pueden existir distintos marcos normativos, desde las leyes formales a nivel nacional, como los marcos normativos locales, generalmente de carácter comunitario, el llamado pluralismo jurídico en el uso campesino e indígena del agua (Roth, Boelens y Zwartveen, 2015), que en México se concentran en ejidos y comunidades agrarias de perfil campesino e indígena (Ávila, 2007), mayoritariamente en el centro y sur del país, lo cual lleva a esta población a percibir que el agua que pasa por su localidad es un recurso de su pueblo al cual tienen derecho por *usos y costumbres* (Peña et al, 2010). La respuesta de muchas localidades a la intervención gubernamental es vista entonces directamente como una agresión a su integridad como grupo social, en tanto precisamente tratan de hacer exigible un derecho local al agua –no reconocido constitucionalmente– pero basado su tradición local.

Los movimientos sociales surgidos desde la gestión local del agua en localidades campesinas e indígenas corresponden a lo que llamamos aquí movimientos comunitarios. Al mismo tiempo, existen los movimientos sociales surgidos de la sociedad urbana, sectores socioeconómicos medios y grupos profesionales, teniendo estos un perfil que se distancia de los movimientos comunitarios, pero que no es obstáculo para que en varios conflictos emblemáticos ambos tipos de grupos sociales formen coaliciones y desarrollen estrategias conjuntas.

Como afirma Axel Dourojeanni (1994, p. 121), la gestión del agua es por definición la gestión de conflictos. El agua, a diferencia de otros recursos escasos y consumibles, se utiliza para alimentar a todas las facetas de la sociedad, desde la biología y la economía, a la estética y la práctica espiritual. Por otra parte, fluctúa constantemente en el espacio y el tiempo, su gestión por lo general se encuentra fragmentada, y que a menudo está sujeta a los principios legales imprecisos o contradictorios. No hay tal cosa como la gestión del agua para un solo propósito; la gestión del agua es multiobjetivo y se lleva a cabo a través de la constante interacción de intereses en conflicto. La GIRH ha pretendido abordar la conflictividad del agua con un arreglo institucional que reconoce las dimensiones sociales y la participación de la diversidad de grupos de interés en la gestión del agua por unidad hidrológica. Sin embargo, persisten muchas dificultades en su implementación (Biswas, 2004; Butterworth et al, 2010) a pesar del tiempo transcurrido. Es en este sentido que la evaluación de los conflictos y los movimientos sociales por el agua pueden expresar varias de las complejidades que la propuesta de la GIRH no ha logrado abordar apropiadamente.

A partir de la década de 1990, el régimen político mexicano ha perdido legitimidad paulatinamente con distintos grupos sociales (Latinobarómetro, 2010: pp. 32; 2016: 21), en gran parte explicable por el

agotamiento del modelo corporativo de organización de intereses y por la aplicación del proyecto de apertura y desregulación económica, razón por la cual se buscó una transición que reformara el régimen político (Rodríguez, 2009), la cual ha tenido resultados inciertos. Sin embargo, la sociedad civil todavía es incipiente (Bizberg, 2003: 54-57), incapaz de acciones más coordinadas y amplias. Esta es una de las razones por las cuales, si bien existen ya numerosas organizaciones de la sociedad civil en torno al agua, académicos y organismos internacionales que cuestionan la política del agua a nivel federal como local, la participación social en los espacios elaborados arriba/abajo por la Conagua es limitada, lo que le permite a la *hidrocracia* federal mantener un muy poco cuestionado control sobre la política del agua (Vargas y Mollard, 2005). Esto implica que esos espacios de participación no ofrezcan un terreno neutral para discutir e intervenir institucionalmente los conflictos por el agua, salvo sus excepciones, como ha sido el conflicto por las aguas superficiales en la cuenca Lerma-Chapala. Esto también puede ser una causa de por qué el descontento respecto al manejo del agua tiende a salirse del cauce institucional.

La hidrocracia son los grupos técnicos de ingenieros con una orientación económica y política que conforman una organización burocrática, la cual no es neutra en cuanto a sus valoraciones e intereses (Treffner et al, 2010, p. 254). Las relaciones de poder se expresan en un entramado institucional en el cual la hidrocracia federal mexicana sigue teniendo un papel fundamental como representante del Estado, y frente a ella se organizan grupos de interés, organizaciones comunitarias y movimientos sociales, estableciendo relaciones de negociación y antagónicas mediante acciones de resistencia y el cuestionamiento. La transferencia de los distritos de riego a organizaciones de usuarios, la creación de las comisiones estatales de agua y el fortalecimiento de los organismos operadores de agua y saneamiento a nivel municipal, redujeron considerablemente el número de empleados, de 38 mil en 1989, año de la creación de la Conagua, a alrededor de 10 mil en 2016 (Conagua, 2016: 134-135), a pesar de lo cual, concentran normativamente el control sobre la gestión gubernamental del agua.

Respecto a la GIRH en México hay una interpretación dominante de esta doctrina por parte de la *hidrocracia* federal, en la que resalta los aspectos técnicos de la política pública y, al igual que en otros países, se le despolitiza. Esta visión, consideramos, expresa en sí misma los intereses y percepción de un grupo de funcionarios públicos, tanto de aquellos que perciben como superfluo el incrementar la participación social –en tanto el costo de la negociación es demasiado alto– y porque limita las “buenas decisiones técnicas” y entorpece la toma de decisiones (Vargas y Mollard, 2005: 25). Por el otro lado surge una perspectiva que pretende cuestionar a profundidad la acción

del gobierno federal, al asumir en algunos de sus extremos el discurso altermundista y antiprivatizador, e iniciar su vinculación con movimientos sociales que van más allá de la gestión del agua.

El proceso de implementación de las políticas públicas de nueva orientación se da precisamente a partir de la desestructuración de la hidrocracia tradicional, la transición del modelo de gestión centralizada de la oferta de agua a la gestión descentralizada por cuenca hidrológica de la demanda de agua, lo cual en nuestro país ha pasado por etapas en las que se van transformando las relaciones del gobierno federal con los otros niveles de gobierno, se reorganizan las cohortes de la hidrocracia, se implementan las políticas neoliberales (aunque tienen un fuerte carácter pragmático de acuerdo a las circunstancias de este sector de la administración pública federal), y los procesos más regionales y locales (Wester et al, 2008), en los que aparecieron la diversidad de situaciones sociohídricas, a distintas escalas que la definida gubernamental de gran región hidrológica, en las que los 'juegos de actores reales se llevan a cabo. Uno de estos procesos es el cierre hidrológico (Molle et al, 2010), consistente en la asignación de toda la disponibilidad del agua para uso humano, por lo que en regiones hidrológicas toda el agua que circula en ellas ya ha sido concesionada, llevando a la necesidad de cubrir la creciente demanda de agua por medio de trasvases. Las respuestas sociales han ido gradualmente hacia la organización por la defensa del agua y territorio, que se opone a las transferencias de agua y la participación de capital privado en la gestión del recurso.

2. METODOLOGÍA

La definición de cuáles son las razones públicas de los conflictos por el agua generalmente depende de los actores claves intervinientes, sean sociales o gubernamentales, de la dinámica misma del conflicto a través de la disputa argumentativa pública, que restringe lo que es posible decir o no respecto a la problemática del agua. La fuente hemerográfica es capaz de representar hasta un cierto nivel de complejidad este tipo de situaciones sociales, con base en las cuales es viable reconstruir etapas del conflicto, actores sociales y gubernamentales involucrados y el discurso público, este último en muchos casos se convierte en la verdad socialmente construida respecto a la situación socioambiental del agua.

Con respecto al agua como para el estudio de la conflictividad social en general, los recursos hemerográficos permiten generar escenarios extensivos, a partir de los cuales es posible observar tendencias, niveles de organización de los involucrados y las etapas por las que transita la conflictividad social. De acuerdo a distintas investigaciones sobre movimientos sociales, protestas y luchas sociales realizadas utilizando esta

fuentes hemerográficas, Calderón (2012), concluye respecto a la utilidad de este tipo de recurso para la construcción de escenarios de escala regional o a nivel país –no así para el nivel local-, así como las limitaciones propias de la prensa escrita en términos de su diversidad, línea editorial que puede favorecer la invisibilidad social de determinados conflictos persuadidos por algunos de los mismos involucrados en ellos. Este tipo de metodologías permite la construcción de distintos índices y su manejo estadístico multivariado, como puede ser desde una clasificación más o menos compleja (Bazán y Suárez, 2014), la elaboración de índices de conflictividad, entre otros índices de *disposición* (Calderón 2012).

La base de datos hemerográfica expresa las tendencias generales del proceso de construcción de los conflictos sobre agua como asunto público, ya que son aquellas noticias que logran llegar a los medios de comunicación nacionales (periódicos y algunas revistas), a partir del peso que tienen en la opinión nacional o regional, y la capacidad de los actores o autoridades locales de que eso ocurra. El conjunto de noticias puede representar un nivel de conflictividad en general, pero resulta más complicado estudiar los conflictos específicos, a menos que se realice un reagrupamiento de dichas noticias a partir de una vinculación entre conjuntos de noticias, o bien, se identifique una variable como eje con base en la cual se organicen las noticias, por ejemplo, los actores de una región hidrológica. Asimismo, resultan menos accesibles los periódicos locales, por lo que en ese caso resultan más productivas las técnicas mixtas para la elaboración de estudios de caso.

La metodología consiste en la recopilación de noticias de los medios disponibles, y se codifica cada nota de acuerdo al lugar, actores sociales y gubernamentales mencionados, tipo de acciones. En nuestro caso consultamos las publicaciones de tres fuentes. La primera es la base hemerográfica de conflictos por el agua, desarrollada en la Subcoordinación de Participación del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, en 1991, que abarca los años 1985 a 1990, elaborada con base en 17 periódicos nacionales (IMTA, 1991). Sus resultados se publicaron en cuatro boletines en 1991. La segunda es la base hemerográfica de conflictos por el agua, también elaborada en el IMTA (2015), y que comprende los años 2000 a 2014 y consta de 5,762 registros obtenidos de tres periódicos nacionales. De esta información sólo se contó con una versión parcialmente codificada, por lo que el análisis se limitó a caracterizar los agregados de las categorías. La tercera es la investigación publicada por Kloster (2016), quien realizó una comparación entre 1990, 2000 y 2010, utilizando para su análisis del año de 1990 a la primera base del IMTA antes mencionada, y desarrolló con la misma metodología sendas bases para los años 2000 y 2010, contando para su análisis 1,542 registros, con una codificación

muy detallada que le permite identificar los distintos aspectos de la movilización social por el agua, e identificar las acciones colectivas de los movimientos comunitarios respecto del conjunto. Si bien las respectivas codificaciones y fuentes hemerográficas no son completamente compatibles entre sí, permiten generar una visión de conjunto. Asimismo se revisó una selección de trabajos que buscan caracterizar la conflictividad por el agua o los movimientos sociales, constatando la existencia de posiciones teóricas y metodológicas contrapuestas, a pesar del uso recurrente de fuentes hemerográficas (González, 2016, Perló y González 2005; Gómez 2015; Vargas et al. 2012; Mussetta 2009, entre otros), donde se considera el discurso público (Hajer, 1995) expresado a través de los medios de comunicación como una parte de construcción de la conflictividad y de la agenda pública gubernamental (Hannigan, 2006). La tesis de este trabajo es que la conflictividad por el agua se ha incrementado en cantidad e intensidad, siendo los movimientos sociales la forma de acción colectiva dominante y, antes que ser resultado de la escasez de agua, lo son por la falta de espacios públicos de resolución, aspecto que desde la perspectiva de la GIRH se tendría que acometer.

3. RESULTADOS

Los conflictos por el agua son situaciones recurrentes y ya habituales en México. Podemos suponer que su número, intensidad y complejidad son crecientes de acuerdo a la manera en que se presentan ante la opinión pública. En una gran parte de nuestro territorio nacional están presentes y se despliegan en distintas escalas –local, regional, cuenca o internacional–, en los que se encuentran involucrados desiguales actores sociales y gubernamentales con múltiples niveles de organización, tipo y amplitud de las acciones que realizan a partir de sus intereses por el recurso, en confrontaciones de intensidad y amplitud heterogéneas (Sainz y Becerra 2003; Kloster, 2016).

Los conflictos son situaciones de competencia en las que las partes son conscientes de la incompatibilidad de posiciones presentes, futuras o potenciales y en las que cada parte aspira a ocupar una posición que es incompatible con las aspiraciones de la otra. Estas posiciones contrapuestas pueden estar en el plano de los recursos materiales o ser exclusivamente de carácter simbólico valorativo. El conflicto social es entendido como un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales e instituciones movilizadas con diversos grados de organización y que actúan de manera colectiva de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social. Los conflictos por el agua, como todos los de carácter socioambiental, tienen diferencias respecto a otro tipo de conflictos, en tanto su dinámica está relacionada con procesos de retroalimentación

entre los procesos sociales más significativos y los procesos hidrológicos. Esto llevó a suponer la existencia de relaciones lineales entre escasez y surgimiento de los conflictos, de lo cual existe una amplia literatura que así lo suponía. Sin embargo, en las últimas décadas han surgido distintas perspectivas de investigación que han construido evidencia relevante que señala la complejidad de esas relaciones respecto al surgimiento de luchas, movimientos y violencia (Homer-Dixon, 1996).

Un conflicto social surge cuando un grupo social, actor o movimiento social expresa una situación de malestar colectivo a través de demandas y medidas de presión contra otro grupo social, alguna instancia pública o privada a la que considera responsable de dicha situación. Esta definición de conflicto restringe el campo de indagación y se focaliza en los agentes, las tipologías y las formas de conflicto que encarnan de modo más directo la relación entre Estado y sociedad.

La noción de conflicto social así definida es útil para observar y analizar un conflicto social coyuntural, pero no da cuenta de una visión de conjunto y de las situaciones que se producen cuando los conflictos se propagan, extienden y perpetúan. Entonces, es importante introducir la noción de conflictividad, porque da cuenta de una situación de conjunto, no de un hecho particular. La conflictividad no es sólo la suma de los conflictos puntuales, sino de éstos más las relaciones que se establecen a partir de ellos. De ahí se podrían mirar las tendencias de este conjunto considerando agregados sociales y no actores singulares.

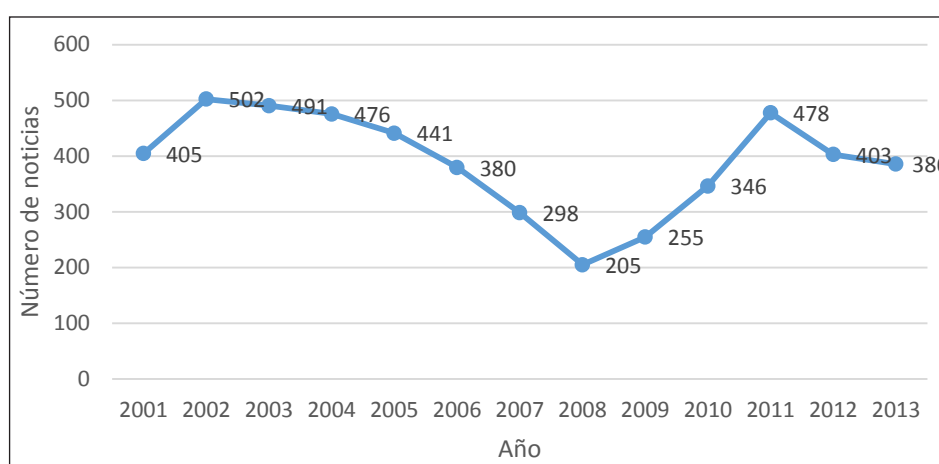
La toma de carreteras, oficinas o daño de infraestructuras no son raros de documentar en numerosos conflictos por el agua en México, pero a partir de estos es muy arriesgado asumir la existencia de una guerra por el agua, aunque existan casos de violencia física en la lucha por los recursos hídricos. Ante la inexistencia de una contabilidad oficial, se emplean los registros hemerográficos, con base en los cuales se revisan y codifican las noticias como acciones de distintos actores y se vinculan un conjunto de noticias como un conflicto. Este tipo de metodología permite generar distintos indicadores (Calderón, 2012; Sainz y Becerra 2003; Kloster, 2016), aunque resulta difícil la comparación entre distintas investigaciones, dada la selección de periódicos, las dimensiones consideradas y las divergencias en la codificación. El estudio de Calderón (2012) se refiere al conjunto de movimientos sociales en América Latina, lo cual le permite comparar entre países por nivel de conflictividad, número de conflictos y nivel de radicalización, en donde México, por ejemplo, se ubica por abajo del promedio del subcontinente, excepto en lo que clasifica como conflictos culturales. En cambio, lo ubica entre aquellos que se encuentran en un escenario con un clima social deteriorado y limitaciones para procesar los conflictos (Calderón, 2012: p. 280).

Con base en los registros de IMTA (1991), elaborados con noticias identificadas en 17 periódicos nacionales, y codificados los registros en 81 variables, entre las que destacan los tipos de acciones de la población en torno al agua, forma de presentación de los demandantes, tipo y contenido de las demandas y denuncias e instancia a la que se dirige la denuncia. En ese entonces se identificaba entre 1985 y 1990 un incremento importante de notas referidas a distintas acciones, al pasar en ese período de poco más de 50 notas al año a más de 120 que, aunque eran mayoritariamente denuncias a la prensa, ya se presentaba un 12% de acciones con enfrentamiento, de las cuales 7.3% eran con acciones directas.

Los movimientos sociales se manifiestan de forma cíclica, lo que ha dado a enfoques analíticos que buscan identificar las oportunidades políticas y la capacidad de movilización de recursos, como elementos sobresalientes que, en el caso de los conflictos por el agua tendrán alguna relación con los problemas de gestión a lo largo del ciclo hidrológico. Los ciclos de protesta son los procesos de escalamiento y desescalamiento de las acciones contestatarias de los movimientos sociales, y se

dan por distintas razones, entre las que destacan los cambios que se desarrollan en la dinámica conflictiva entre los participantes, como por ejemplo, ante una acción directa, como es una marcha o toma de oficinas, las entidades gubernamentales respondan con una negociación o apertura de diálogo, o bien la represión y desconocimiento de las demandas sociales. Esto asume una forma cíclica de interacciones intensificadas entre los desafiantes y las autoridades que pueden terminar en transformación, represión y a veces revolución (Tarrow, 2009).

En la base de 2000 a 2014 de la Subcoordinación de Participación Social del IMTA (2015) resulta relevante en primera instancia la aparición de un ciclo de movilizaciones/acciones entre 2000 y 2008/2009, y otro ciclo entre 2009/2010 a 2014 (gráfica 1). Esto contrasta con lo identificado en los primeros años de la década de 1990, donde se registraba una fuerte tendencia ascendente. En esta fuente, si no son estrictamente comparable con la base de IMTA de 1990, el número de notas varía de entre poco más de 200 a más de 500 por año, pero con base únicamente en 3 periódicos. En todo el período la tendencia es ligeramente descendente.



Gráfica 1. Tendencia en Número de noticias sobre conflictos por agua 2001-2014

Fuente: IMTA. Base Hemerográfica de conflictos por el agua (IMTA, 2015)

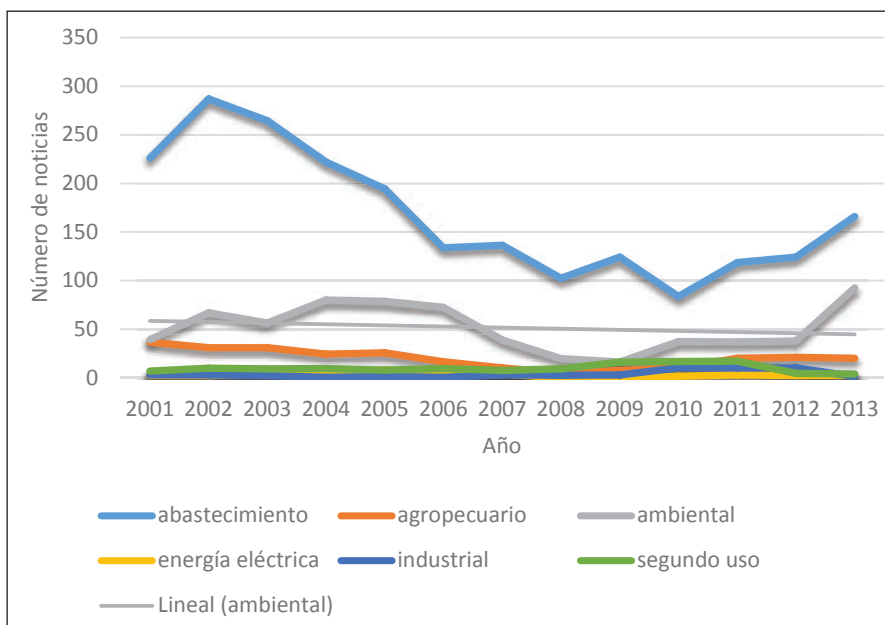
Nota: Los datos están ajustados con promedios móviles

En el estudio de los movimientos sociales hay un enfoque que analiza el ciclo de protesta desde la tesis de las oportunidades políticas, las cuales son aquellas condiciones que favorecen las acciones de los involucrados a partir del cálculo racional que realizan sobre sus metas, los recursos que son capaces de movilizar y las posibles respuestas de las entidades gubernamentales. La regresión lineal a lo largo del período muestra una ligera tendencia a la reducción del número de notas, lo cual no tiene correlación clara con su intensidad. Pero desglosados a nivel de región hidrológica parecerían ir con el ciclo hidrológico en algunas regiones que concentran el número de registros, como la cuenca Lerma Chapala y el Valle de México.

En la gráfica 2 se muestra la tendencia respecto a los temas tratados en las notas, en donde destaca el del abastecimiento de agua como muy importante, aunque ha tenido una caída entre 2000 y 2010, volviendo a repuntar en estos últimos años. El otro tema de interés es el ambiental, el cual, a pesar de tener un crecimiento considerable en la primera década del siglo, tiene igualmente una tendencia decreciente, para retomar un repunte entre 2010 a la fecha. Entre ambas se muestra una correlación moderada. Respecto a los movimientos por agua se podría proponer como lo han hecho numerosos investigadores (Homer-Dixon, 1999), que la escasez es el principal detonador de la conflictividad por el agua. Sin embargo, distintas investigaciones (van der

Molen y Hildering, 2005; Tamas, s.f.) muestran que, si bien es un componente, este no resulta ser el principal, teniendo más bien como centro de conflictividad aspectos vinculados a los procesos decisionales

en torno a la distribución del agua, la respuesta a iniciativas gubernamentales de construcción de infraestructura, privatización de servicios, entre otros vinculados más al ámbito del régimen de gestión.



Gráfica 2. Tendencia en los temas de las noticias sobre conflictos por agua 2001-2014

Fuente: IMTA. Base Hemerográfica de conflictos por el agua (IMTA, 2015)

Nota: Los datos están ajustados con promedios móviles

La investigación que presenta mayor detalle de las luchas por el agua, corresponde a Kloster (2016), en donde igualmente con información hemerográfica y una codificación más fina, permite identificar el tipo de identidades sociales enfrentadas (quienes forman el movimiento), los repertorios de acción utilizados en la lucha (directas e indirectas), la respuesta gubernamental a las acciones, así como la diferencia de estrategias de lucha que siguen los movimientos ciudadanos respecto a los movimientos comunitarios, sin perder de vista la convergencia parcial en conflictos más amplios, como han sido los trasvases o la construcción de presas que redistribuyen el agua regionalmente. Esta base es distinta a la del IMTA, y está centrada en tres periódicos nacionales de la zona metropolitana del valle de México; La Jornada, El Universal y Reforma sólo para 2000 y 2010, y para 1990 utiliza la base del IMTA de 1990.

En este tipo de medios impresos, el mayor número de noticias sobre conflictos por agua se concentra en la zona metropolitana de la ciudad de México, por lo que no es analizable la distribución territorial de los conflictos, pero su comparación permite visualizar por un lado “la defensa del carácter ciudadano ante un avance territorial o un cambio de política que amenaza con la pérdida de beneficios ya construidos; mientras que, por otro, se lucha por la construcción de mayores garantías ciudadanas, sobre todo por aquellos que todavía no gozan de los plenos derechos ciudadanos” (Kloster, 2016: 52). Esto permite representar un punto que es de nuestro

interés resaltar, la trayectoria o direccionalidad de la lucha, los encuentros dentro del orden jurídico o fuera de él, ya que la implementación de la GIRH y su enfoque participativo debería estar logrando algún nivel de institucionalización de las diferencias en intereses y la convergencia hacia los objetivos generales de la gestión del agua.

Kloster presenta las distintas tácticas de lucha que encuentra desde su propia codificación en los tres años que compara. Aquí interesa resaltar entre el empleo de distintos repertorios de acción, los cuales son “un conjunto limitado de rutinas aprendidas, compartidas y actuadas a través de un proceso de elección relativamente deliberado... son creaciones culturales aprendidas, pero no descienden de la filosofía abstracta ni toman forma como resultado de la propaganda política, sino que surgen de la lucha. Es en la protesta donde la gente aprende a romper ventanas, atacar presos sujetos al cepo, derribar casas deshonradas, escenificar marchas públicas, hacer peticiones, mantener reuniones formales u organizar asociaciones de intereses especiales” (Tilly, 2002, pp. 31-32). En esto es fundamental diferenciar aquellos repertorios donde se recurre a hechos físicos incluyendo los actos de violencia, de aquellos que sólo son reclamos verbales o denuncias escritas. De acuerdo a Tarrow, la acción directa es la realización auto-organizada de una iniciativa individual o grupal, enfocada en dar respuestas puntuales a situaciones concretas, o para la creación

de condiciones más favorables, usando los medios disponibles.

Tabla 1. Tácticas de lucha, 1990-2010 (%)

	1990	2000	2010
Realiza acción directa (acción judicial, acción de protesta como bloqueos, manifestaciones, rechazo al pago)	21.9	54.9	54.2
Ejerce presión (solicitud, rechazo, reclamo, denuncia, demanda)	74.5	26.5	20.9
Expresa inconformidad (queja, crítica, advertencia –verbal o escrita-)	1.4	18.6	25.0
Otros	2.2	0.0	0.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Kloster, 2016, p.60

En la tabla anterior se muestra el cambio significativo en los repertorios de acción, al más que duplicarse el empleo de las acciones directas respecto a otras formas, como el ejercer presión, que se reduce significativamente. Esto nos permite suponer que existe un proceso de polarización en las expresiones de acción colectiva en los movimientos sociales, ya que se expande la inconformidad, como también las acciones directas que implican una confrontación con las autoridades del agua. Kloster deduce de esto la existencia de un proceso de politización del agua, en los que los problemas relativos a la escasez del agua se dejan de concebir como naturales, y se convierten en algo social, provocando conflicto como parte de su construcción en asunto público (Vargas et al, 2012: 11-20).

La politización de cualquier situación social pasa por su definición, evaluación y categorización como justa o injusta, así como su caracterización en términos de factibilidad para ser alterada o preservada de acuerdo a las necesidades, intereses y capacidades para actuar de los individuos o actores colectivos involucrados. La politización es un proceso de generación de sentido, de aumentarle una dimensión política a prácticas y ámbitos que no lo tenían o de generación de nuevas prácticas; es cargarle de sentido político a las cosas. El antagonismo implica un nivel variable de confrontación y conflicto, a través de la lucha que llevan a cabo de acuerdo a su apreciación de la situación social. Toda lucha implica un proceso de organización e identificación de los involucrados para ejercer poder y lograr una decisión o acción pública, que puede alterar o persistir su relación de subordinación social y autonomía en cuanto a manejo su relación con el agua o en conjunto como grupo social.

La politización de la gestión del agua se puede caracterizar a través de los principales recursos a los que recurren los actores sociales y gubernamentales para que se lleve a cabo una acción pública.

En cada etapa del ciclo de escalamiento o desescalamiento de los conflictos por el agua, podría suponerse que cambian los repertorios de acción. Esto significaría que en momentos de escalamiento recurrirían a acciones directas y en el desescalamiento a acciones de presión e inconformidad. Sin embargo, tomando 1990 como año base en términos de número de eventos registrados y su composición, es también factible conjeturar que lo que aquí aparece es más bien un cambio estructural en el régimen de gestión, en tanto tendencialmente hay un desplazamiento del tipo de acción como también de quienes más se movilizan. Kloster afirma que los conflictos están centrados en la toma de decisiones, el modelo de gestión a seguir, las formas en que se distribuyen el recurso escaso y las soluciones. Estos hay que enmarcarlos en que los problemas en torno a las políticas de distribución y de gestión de riesgos son los que van en aumento, sobre todo entre 2000 y 2010. Asimismo, en un contexto más amplio, la relación clientelar-corporativa característica del Estado mexicano durante décadas se ha reducido, por lo que se podría sospechar un proceso de ciudadanía de la política del agua (Kloster, 2016: pp. 75-76).

Tabla 2. Identidades sociales en lucha, 1990-2010 (%)

	1990	2000	2010
Indígenas	0	2	6
Partidos Políticos	6	2	0
Agricultores, Empresas, Productores	9	13	9
ONG y agrupaciones de lucha	20	5	16
Representaciones vecinales	21	9	6
Vecinos	29	41	31
Autoridades Gobiernos	15	28	32
Total	100	100	100

Fuente: Kloster, 2016, pp. 110-112

Kloster analiza a los sujetos sociales que son enunciados en los eventos registrados. En su clasificación es posible advertir (Tabla 2) cambios importantes de quienes se están movilizando y actúan públicamente. En primer lugar, los indígenas quienes no aparecen en 1990 y para 2010 ya representan el 10% de menciones. Las luchas de los pueblos indígenas no son principalmente de carácter ciudadano, sino comunitario en defensa de su territorio hídrico (Boelens et al, 2016). Este sector de la sociedad mexicana es caracterizado por concentrar la pobreza y exclusión social, así como estar involucrados en los mayores proyectos de trasvase. La otra tendencia importante es el de la actuación de las autoridades gubernamentales, en donde no diferencia entre nivel federal estatal o local,

pero muestra un constante incremento porcentual. Los vecinos son aquellos sujetos identificados en tanto hablan o denuncian desde el ámbito local, sin ninguna identidad organizativa. Estos pasan de 29% en 1990, a 41% en 2000, y 31% en 2010 (2016:111-112). Los otros grupos sociales identificados son partidos políticos, agricultores, empresas, ONG y representantes vecinales.

Kloster no proporciona desglosada por año las formas de lucha de cada una de las identidades sociales analizadas, pero provee los datos agrupados de todo el período. Las identidades sociales más

activas son las ONGs y agrupaciones de lucha con el 50.2% de sus acciones directas, y los indígenas con 45.7%. Las ONGs y agrupaciones de lucha son más proclives a las medidas de presión, como son las exigencias o rechazo de la política pública, así como los recursos que movilizan en el conflicto son mayores y más diversos. Esto provoca que más allá de la declaración, hayan desarrollado distintas formas de presión y de presentación ante los medios de comunicación de los problemas públicos del

agua, representando un 35%, en tanto que los indígenas sólo el 14.3%. Los otros sectores sociales resaltan por recurrir más a las medidas de presión.

Tabla 3. Formas de lucha de las identidades sociales, (%)

	Acciones directas	Presión	Declaración	Otras	Total
Autoridades Gobiernos	51.4	36.2	11.5	0.9	100
ONG y agrupaciones de lucha	50.2	35.0	12.8	2.0	100
Indígenas	45.7	14.3	40.0	0.0	100
Agricultores, Empresas, Productores	36.6	49.0	13.8	0.6	100
Representaciones vecinales	31.7	57.6	9.3	1.4	100
Vecinos	29.7	55.5	14.4	0.0	100
Partidos Políticos	29.7	64.1	3.1	3.1	100
Total	39.4	46.8	11.8	2.0	100

Fuente: Kloster, 2016, pp. 115-117

Los movimientos sociales los hay de todos los tipos y tamaños, presentan una tremenda variedad de formas. Para atrapar de alguna manera esta clase heterogénea de fenómenos hace falta algún tipo de tipología. Ésta puede construirse por medio de diversos criterios. Una forma es a partir de las diferentes identidades sociales involucradas en las acciones directas, las que permiten visualizar dos tipos de movimientos sociales por el agua: los movimientos ciudadanos y los movimientos comunitarios. Ambos tipos no se contraponen, aunque no coincidan en el tipo de acciones y recursos que movilizan, incluso es reiterado encontrar conflictos de carácter local con base en organizaciones comunitarias que inician su lucha por el agua, y cuando logran cierta notoriedad pública, ONGs y otras organizaciones con activistas ajenos a las comunidades se vinculan a su lucha, generalmente cambiando tanto las tácticas como la estrategia. En otros casos conforman coaliciones sobre la base de puntos en común, pero en otros se contraponen entre ellos, o bien con los grupos de interés y presión, partidos políticos y otras organizaciones que también se involucran.

La implementación de la GIRH supondría la creación de vías de expresión de la diversidad de interés en torno al agua, con un enfoque de cuenca, y la constitución de las instancias apropiadas para la institucionalización de los conflictos en torno al agua. Sin embargo, se muestra una tendencia hacia la polarización, la

consolidación de sectores sociales con repertorios de acción basados en las acciones directas, en tanto no ven resueltos sus intereses y prevalece su percepción de injusticia hídrica. Esto se expresó claramente en el análisis que hicieron los académicos y organizaciones respecto a la propuesta de una nueva Ley General del Agua en 2015, organizados en la Coordinadora Nacional Agua para Tod@s Agua para la Vida, donde se manifestó el dilema al que se enfrenta actualmente la gestión del agua: mayores facilidades para la inversión privada en la solución de los problemas de abastecimiento urbano (principalmente) a través de mayores intervenciones en el ciclo hidrológico por medio de trasvases e infraestructuras, o la solución vía la participación social y el consenso con la diversidad social y de intereses que caracterizan a la mayoría de las unidades hidrológicas del país, asumiendo estrictamente la pretensión de limitar el desarrollo económico a la disponibilidad de agua en las regiones e incorporando en el arreglo institucional a las distintas formas de gestión social del agua, caracterizadas por su funcionamiento en el plano local.

4. CONCLUSIONES

Después de más de tres décadas de iniciada la implementación de la GIRH, como la formulación integradora de la mayoría de las recomendaciones que promueven los organismos internacionales para frenar el deterioro hidrológico en el mundo,

es evidente su desgaste en cuanto a los aspectos de participación social, al menos en México. La incorporación de sus principios en las políticas hídricas nacionales de muchos países generó un optimismo excesivo que dio origen a numerosas publicaciones y trabajos académicos al respecto. Ahora se extienden distintas críticas y posiciones que perciben a la GIRH con duda (Saravan et al, 2009).

En cada país, los grupos de interés, las organizaciones de la sociedad civil y las hidrocracias locales han interpretado los mandatos de la GIRH a su manera, a la de su régimen de gestión del agua. Sin embargo, pasar de un modo de gestión del recurso con base en la construcción de infraestructura para garantizar la oferta de agua para el crecimiento, a otro centrado en las políticas de distribución del recurso, incorporando la preocupación por la seguridad hídrica futura, asumiendo ciertos principios de sostenibilidad a largo plazo y con base en la gobernanza del agua propuesta desde la nueva gestión pública del agua, es algo que todavía se encuentra en proceso, que no es fácil ante una tradición centralizadora de la gestión del agua en el gobierno federal. Una de las dimensiones que siempre resultarán de las más problemáticas para abordar es la de la autoregulación de la sociedad respecto a su intervención en el ciclo hidrológico, la cual resulta actualmente, en el antropoceno, la principal fuerza transformadora del ambiente en el planeta. Esta autoregulación solo será posible a partir de la acción pública, punto de encuentro entre las acciones gubernamentales con las acciones sociales, lo que implica inevitablemente tanto la confrontación como la construcción de consenso. Los conflictos generados por los movimientos sociales son entonces una de las fuerzas de cambio a los cuales deben de responder desde sus particularidades cada arreglo institucional.

En las últimas dos décadas se han extendido los estudios sobre los cambios socioambientales vinculados con el agua y el cambio climático. A pesar del intenso contenido teórico en varias explicaciones acerca de los conflictos ambientales, aplicables al ámbito del agua, un número significativo de estudios sobre conflictos por agua están marcados por lo que Mussetta (2010) señala como los *estudios de caso pobres teóricamente*, en los cuales se asume una caracterización monográfica-descriptiva de las etapas, actores y estrategias de los involucrados en el conflicto, a veces muy detallados pero comúnmente vinculados a las posiciones gubernamentales o de ONG's con un contenido enunciativo de una posición normativa, como son los derechos humanos, la justicia hídrica o la democracia; el segundo bloque lo identifica como *algunos enfoques dominantes*, los que repiten perspectivas ya probadas pero limitadas, las cuales generalmente se quedan en una visión disciplinaria, sin abordar lo que precisamente se constituye en la complejidad de los estudios de agua y ambientales, la necesidad de vincular los procesos sociales con los procesos biofísicos.

La información disponible permite percibir el ciclo de protesta por el agua, con el nivel de representatividad que proporcionan los medios hemerográficos nacionales. Esto significa que la magnitud e intensidad de los conflictos locales por el agua quedan excluidos del análisis, pero no por eso son menos importantes, ya que la conflictividad difusa en torno al agua puede estar ya generando un exceso de demandas sociales sobre la gestión gubernamental del agua en el ámbito local. Teniendo como línea base 1990, se puede afirmar que los problemas del agua se convirtieron en un asunto público más relevante en las últimas dos décadas, produciendo por lo tanto mayor número de conflictos. Además, como los muestra la investigación de Kloster (2016), estos no sólo son más públicos y, probablemente más en cantidad, sino más intensos en términos del tipo de acciones que despliegan los involucrados. Esto se puede asociar con el desarrollo del modelo de gestión del agua en el país, la GIRH, pero aún más con el régimen de gestión del agua. Lo que se desarrolla en realidad son las formas concretas en que se organiza la gestión del agua 'en terreno', no los principios generales, que son por definición abstractos. Se muestra claramente que existen dos tipos de movimientos sociales por el agua, y sobre ambos, nos atrevemos a aseverar, mantienen un fuerte cuestionamiento a la autoridad del agua, en parte por su decepción respecto al modelo participativo que la misma OECD reconoce (2013). El escenario próximo es de intensa disputa por la aprobación de la Ley General del Agua, y seguramente por las políticas de redistribución del agua mediante trasvases y transferencias.

Los movimientos por el agua, tanto los de carácter comunitario como social, están expresando una radicalización de las formas de lucha y la ampliación de sus repertorios de acción. Kloster (2016:145-146) afirma que se está traspasando un contexto de confrontación de un Estado garante y posibilitador de la ampliación del estatus ciudadano a una acción directa cada vez más representativa de una lucha en la cual se desplaza la posibilidad estatal en favor del uso de acciones de oposición, obstrucción o despliegue de fuerza, en busca de una alternativa para encontrar más equidad ante el problema del agua percibido. Si bien, como aclara en su análisis Kloster, están más extendidas las acciones directas, estas no son homogéneas. Es por esto que lo que parece ocurrir es la "pérdida de los canales tradicionales de negociación", antes que la construcción de nuevos, y esto en sentido de gobernabilidad y gobernanza del agua en México, va contra lo que discursivamente se han fijado las autoridades federales como propósito de la GIRH. Es claro que esto no sólo depende de los responsables de la gestión gubernamental del agua, pero refleja la evaluación que socialmente se está haciendo del manejo de los recursos hídricos.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alberti, G. & Villena Higuera, J.L. (coord.). 2014. Movimientos e instituciones y la calidad de la democracia. Análisis de casos en América Latina y la unión europea. Ediciones Octaedro, Barcelona, p. 240.
- Ávila, P. 2007. El manejo del agua en territorios indígenas en México. Banco Mundial, Departamento de México y Colombia, Región de Latinoamérica y el Caribe, México, p. 108. (Serie del Agua en México, vol. 4).
- Azuela, A. & Mussetta, P. 2009. "Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México", *Revista de Ciencias Sociales* N° 16, Universidad Nacional de Quilmes.
- Bazán Pérez, C. I. y Suárez Lastra, M.. 2014. Propuesta metodológica para detectar patrones geográficos de conflictos por el agua en el estado de Morelos, 2000-2010. *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, 84: 69-80. DOI: 10.14350/ig.37877
- Biswas, A. K. 2004. Integrated Water Resources Management: A Reassessment. *Water International*, Vol. 29, 2: 248–256.
- Bizberg, I. 2010. Una Democracia Vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia, pp. 21-60, en Bizberg, I. & Zapata, F., coord. Movimientos sociales. México: El Colegio de México. (Col. Los grandes problemas de México, VI)
- Boelens, R., Hoogesteger J., Swyngedouw, E., Vos, J. & Wester. Ph. 2016. Hydrosocial territories: a political ecology perspective. *Water International*,: 1-14, DOI:10.1080/02508060.2016.1134898
- Butterworth, Warner, J., Moriarty, P., Smits, S. & Batchelor, C. 2010. Finding practical approaches to Integrated Water Resources Management. *Water Alternatives* 3(1), pp. 68-81.
- Cabrero Mendoza, E. 2005. Acción pública y desarrollo local. Fondo de Cultura Económica, México, p. 447.
- Calderón Gutiérrez, F. (coord.). 2012. La protesta social en América Latina. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, p. 318. (Cuaderno de Prospectiva Política 1).
- Conagua. 2016. Estadísticas del Agua en México, edición 2016. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales- Comisión Nacional del Agua, México, p. 282.
- Descola, P. 2017. ¿Humano, demasiado humano? *Desacatos* 54, 16-27.
- Dourojeanni, A. 1994. La gestión del agua y las cuencas en América Latina. *Revista de la Cepal*, 53: 11-128.
- García, E. 2004. Medio ambiente y sociedad. La civilización industrial y los límites del planeta. Alianza Editorial, Madrid.
- Gómez Fuentes, A.C. 2015. Redes y movimientos sociales en contra de la construcción de presas en México. El caso del Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos. *Revista Espaço Acadêmico* 14: 5–15.
- González Reynoso, A. 2016. La región hidropolitana de la ciudad de México. Conflicto gubernamental y social por los trasvases Lerma y Cutzamala. Instituto Mora, México, p.188.
- Hajer, M. 1995. The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process. Clarendon Press, Oxford, UK, p.352.
- Hannigan, J.A., 2006. Environmental sociology, 2nd ed. Routledge, New York, USA, p.194.
- Heynen, N. & Van Sant, L. 2014. Political ecologies of activism and direct action politics, pp. 169-178. En T. Perreault, G. Bridge y J. McCarthy. *The Routledge Handbook of Political Ecology*. Routledge, Nueva York.
- Homer-Dixon, Th. F. 1996. Environmental scarcity, mass violence, and the limits to ingenuity. *Current History* 95. November, pp. 359-365.
- Homer-Dixon, Th. F. 1999. Environment, Scarcity, and Violence. Princeton University Press, Princeton, NJ, p.247.
- Ibarra, P. 2005. Manual de sociedad civil y movimientos sociales. Síntesis, Madrid.
- IMTA, 1991. Agua y sociedad. Tendencias. números 0,1,2,3, Subcoordinación de Participación Social-Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Jiutepec, Morelos, México.
- IMTA. 2015. Proyecto Observatorio de conflictos por el agua en México CP1407.1. Informe Final. Subcoordinación de Participación Social-Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Jiutepec, Morelos, México.
- Inglehart, R. 1991. El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas. CIS-SigloXXI, Madrid, p.539.
- Kloster, K. 2016. Las luchas por el agua (1990-2010). Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México: 172.
- Lascoumes, P. & Le Gales, P. 2014. Sociología de la acción pública. El Colegio de México, México, p.141.
- Latinobarómetro. 2010. Informe Latinobarómetro, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- Latinobarómetro. 2016. Informe Latinobarómetro, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- Le Billon, Ph. 2015. Environmental conflict, pp. 598-608. En Perreault, T., Bridge, G. & McCarthy, J. *The*

- Routledge Handbook of Political Ecology. Routledge, Nueva York.
- Leff, Enrique. 2014. The power-full distribution of knowledge in political ecology: a view from the South, pp.64-75. En T. Perreault, G. Bridge y J. McCarthy. The Routledge Handbook of Political Ecology. Routledge, Nueva York.
- Linton, J. & Budds J. 2014. The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum* 57:170-180.
- Modonesi, M. 2016. El principio antagonista, marxismo y acción política. Itaca-UNAM, México.
- Molle, F. 2008. Nirvana concepts, narratives and policy models: Insight from the water sector. *Water Alternatives* 1(1): 131-156
- Molle, F., Wester, P. & Hirsch, P. 2010. River basin closure: Processes, implications and responses. *Agricultural Water Management* 97: 569-577.
- Mollinga, P.P. 2014. Canal irrigation and the hydrosocial cycle. The morphogenesis of contested water control in the Tungabhadra Left Bank Canal, South India. *Geoforum*, 57: 192-204.
- Mussetta, P. 2009. Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México. *Espacios Públicos* 25: 66-84.
- Mussetta P. 2010. Los Conflictos por Agua en América Latina. México: CEPI-ITAM. (Documento de trabajo, 23).
- OECD. 2013. Making Water Reform Happen in Mexico. OECD Studies on Water, OECD Publishing. DOI:10.1787/9789264187894-en
- Peet, R. & Watts, M. eds. 2004. Liberation Ecologies: Environment, Development, Social Movements, 2nd ed. London: Routledge.
- Peña, F. J., Herrera, E. & Granados, E. 2010. Pueblos indígenas, agua local y conflictos: 455-478. En B. Jiménez Cisneros, M. L. Torregrosa, L. Aboites. El agua en México: cauces y encauces. Academia Mexicana de Ciencias, México.
- Perló Cohen, E. & A. González. 2005. ¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudios sobre las relaciones hidráulicas en el Distrito Federal y el Estado de México. Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México.
- Rodríguez Araujo, O. 2009. México ¿un nuevo régimen político? Siglo XXI, México.
- Roth, D., Boelens, R & Zwartveen, M. 2015. Property, legal pluralism, and water rights: the critical analysis of water governance and the politics of recognizing local rights. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47:3, pp. 456-475, Doi:10.1080/07329113.2015.1111502
- Sainz, J. y & Becerra, M. 2003. Los conflictos por el agua en México. *Gaceta Ecológica* 67, pp. 61-68.
- Saravanan, V. S., McDonald, G.T. & Mollinga, P.P. 2009. Critical review of Integrated Water Resources Management: Moving beyond polarised discourse. *Natural Resources Forum* 33: 76-86.
- Sztompka, P. 1995. Sociología del cambio social. Alianza Ed., Madrid. (Col. Universidad Textos, 153).
- Swyngedouw, E. 2004. Social power and the urbanization of water. *Flows of power*. Oxford University Press, New York, p.228.
- Swyngedouw, E. 2009. The Political Economy and Political Ecology of the Hydro-Social Cycle, *Journal of Contemporary Water Research & Education*, issue 142, pp. 56-60.
- Tamas, P. s.f. Water Resource Scarcity and Conflict: Review of Applicable Indicators and Systems of Reference, UNESCO-IHP, Paris: 29 (PCCP series, 21). Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001333/133307e.pdf>
- Tarrow, S. 2009. El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Alianza Editorial, Madrid.
- Tilly, C. 2002. Repertorios de acción contestataria en Gran Bretaña: 1758-1834, pp.17-47. En Mark Traugott, Protesta social: repertorios y ciclos de la acción colectiva. Editorial Hacer, Barcelona.
- Touraine, A., 2000. ¿Qué es la democracia? FCE, México.
- Treffner J., Mioc, V. & Wegerich, K. 2010. A-Z Glossary, pp. 215-320, en The politics of water. A survey / Wegerich, Kai, Jeroen Warner, eds. Londres: Routledge.
- van der Molen, I. & Hildering, A. 2005. Water: cause for conflict or co-operation? *ISYP Journal on Science and World Affairs* 1(2): 133-143.
- Vargas, S. & Mollard, E. (ed.) 2005. Problemas socio-ambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México. IMTA-Institut de Recherche pour le Développement, Jiutepec, Morelos, p. 385.
- Vargas, S., E. Mollard, A. Güitrón (coord.) 2012. Los conflictos por el agua en México: caracterización y prospectiva. Conamexphi-IMTA-UAEM, México, p. 288.
- Wester, P. 2008. Shedding the Waters: Institutional change and water control in the Lerma-Chapala Basin, Mexico. Thesis for PhD. Wageningen University.
- Wester, P., S. Vargas, E. Mollard y P. Silva. 2008. Negotiating Surface Water Allocations to Achieve a Soft Landing in the Closed Lerma-Chapala Basin, Mexico. *International Journal of Water Resources Development*, Vol.24(2): 275-288.