

# El agua en tiempos de incertidumbre

Una propuesta de análisis  
sobre conflictos hídricos  
en la metrópolis de México

**Felipe de Alba**







CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

*Presidente de la Cámara de Diputados*  
Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva

## JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

*Presidente*  
Dip. César Octavio Camacho Quiroz

*Integrantes*  
Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza  
Dip. Francisco Martínez Neri  
Dip. Jesús Sesma Suárez  
Dip. Norma Rocío Nahle García  
Dip. José Clemente Castañeda Hoefflich  
Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza  
Dip. Alejandro González Murillo

*Secretario General*  
Mtro. Mauricio Farah Gebara

*Secretario de Servicios Parlamentarios*  
Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

EL AGUA EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE  
UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS SOBRE CONFLICTOS  
HÍDRICOS EN LA METRÓPOLIS DE MÉXICO

COMITÉ DEL CESOP  
MESA DIRECTIVA

*Presidente*

Dip. Gerardo Gabriel Cuanalo Santos

*Secretarios*

Dip. Angélica Moya Marín  
Dip. Cristina Ismene Gaytán Hernández

*Integrantes*

Dip. Jorge Álvarez Máynez  
Dip. Eveling Soraya Flores Carranza  
Dip. Exaltación González Ceceña  
Dip. Alejandro González Murillo  
Dip. Carlos Gutiérrez García  
Dip. Ariadna Montiel Reyes  
Dip. Cecilia Guadalupe Soto González

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

*Director General*

Lic. Marcelo de Jesús Torres Cofiño

*Director de Estudios Sociales*

Arq. Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

*Director de Estudios de Desarrollo Regional*

Ing. Ricardo Martínez Rojas

*Subdirector de Estudios de Opinión Pública*

Mtro. Ernesto Cavero Pérez

*Asesor General*

Mtro. Enrique Esquivel Fernández

# El agua en tiempos de incertidumbre

Una propuesta de análisis  
sobre conflictos hídricos  
en la metrópolis de México

Felipe de Alba

La División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Cuajimalpa colaboró en el proceso de dictaminación y evaluación de este libro.

*El agua en tiempos de incertidumbre. Una propuesta de análisis sobre conflictos hídricos en la metrópoli de México*

Primera edición: julio de 2016

DR © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública  
Cámara de Diputados / LXIII Legislatura  
Av. Congreso de la Unión 66  
Edificio I, Primer Piso  
Col. El Parque  
México, DF  
Tel. 5036-0000 ext. 55237  
cesop@congreso.gob.mx  
<http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN: 978-607-9423-87-2

Miguel Carranza Trejo  
*Diseño de portada*

Claudia del C. Ayala Sánchez  
*Corrección de estilo*

José Olalde Montes de Oca  
*Formación y diagramación*

Nora Iliana León Rebollo  
*Asistente editorial*

Alejandro López Morcillo  
*Edición*

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Impreso en México / Printed in Mexico.

# Índice

Introducción	11
--------------	----

## PRIMERA SECCIÓN

### ¿CÓMO REPENSAR LOS CONFLICTOS HÍDRICOS EN LA ACTUALIDAD?

Algunos referentes teóricos	23
Capítulo 1. ¿Cuáles son las herramientas “legítimas”?	37
Capítulo 2. El conflicto en la metrópolis de México	67
Capítulo 3. Tres conceptos clave: comunidades hídricas imaginadas, crisis decisionales e hidropolítica	87

## SEGUNDA SECCIÓN

### ¿CÓMO SE IDENTIFICAN LOS CONFLICTOS HÍDRICOS?

Más conceptos clave	111
Capítulo 4. Conflictiva institucional	119
Capítulo 5. La conflictiva social	153
Consideraciones generales. ¿Crisis, conflicto o ingobernabilidad?	169
Bibliografía general	181
Índice analítico	205





*A Lukas,*  
por la genialidad de su carácter



# Introducción

En los albores del siglo XXI algunos paradigmas de las ciencias sociales están en controversia, particularmente aquellos relacionados con la historia como sucesión lineal de hechos; o la idea de que la organización político-social funda su legitimidad exclusivamente en el Estado; o los asociados con la urbanización, donde la naturaleza es la eterna proveedora, por ejemplo. Este último paradigma es más que debatible porque la naturaleza no es suficiente o no puede más frente al ritmo de explotación a la que es sometida por gobiernos y sociedades enteras.

Asumir que sus paradigmas están ‘en cuestión’ crea en el individuo una ‘angustia’ por la imposibilidad de ‘poseer’, de apropiarse, de saber, de moverse, que afecta casi todos los ámbitos de la vida moderna.

Esta ‘angustia’ o incertidumbre es uno de los nódulos centrales para entender el conflicto sociopolítico en dos de sus variantes contemporáneas: el individuo que *resiste* y el individuo que se *adapta*. La pregunta es: ¿a qué se resiste o a qué se adapta? Entre otras cosas, a una vertiginosa ‘ordenación’ del mundo que causa desplazamientos territoriales, identitarios, emocionales; o por el ajuste de la vida cotidiana a parámetros de un mercado infinitamente variado en la obtención de plusvalía (que incluye el manejo y la explotación de los recursos naturales), pero, particularmente, a procesos de ‘informalización’ (Mitlin, 2008) debido a un Estado fragilizado porque no es *funcional* a los modelos actuales de *apropiación* de la naturaleza.

La población del planeta se mueve en esa ‘angustia’ definiendo escenarios de incertidumbre donde el *riesgo*, la *vulnerabilidad* o la *informalidad*

son categorías analíticas de uso común que dan cuenta de un mundo enfrentado a amenazas ‘socio-naturales’ *múltiples* (Swyngedouw, 2006; Lavell, 1996), y que pueden notarse, a veces, en los pronósticos catastróficos de especialistas en fenómenos naturales a escala global.<sup>1</sup>

La ‘angustia’ contemporánea refiere también a un individuo ‘perdido’, ‘extraviado’, a las ‘grandes causas’ que ‘dieron sentido’ a movimientos y revoluciones del siglo xx, caracterizado por los *ismos* y sus predicamentos ideológicos (Beck, 1998, 1999, 2003 y 2007).

Por ello, lo que algunos autores denominan una *reestructuración* de los Estados-nación en todos sus planos, en la perspectiva que aquí se plantea, se observa como una *fragilización, desplazamiento* o *reemplazo*, más o menos evidentes en las microhistorias de las ciudades, donde emergen una variedad inusitada de formas de acción política, de relaciones de poder, de *interrelaciones* e *intersubjetividades* que ‘alteran’ la vida cotidiana (e histórica), tal como se conocía hasta hace algunas décadas. En dichas microhistorias, la idea de lo político ya no puede entenderse únicamente en su parte formal o bilateral: Estado-ciudadanos (Giddens, 1999; Beck, 2008, entre muchos otros). La relación ha evolucionado hacia formas más complejas.

En este nuevo siglo, las categorías analíticas como Estado, nación, territorio, identidad, comunidad, entre otros, requieren una revisión profunda que implica reconocer realidades *múltiples* y *en movimiento*, observar irregularidades nuevas en espacios en proceso, en fin, analizar los *patterns* de problemáticas cambiantes. Es decir, tal como Prigogine y Stenger señalaban desde hace ya varias décadas:

<sup>1</sup> Nuevas investigaciones con proyecciones acerca de la escasez de agua y la población del mundo muestran que en 2020 varias regiones del planeta ya no tendrán acceso al agua potable limpia. De hecho, los resultados predicen que para 2020 aproximadamente 30-40% del mundo tendrá escasez de agua, y con los efectos del cambio climático esto puede ser aún peor. Véase “Worldwide water shortage by 2040” (en línea). Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones sostiene que los desastres relacionados con el cambio climático provocarán grandes desplazamientos. Estima que para 2050 unos 200 millones de personas podrían verse obligadas a abandonar sus hogares debido a los cambios ambientales. Igualmente, 8% de la población entraría en un estado de “escasez de agua nueva o agravada” únicamente debido al cambio climático (*Ibid.*). Por ejemplo, las proyecciones demográficas del gobierno capitalino para los próximos 25 años indican que la megalópolis abarcaría a siete millones de nuevos pobladores, lo que hace suponer el reto enorme que en servicios e infraestructura urbana eso significa (Coradini, 1999: 9).

“Ya no son más las situaciones estables y las permanencias lo que nos interesa primordialmente, sino las evoluciones, las crisis y las inestabilidades (...) ya no más sólo lo que permanece, sino también lo que se transforma” (Prigogine y Stenger, 1979: 15).

El análisis de la acción política en las metrópolis del mundo contemporáneo parece dar nuevas pistas para la formación de una ‘imaginación científica’ diferente, parafraseando a W. Mills (1959), a partir de la cual es posible construir *nuevos* problemas de investigación y, en su caso, revisar paradigmas actuales o avizorar otros con mayor pertinencia para los análisis que discuten la ciudad y sus problemáticas. Ese es uno de los objetivos de este estudio.

La identificación de estos ‘nuevos elementos’ requiere de un esfuerzo multidisciplinario, de redes de investigación dispuestas a romper con prácticas científicas que, a veces, han sido *funcionales* a la tradición de universidades e instituciones productoras del conocimiento, o funcionales a los gobiernos de las ciudades en particular.

En dicho sentido, los científicos sociales requieren interrogarse sobre sus formas de producir conocimiento, sobre las formas de acercarse a los objetos de estudio; es decir, de los recursos utilizados hasta ahora para significar la realidad. Esta revisión requiere que se sobrepase la idea convencional de enfrascarse o delimitar la investigación a preceptos teóricos que, en muchas ocasiones, reducen la complejidad de los problemas a muestras separadas o poco interrelacionadas entre sí. La mirada holística es esencial en este propósito.

Todo ello puede representar desafíos inéditos. Quizá pueda comenzarse por reconocer la *desestructuración* de fenómenos históricos agrupados alrededor de la globalización (Robertson, 1992), que nos obliga más que nunca a ver el mundo-en-relación-con; o la pertinencia de indagar sobre la velocidad en el cambio de las eras tecnológicas que vive la sociedad (Beck, 2000) y que modifica de manera impresionante las formas de identidad, de cohesión social, en fin, de la acción política. Particularmente, quizá convenga reconocer que el objeto social es menos un objeto definido (fijo) y más un *encuentro de múltiples temporalidades y espacios en desplazamiento, con actores en constante movilidad* que crean y recrean esta ‘angustia’ e ‘incertidumbre’ contemporáneas.

‘Angustia’ e ‘incertidumbre’ en un mundo de cambios acelerados del ‘no lugar’. Este podría ser el resumen de la vida social contemporánea.

Pero, específicamente para el objeto de esta obra, ¿qué tiene que ver todo ello con la discusión de temáticas ambientales o con las disputas por los recursos hídricos?

Antes de responder este cuestionamiento hay otras interrogantes igual de imprescindibles: al analizar estas controversias como un problema de investigación, ¿estamos interrogando de alguna forma a la organización política contemporánea, a las prácticas estatales o a las prácticas ciudadanas? Es decir, es necesario indagar sobre las relaciones de la noción hombre (Estado, sociedad; o política, emoción) con la naturaleza en los aspectos que la metrópolis —ese monstruo contemporáneo— está creando frente a nuestros ojos.

En este libro se busca aportar elementos de lo que se dará en llamar una ‘reflexión hídrica’, sustentada en la premisa de que los temas del manejo y de sus usos políticos<sup>2</sup> están en el centro de una discusión que interroga algunos paradigmas tradicionales de las ciencias sociales.

Tal como sugiere Leff:

Un *saber ambiental* para construir una *racionalidad ambiental* a través de un *diálogo de saberes*, desde una *epistemología ambiental*, que permitan proponer, por ejemplo, una *educación ambiental amplia* y una *ecología política concreta*. Se trata de construir nuevos saberes y racionalidades capaces de aprehender

<sup>2</sup> Muchos autores abordan el tema. Desde el ángulo de la escasez, por ejemplo, Erik Swyngedouw (2004) en su libro *Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power* sostiene que “(...) los que tienen el poder controlan el agua, los que tienen el agua manipulan a aquellos que tienen el poder, y como resultado, los que no tienen poder no tienen agua” (p. 61). “El agua es la representación moderna de la política y el dinero porque están “materialmente vinculados” (p. 2). Para este autor, la escasez no responde a una carencia absoluta del recurso, sino a una escasez *construida* política y económicamente (p. 47). Es decir, una escasez que depende de la zona geográfica (nivel de urbanización), de las características económicas, o de las luchas políticas. Por tanto, el acceso, el abastecimiento y/o la escasez no es una casualidad, sino que existe un acceso diferenciado al recurso, lo que resulta de personas situadas *en posiciones de poder* que utilizan tales situaciones para un interés específico. De esa manera, el conflicto hídrico en la metrópolis de México es *un problema de ‘poder del agua’* que destaca una variedad de manejos de la escasez (y de la abundancia) del recurso, por ejemplo. En esta variedad de usos y manejos es donde dicho ‘poder’ nos refiere al papel de los intermediarios.

la complejidad ambiental. Este camino también podría denominarse *una estrategia de epistemología política* (citado en Eschenhagen, 2008: 4).

Por tanto, urgen maneras imaginativas y análisis integrales sobre las problemáticas del agua, en particular.

Volvamos a nuestra discusión. ‘Angustia’ e incertidumbre hacen que la vida contemporánea sea definida en gran medida por la complejidad y las ambigüedades en la relación hombre-naturaleza. Esto puede mostrarse a partir de identificar la *multiplicidad de interrelaciones e intersubjetividades* en las cuales convergen actores (individuales o colectivos), lo que crea prácticas *novedosas* de ciudadanía en los distintos territorios, como las ciudades. Es decir, las grandes urbes estimulan formas *creativas* de la acción política, a veces, en forma paradójica, destruyendo el medio ambiente que las nutre. En alguna parte del trayecto civilizatorio ocurrió el olvido de que el ‘hombre es *parte* de la naturaleza’.

A partir de un análisis, por ejemplo, de las problemáticas derivadas de la disponibilidad y administración del recurso, de los acuerdos y desacuerdos entre actores de diferente nivel (formales o informales), o sobre la cooperación interinstitucional; o, en general, a partir de un análisis de las formas de ‘gobernar el conflicto’ hídrico, pueden encontrarse gérmenes de ‘nuevas’ prácticas ciudadanas y algunas de las ambivalencias del individuo en su relación con la naturaleza y las instituciones. Esa es nuestra hipótesis.

En este libro, al tratar el tema de las modalidades contemporáneas del conflicto político, se pretende contribuir a un debate sobre las prácticas ciudadanas emergentes o ‘socionaturales’, tal como les llama Erik Swynedouw (2006). A partir de ello se intenta discutir cómo los usos de la naturaleza afectan los roles del Estado y las múltiples manifestaciones sociopolíticas que irrumpen en consecuencia.

De ese modo, esta obra propone una mirada multidisciplinaria que puede ayudar a reinterpretar nociones tales como ‘prácticas de ciudadanía’, ‘gobernar el conflicto’, ‘fragmentación política’, ‘crisis decisional’, ‘comunidades hídricas imaginadas’, ‘hidropolítica’, mismas que aquí son abordadas.

El objetivo es que este andamiaje de conceptos pueda considerarse una ‘caja de herramientas’ (*toolbox*). Es decir, que ayude a formar en el lector una perspectiva crítica sobre la gestación de la acción política (o



no), en contextos de *insuficiencia* de la intervención del Estado, en los problemas relacionados con los usos del agua. En un sentido general, se propone *repensar* el conflicto ambiental contemporáneo desde un ámbito sociopolítico específico, considerando al hombre como parte integral de un sistema ‘socionatural’ (Swyngedouw, 2006).

Bajo esa perspectiva, en la presente obra se usan cuatro ámbitos contextuales, en los que las nociones antes referidas se concretarían como ‘ámbitos de contestación’:

- *Ámbitos de precariedad del agua* con carencias de organización política tradicional (gobierno eficiente, presencia de partidos políticos, sindicatos, organizaciones urbanas reconocidas), por lo que la participación social o la gestión del conflicto es marginal (la precariedad persiste) o supraterritorial (intervención de agencias federales o internacionales);
- *Ámbitos donde abundan cuestionamientos* por una gestión hídrica controvertida (ineficiente o incapaz, sin cobertura o ausencia de la misma), lo que origina movilizaciones (aun mínimas o de corta duración) o inercias políticas focalizadas en la satisfacción (a veces sólo) coyuntural de la demanda;
- *Ámbitos de precariedad* con presencia de movilización social que intentan (en coyunturas específicas) *reemplazar* a la autoridad, o movilizaciones que no optan necesariamente por confrontar al gobierno, porque buscan soluciones *particulares* (individuales o colectivas) al problema hídrico (a veces con el desarrollo de alternativas ecológicas) (Garavito, 2012; Dávila y Olazával, 2006; Ávila, 2006); y, finalmente,
- *Ámbitos de precariedad* (problemas de abasto o de desborde de drenaje) que constituyen territorialmente *comunidades hídricas imaginadas* a partir de coyunturas que, evocando orígenes (de identidad, de tradiciones o de apego territorial), dan distintos significados a la acción política desarrollada, porque se funda, por ejemplo, en el equilibrio (y defensa) de su entorno socionatural.

Igualmente, en esta obra se descubrirán algunas nuevas ‘interrogaciones’ a las ciencias sociales. El líquido es motivo de conflictos que generan la necesidad del acuerdo, de la venta o de la apropiación real o

simbólica. Aquí se abordan algunos elementos relacionados con los usos políticos, o con la acción política emergente, entre otros. Se trata de un libro fundamentado en experiencias de investigación del autor con más de 10 años repasando esta temática.

Desde hace algún tiempo, en diferentes países el recurso está en la definición de la agenda política nacional y es tema central de toma de decisiones para el diseño de estrategias prospectivas. El asunto convoca tanto temáticas relacionadas con las políticas públicas, como los esfuerzos por satisfacer la creciente demanda de nuevos poblamientos (regulares e irregulares). Además, convoca también a expertos en planeación que, hasta hace pocos años, soñaban con alcanzar algún día la satisfacción completa de la demanda del líquido, aunque todavía tienen que conformarse con satisfacer a ciertos estratos sociales, o geográficamente limitarse a su real disponibilidad.<sup>3</sup>

Sobre todo, convoca a investigadores de diversas disciplinas a repensar ciertas referencias tradicionales. Aquí se alude sólo a cuatro de ellas. Por ejemplo, los sociólogos encuentran en los conflictos por el agua una forma de lucha por el poder, por lo que sugieren la relativa novedad de las protestas legítimas (aunque no siempre legales) por su apropiación (o manejo) real o simbólica. Los antropólogos —cercanos a esta mirada analítica— discuten sobre las cosmogonías, los ritos, las tradiciones o las costumbres o emociones, es decir, en un sentido mucho más vasto, las identidades de individuos, grupos o comunidades.<sup>4</sup>

En otro caso, los politólogos y administradores, en un afán por repensar al Estado y la eterna misión de la eficacia, encuentran los conflictos en algunas fallas de gobierno. Fundados en la *pensée normative* de que aquél debe satisfacer el reclamo frecuente de líquido entre los grupos ciudadanos de diferente origen, a veces ‘saltan’ a imaginar nuevas modalidades de satisfacción desde distancias cada vez más le-

<sup>3</sup> En un informe del Gobierno del Distrito Federal se afirmaba recientemente (2014) que sólo 71% del abasto en la ciudad de México era de calidad aceptable. Un 15% de ese abasto estaba fundado en la sobreexplotación de los mantos acuíferos, lo que reduce a 50% el abasto “sustentable”. Eso rompe con la idea de eficiencia que hemos tenido hasta ahora, con relación al abasto de agua en el Distrito Federal (SACM, 2014).

<sup>4</sup> En ese caso, utilizando una mirada socio-antropológica, aquí se les llamará *comunidades hídricas imaginadas*, parafraseando a Benedict Anderson (1983).

janas, o aún más, recursos colectivos para canalizar la insatisfacción o la protesta. Ahora desbordado el territorio jurídico, el recurso es un tema que habla de lo político cuando se incluyen en sus análisis nuevas estrategias de organización social, o de nuevos funcionamientos estatales. No obstante, hay que reconocer que es todavía un tema relativamente nuevo para la ciencia política, sólo atendido cuando suscita controversia.

Cualquiera que sea la disciplina, el tema de las ‘guerras por el agua’ (Shiva, 2004) o simplemente las disputas por el recurso, permite construir con otros componentes un modelo de análisis sobre el caso.

¿A quién le puede ser útil este libro? Este libro puede interesarle tanto a especialistas como a investigadores, a estudiantes de posgrado, maestría o doctorado. El interés puede venir al mirar este libro como una herramienta para la “puesta en práctica” (*mise en œuvre*) de un conjunto de conceptos para el trabajo de análisis, sea en materia de servicios públicos, sea en materia de uso de recursos naturales.

En lo que se refiere a sus aspectos metodológicos —es decir, cómo está organizado— debe reconocerse que es siempre difícil explicar cómo se llegó a tal final. Ése es el problema metodológico de toda investigación. Esta obra contiene un amplio trabajo porque consiste en concatenar ‘aquello que parece diferente’, lo que es siempre un desafío para cualquier investigador. Pero hacerlo en aquello que tradicionalmente no es vinculado al análisis social lo hace todavía más desafiante.

Hablar de lo político del agua no es un tema nuevo, pero ha sido poco tratado. Existe una vasta investigación respecto al líquido en diferentes disciplinas y enfoques. Pero como se mostrará en este estudio, dichas investigaciones muestran una tendencia, con notorias excepciones, a ser funcionales al gobierno o al conocimiento establecido. Eso no las hace inútiles porque hay una gran variedad de trabajos con alta pertinencia y aplicabilidad.

Sin embargo, esos trabajos dejan de lado aspectos relevantes como: el contexto histórico, social o político que ayudaron a ‘construir’ las decisiones sobre una problemática específica; los proyectos políticos que “están detrás” o que representan los grupos o actores determinados; la variedad de visiones —y por ende la dificultad de coordinación— que existe tanto entre gobiernos como entre investigadores respecto a un mismo problema, entre muchos otros.

Así, es necesario un enfoque que considere algo más que la simple gestión, o sólo los aspectos técnicos de cómo resolver la insuficiencia del líquido, o descripciones de la ‘mecánica’ de la elaboración de políticas públicas que resuelven el problema en el corto plazo, o los análisis de la insuficiencia del recurso que exploran simplemente la satisfacción de la población demandante, sin más.

El propósito entonces es construir algo diferente a partir de lo que conocemos. El meta-análisis se refiere a la articulación de una serie de aproximaciones que el autor ha realizado durante la última década respecto a la problemática ligada. Pero, ¿qué es lo diferente de este trabajo?

Quizás es que se trata de un abordaje con tintes variados, perspectivas que llevan a dar relevancia a elementos nuevos, al menos así le parecen al realizador de esta investigación.

¿Cómo está organizado este libro? La trama entonces es sencilla, para facilitar al lector una comprensión del objeto general: ¿Cómo puede el analista, el investigador, el funcionario, encontrar ‘su manera’ de enfrentar las problemáticas derivadas del estrés hídrico? Si éste está cambiando la forma de hacer política, ¿cómo lo hace?

Para responder a estas dos preguntas el libro está organizado en dos grandes secciones: la primera, compuesta de tres capítulos, se intitula “¿Cómo repensar los conflictos hídricos en la actualidad?”, donde se abordan algunos conceptos básicos del análisis que aquí se propone: *gobernanza, gobernabilidad, conflicto, crisis decisionales e hidropolítica*.

La segunda sección, organizada también en tres capítulos, se denomina “¿Cómo y dónde se localizan los conflictos hídricos?”, en donde se expone la conflictiva institucional por el agua, la problemática social y la idea de una crisis o un estado de ingobernabilidad al respecto.

Igualmente, podrá hacerse una lectura paralela, es decir, en cada tema discutido se ha intentado completar el análisis con ejemplos de las problemáticas abordadas en este libro, que pueden ayudar a un lector comedido a ilustrar el debate que tiene lugar en el mismo.

Las fuentes de dichos ejemplos son variadas, pero intentan ser lo más “empíricos” posibles. Ya el lector juzgará hasta qué punto, o en qué medida tales preguntas han sido respondidas a lo largo de esta obra.

Resta recalcar el gran trabajo que hay detrás de quienes firman un libro. El presente volumen no hubiera sido posible sin la paciente y dedicada colaboración de dos de mis estudiantes: Juana Martín y Alexia

Toro; y después de una lectura de una versión anterior, extendiendo mi agradecimiento por los comentarios pertinentes de Hugo Hernández y Oscar Castillo. Por supuesto, cualquier error u omisión es únicamente atribuible a mi autoría.

México, julio de 2016.

PRIMERA SECCIÓN  
¿Cómo repensar los conflictos  
hídricos en la actualidad?



## Algunos referentes teóricos

Creo que el análisis de [...] la historia de las sociedades permite decir que siempre ha habido —salvo en casos extremos de estrés total— la posibilidad de optar en cualquier momento entre varios tipos de acciones. Esto es para lo que sirve la reflexión. Esto es para lo que sirve el razonamiento. Esto es para lo que sirve la información. Es la “suspensión de la acción”, la oportunidad de considerar varias hipótesis, varias conjeturas, de hacer como el jugador de ajedrez que intenta prever varios movimientos antes de que ocurran y sacar las consecuencias de elegir una u otra opción.

REVEL ET RICARD, *Le moine et le philosophe*.

La segunda mitad del siglo XX reveló a las metrópolis como espacios de concentración poblacional, de *concentración* de relaciones sociales y políticas; como espacios de alta complejidad.<sup>1</sup> Por un lado, son la referencia socioespacial de una modernidad desarrollista, impuesta sin distinción tanto a Estados desarrollados como a Estados periféricos, consistente en criterios de apertura y flexibilidad para integrarse a una mundialización desigual (Veltz, 2000).<sup>2</sup> Por otro lado, son espacios que contienen

<sup>1</sup> Según ONU-Habitat, un cifra mayor a la mitad de la población mundial vive hoy en ciudades y se espera que aumente a 60% en 2030. En 1950 había sólo 86 ciudades de más de un millón de personas en el mundo, hoy hay más de 400 (Davis, 2006). Es posible imaginar que el mundo se está urbanizando a un ritmo nunca antes visto. Este tiempo es definido como una condición histórica urbana que tiene al mismo tiempo una distribución desigual por su carácter geográfico. Algunas regiones son mucho más urbanizadas que otras. Incluso podemos encontrar que algunos barrios de la ciudad son más “urbanos” que otros, o como lo afirmó el sociólogo Gérald Fortin en 1968, también se puede detectar la población urbana en el campo y la vida rural en la ciudad. Esta condición histórica, estrechamente relacionada hoy con los procesos de la globalización, se caracteriza por fuertes interdependencias, la intensificación y la aceleración de una movilidad y un alto grado de imprevisibilidad.

<sup>2</sup> Aparte de Veltz, muchos otros autores analizan el fenómeno de la mundialización. Aunque no haremos una revisión exhaustiva de este fenómeno podemos reconocer algunas de las diversas interpretaciones. En algunos autores con una visión netamente positiva, el concepto de *mundialización* se entiende como “el [factor] que



necesidades locales de descentralización que demandan élites en vías de una redistribución del poder y de la participación de nuevos actores (Sáez, Leresche y Bassand, 1997).

Sobre este gran dilema se desenvuelve la época contemporánea porque es creadora de formas específicas de tensión, particularmente en contextos metropolitanos. En esta tensión ocurren las principales problemáticas de precariedad de recursos naturales, particularmente del agua.<sup>3</sup> En este capítulo intentamos mostrar cómo dicho dilema es esencial en el análisis de lo social y político contemporáneo.

Aun cuando el fenómeno de la metropolización ha tenido tratamientos con variantes notorias, unas de ellas —referencia básica aquí—, la vincula con el fenómeno de la globalización. En el imaginario colectivo, el “modelo de vida” de la metrópolis es *aún* el símbolo de oportunidades para el progreso cultural y económico; no obstante que exista diversidad de opiniones sobre este aspecto (Aguilar, Cisneros y Nivón, 1999; Troin y Troin, 2000: 15). La metrópolis constituye un parámetro para el análisis de la vida contemporánea, dado que nutre la significación del espíritu capitalista (Bell, 1976).

---

[podría] convertirse en una fuerza positiva [que permita un] desarrollo más integral para todos los habitantes del mundo” (Ruiz, 2002: 8). Para lo que es entendido como un *programa civilizatorio*, dicho fenómeno tiene característica de un “fracaso” capitalista (Grüner, 2002: 42). Cercano a nuestro interés, este autor lo considera un debate sobre *lo político*, porque establece el “cruce de la cuestión de *clase* con la cuestión *nacional*” (*Idem*). De esta manera, el concepto de lo nacional “tiene que ser hoy redefinido para abarcar intersecciones culturales e identitarias que no necesariamente se recubren con un territorio exclusivamente jurídico pero que deben tomar muy seriamente en cuenta las historias particulares en su relación tensionada con la ‘totalidad’ mundial” (Grüner, 2002: 42 y ss.). Este “desborde” del análisis del fenómeno de la mundialización es el que nos interesará señalar aquí.

<sup>3</sup> La precariedad hídrica tiene muchos rostros, cifras, tiempos. Por ejemplo, con relación al acceso, en un informe gubernamental se concluía que “de cada 10 mexicanos, cuatro carecen de agua potable, en las zonas residenciales se consume entre 20 y 30% más que la clase popular”, mientras que la situación resulta “alarmante” porque aprovisionar se funda en “una explotación incesante del acuífero, y llegar al agotamiento de los mantos acuíferos y extraer aguas fósiles” o traer agua de fuentes más lejanas. En suma, la precariedad también es dada por “disfuncionalidades”, cuando se advierte que 37% del abasto se pierde “por fugas en el sistema hidráulico”; finalmente, “que el suministro de 17 municipios de la zona conurbana del Estado de México, es del orden de 23 a 25 m<sup>3</sup>/s” (Asunción, 2006: 129).

Durante décadas ha sido tradicional que las imágenes rurales (o imágenes de indígenas) se usaran para el *sketch* cómico o de “entretenimiento”, en los cuales era señalada la “falta de cultura”, es decir, el atraso del medio rural (Trejo, 2002). Por oposición, se conforma un *status quo* urbano que, bajo el contexto de la mundialización, tiene nuevas modalidades sociopolíticas de reproducción, principalmente a través de los medios masivos de comunicación que transforman el mercado y la circulación de bienes, o la creación de servicios (Hiernaux, 2000). México no es la excepción, las metrópolis han modificado progresivamente las formas de tomar decisiones: han modificado tanto las prácticas políticas —las “informalizan”, dice Diane E. Davis— de quienes gobiernan, como de aquellos que resisten. Parafraseando a la investigadora, ello constituye al *Leviatán* metropolitano (Davis, 1998), lo que parece cambiar al régimen político.

En la medida que las ciudades son concentradoras de recursos y de población pueden contrarrestar o cuestionar los objetivos y el poder de los actores y las instituciones nacionales (...) la urbanización rápida y descontrolada ‘reorganiza’ el nexo ciudad-nación (...) [lo que] puede afectar el poder y la legitimidad del Estado-nación. La clave para ambos conjuntos de transformaciones es la proliferación de la informalidad y la confianza en el comercio ilícito y servicios, ambos predominan en las ciudades del sur global. En la rápida transformación de los entornos urbanos del sur global, el empleo informal (principalmente en el comercio y el comercio al menudeo) es una fuente común de medios de vida, en parte debido a la escasez de puestos de trabajo en el sector formal, las bajas tasas de educación y alfabetización, y las altas tasas de migración (Davis, 2010: 413).

De acuerdo con buena parte de autores que abordan el fenómeno, los gobiernos posrevolucionarios en México no previeron la génesis rural a las ciudades (Hiernaux, 1999) ni sus consecuencias metropolitanas (Morales y Jiménez, 2004: 204 y 205). Tampoco tuvieron previsiones sistemáticas sobre conflictos surgidos a partir del impresionante incremento de los asentamientos periféricos (ALDF-DF, 2004: 19). Dichas periferias, como lo señala Troin “son las más desprovistas, las menos integradas a la aglomeración, por ello se convierten rápidamente en espacios de clandestinidad, de los sin-derecho, sin identidad ni vocación precisas”, por

tanto, “el interés posterior de reordenación de su territorio se convertirá particularmente difícil y costoso” (Troin, 2000: 38).

El Estado mexicano permitió que los administradores urbanos locales, estatales o federales repitieran con los recién llegados a las periferias urbanas las prácticas tradicionales del régimen político: el *acarreo* para el culto a la imagen del funcionario en turno, la proyección y uso político de la obra social; el uso electoral y corporativo de la población periférica.<sup>4</sup> Se trató de una “forma de sustentar la vida” (Dussel, 1998) que creó conflictos, sobre todo, aumentaría exponencialmente la desigualdad y la miseria (Dussel, 1998: 3).

Debe anotarse, además, que de 1928 a 1997 el Distrito Federal, la ciudad capital del país, careció de espacios de representación política, por lo que deviene en uno de los primeros espacios sociales que registró la disputa ciudadana por participar en la política local (Székely, 1998). En sus modalidades recientes, esta disputa cambiaría la naturaleza misma del régimen dado que representaron tanto a grupos de ciudadanos como a grupos institucionales.

La vida metropolitana define —al menos en las últimas décadas— la vida política de manera progresiva. Se identifican esquemáticamente tres momentos históricos, aunque no es posible identificarlos con precisión.

1. En los inicios de la década de 1960 la metrópolis estuvo marcada por una urbanización acelerada, afirmada en relaciones políticas corporativas. Es decir, se desarrolla una dependencia

<sup>4</sup> En diferentes *formas, tiempos, escalas*, existe una percepción de que hay un uso coyuntural del abasto. Se trata de los vaivenes de la política formal del abasto que requieren explicaciones complejas. En Ecatepec, en una entrevista a una líder de la colonia, ella lo explicaba así: “[Antes] no nos mandaban el agua. Empezábamos a hacer ruido y, ¡casualmente abrían alguna válvula y zaz! Se llenaba. Principalmente en tiempos de elecciones ¿verdad? En tiempos de propaganda electoral, ¡híjole, tenemos agua [en la red] hasta para aventar! [...] [tenemos también] pipas y un caudal. Y tenemos agua tres veces al día”. Igualmente daba constancia de los vaivenes entre una administración y otra. “La administración anterior, no ésta, la anterior, cuando vinieron no sé qué, a pedir el voto, cuando Eruviel [proceso electoral de 2009], hasta se derramaban los tubos, pensábamos que se nos iban a romper las tuberías. Entonces quiere decir que sí hay agua ¿estás de acuerdo? Sí hay agua. Pasó, fueron las votaciones, y otra vez nos dejaron sin agua” (*Doña Magda*, entrevista realizada el 4 de mayo de 2014).

de los líderes de organizaciones de colonos, de subordinación al Partido Revolucionario Institucional (PRI), al líder “cacique” en turno, como un poder fundado en el reparto de recursos y en el monopolio de la representación ante el gobierno.

2. En la década de 1980 se distingue mayor autonomía de líderes “democráticos” (distribuidor de tareas y de información), así como una dependencia de las organizaciones populares a los subsidios gubernamentales.
3. Es a partir de 1990 que se desarrolla una gran variedad de liderazgos a la medida de la coyuntura (la inestabilidad política es signo central), así como una relativa mayor interlocución con funcionarios y representantes de las instituciones locales (Ziccardi, 1998: 191 y ss.; Coulomb, 1992: 30; Giglia, 1996: 36). Al mismo tiempo, los intermediarios se *informalizan* “vinculando deficiencias del gobierno con alta demanda de servicios o fuerte conflictiva social”.<sup>5</sup>

Estos tres elementos constituyen un contexto cambiante. Por ello, eran necesarios nuevos perfiles para “gobernar” la metrópolis —si se entiende que ello implica resolver conflictos, tomar decisiones o prever insuficiencias—, pues se buscaba que los funcionarios locales “fuesen políticamente sensibles —no sólo técnicamente competentes—, en la administración de la ciudad de México” (Davis, 1998: 428).

<sup>5</sup> De esta forma, si la precariedad es originada tanto por las autoridades (o los políticos) como por los destinatarios del abasto, entonces el intermediario es un “dador” al que se le respeta, se le exige o se le perdona todo, porque él resuelve problemas, porque está disponible, siempre presente para aquel que lo necesita. En tal sentido, ¿quiénes son los intermediarios eficaces? Una persona entrevistada en Ecatepec afirmó: “Antes estaba el arquitecto Francisco Reyes, es él quien nos atendía, y pues sí se veía un poquito más de disposición porque [...] [él] tenía el conocimiento, vivía aquí en Quinto Sol [colonia vecina] y entonces tenía conocimiento de cómo estaba la situación en la Quinta Zona. Pero ya de que se fue él, adiós totalmente. Eso fue en la administración anterior, cuando estuvo Eruviel [presidente municipal 2009-2012, ndlr], a él “lo fueron” [lo despidieron] y no me acuerdo quién estuvo como encargado del organismo y ahorita está el arquitecto Eduardo Bobadilla” (Doña Lorena, entrevista realizada el 23 de abril de 2014). Puede notarse que los *políticos son los intermediarios ‘de paso’*, porque sólo llegan para buscar su interés: el voto. *El abasto informal es la política de las temporalidades híbridas*. Es un misterio del dador sobre los destinatarios, sujeto a los caprichos de los “tiempos políticos”.

Estos procesos son analizados por algunos autores como una responsabilidad del Estado, tal es el caso, por ejemplo, de E. Pradilla, quien sugiere que “el análisis objetivo de la naturaleza de estos conflictos [urbanos] lleva a la conclusión de que la responsabilidad recae sobre el gobierno federal [...] y el PRI, como partido de Estado” (entrevista en *La Jornada*, 24 de mayo de 2000). Igualmente, Alfonso Iracheta (1997) lo plantea como una necesidad de revisar los esquemas de análisis utilizados hasta ahora, dado que se trata de un “fenómeno espacial peculiar”,

Podemos afirmar que el fenómeno metropolitano en general y de América Latina en particular *es un fenómeno espacial peculiar*, cualitativamente distinto de lo que comúnmente se entiende por *fenómeno urbano* y por *fenómeno regional*, en la medida que la región metropolitana como espacio económico-geográfico y el núcleo metropolitano propiamente dicho, son distintos a cualquier otra región subnacional y a cualquier otro centro urbano [...] Las herramientas de análisis para este fenómeno, por tanto, deben corresponder a su peculiaridad, lo que induce a pensar en la necesidad de revisar los esquemas hasta ahora utilizados (Iracheta, 1997: xxii).

Al analizar aquí la precariedad de recursos naturales (agua), lleva a la idea de que se trata de un “modo de vida”: *generador y productor* de relaciones sociales desiguales, visibles en las múltiples *tensiones* sociopolíticas generadas. Dichas tensiones,

[...] se presenta[n] siempre que dos o más personas o grupos [que] intentan poseer el mismo objeto, ocupar el mismo espacio o bien defender objetivos opuestos, al menos una parte considera que su posición se encuentra amenazada por otro actor o grupo. El conflicto así *es inherente a las congregaciones humanas y más aún a las congregaciones urbanas*. Históricamente, la humanidad ha vivido con la amenaza de las conflagraciones derivadas de la escasez de recursos naturales frente al exponencial crecimiento de la población (Nieto, 1999: 8).

Así, como espacio social en tensión permanente (Claret, 2008), este “modo de sustentar la vida” metropolitana (Dussel, 1998) evidencia diversos tipos de *división y segregación* social o espacial. Esto nos permite concebir a la metrópolis *como un fenómeno político* en un contexto de creci-

miento de la contestación política en diversas regiones del país, señalada por algunos desde hace más de una década (Aziz, 1996), lo que muestra cambios en el régimen político cada vez más orientados hacia prácticas neoliberales, tal como lo sostienen Heynen, Kaika y Swyngedouw.

El agua está siendo revalorizada y representada como un bien económico escaso. Con este cambio, las relaciones triangulares entre el proveedor externo, el Estado y los ciudadanos —los tres agentes críticos en el suministro de agua—, asumen nuevas formas, con el ascenso del paradigma neoliberal (Heynen, Kaika y Swyngedouw, 2006: 183).

Pero, ¿cuál es la particularidad de los conflictos hídricos que existen en México? Su análisis evidencia *desacuerdos* sobre el “modo de vida” metropolitano, entre actores e instituciones que participan en ellos. Igualmente, evidencia aspectos como el desarrollo “anárquico” de la ciudad, o la falta de espacios de participación política. Entonces, es un símbolo del desfase entre procesos *múltiples* de cambio. Diane E. Davis hace un retrato claro de ello:

En este acotado terreno social y espacial [la metrópolis de México], donde el partido gobernante [el PRI] trataba de equilibrar diversos intereses [...] y promover el desarrollo industrial en la capital [...] los funcionarios de la ciudad de México implantaban políticas de servicios urbanos y de administración urbana que les permitieran mantener mejor la lealtad de un amplio espectro de fuerzas (Davis, 1998: 428).

De ese modo, la metrópolis es el “lugar” donde ocurren múltiples procesos políticos, los cuales estudiaremos a partir de las tensiones sociopolíticas. Es el espacio “natural” del conflicto hídrico contemporáneo.

### **¿Cómo entender el conflicto político del agua?**

En la actualidad, la acelerada configuración urbana de México (Duhau y Giglia, 2008) plantea nuevos retos a las instituciones responsables de la planificación de las ciudades, así como a los actores políticos y sociales, por supuesto.

En algunos casos, cuando esta planificación no es suficiente o “pertinente”, aparecen tensiones sociales nuevas, tal como algunos autores han desarrollado en amplios estudios (Borja, 2004; Iracheta, 2004; Pradilla, 2000b; Gómez, 2000). De esta manera, *la discusión sobre la noción del conflicto metropolitano requiere abordar algunas características de la modernidad capitalista*.<sup>6</sup>

Su estudio es relevante tanto por su dinamismo como por su complejidad, porque la metrópolis constituye el carácter disímbo, desigual, central y descentrado; elitista como marginal, múltiple y simplificador de dicha modernidad capitalista. En dicho sentido:

[...] las grandes ciudades tienen un rol particularmente importante en los estudios de cambio social (...) porque un gran número de problemas sociales emergentes se manifiestan con agudeza en dichos territorios. El análisis del cambio social en las grandes ciudades permite, en consecuencia, esclarecer de manera privilegiada el ‘futuro problemático’ de una sociedad dada (Gabriel y Hoffman-Martinot, 1999: 9).

Como lo sugiere Pradilla, el conflicto metropolitano de modernidad capitalista puede observarse en los contrastes entre unas “áreas modernas, producto de la acción de la promoción inmobiliaria de alta rentabilidad, orientada hacia la satisfacción de las necesidades de la gran empresa y el sector de altos ingresos” y, unas “áreas empobrecidas y atrasadas de la economía popular y los sectores de bajos ingresos” (Pradilla, 2000b: 10).

Por su parte, en la perspectiva de Troin (2000) el análisis de la metrópolis como conflicto moderno la muestra como:

[...] un rompecabezas extremadamente contrastante [...] su organización socioespacial está marcada por numerosas segregaciones étnicas, sociales; sobre todo, por una intensa movilidad espacial. Es casi

<sup>6</sup> La visión sobre esta modernidad capitalista puede variar según la fuente o el autor. Conformémonos con un ejemplo, T. Eagleton en su libro *La idea de la cultura* sostiene: “Los pronósticos vaticinan un nuevo milenio de capitalismo todavía más autoritario e inexpugnable; un capitalismo que, sobre el fondo de un decadente panorama social, se ve asediado por enemigos internos y externos cada día más desesperados; un capitalismo que renuncia finalmente a toda pretensión de un orden consensuado y que se entrega a una defensa despiadada de los privilegios. Muchas son las fuerzas que podrían ejercer su resistencia contra este lúgubre vaticinio” (Eagleton, 2001: 81).

imposible modelizar este tipo de ocupación del espacio en función de ingredientes sociales: en Calcuta, los ricos viven en el centro de la ciudad y los pobres se amontonan en coronas expansivas de barrios periféricos; en México, los pobres han invadido el centro histórico, los ricos se fueron a ocupar los suburbios exageradamente caros. Todas las formas de distribución espacial son posibles, además de evolucionar muy rápidamente (Troin, 2000: 18).<sup>7</sup>

En la perspectiva de Lorrain (2003), en la configuración metropolitana los usos de los recursos naturales (y servicios urbanos vinculados) tienen un lugar conflictivo, de una sociedad dividida. Para el autor, estas áreas son altamente contrastantes, porque se trata,

<sup>7</sup> Existen muchos casos de este desplazamiento progresivo de pobres de los centros a las periferias, principalmente por procesos de gentrificación. Por ejemplo, la avenida Juárez en el centro histórico de la ciudad de México, que a partir de 1950 se convirtió “en un espacio comercial y recreativo con elegantes hoteles, restaurantes, turismo, centros de convenciones y vida nocturna”, por lo que se registró un doble flujo poblacional con efectos contradictorios. Por un lado, “un flujo de población de altos ingresos emigró hacia zonas como Lomas de Chapultepec, Polanco y el sur” (Herzog, 2004: 275), por otro lado, un flujo de población de bajos ingresos que ocupó ciertas edificaciones que por “la falta de mantenimiento y la congelación de rentas” creó un claro deterioro urbano. Esta situación se agudiza con el terremoto de 1985, que propició un despoblamiento del polígono Juárez-Eje Central-Arcos de Belén-Chapultepec-Balderas, por lo que su contribución económica a la delegación Cuauhtémoc era prácticamente nula. Más tarde, en 2003, el gobierno del Distrito Federal, después de la compra de terrenos, pactó con el empresario Carlos Slim la creación del Proyecto Alameda (una iniciativa gubernamental de al menos 10, que se han desarrollado en el centro histórico entre los años 1985 y 2001) (*Véase* José González Méndez. “En cámara lenta”, *La Jornada* 19 de septiembre de 2005). Esta intervención revaluó el suelo en la zona, que pasó de costar 500 dólares el metro cuadrado a alcanzar los 10 mil dólares en 2005 —según González (2005)—. Duhau y Giglia (2008) destacan que con estas acciones no se cumplió con la prioridad de que las viviendas fueran destinadas para un sector de la población de bajos ingresos, sino por el contrario, los desarrolladores de vivienda se centraron en un sector de la población de clase media y media alta en algunas colonias de la ciudad central (Duhau y Giglia, 2008: 133). Por oposición, la gentrificación de esta zona contribuyó al crecimiento de la oferta de vivienda de interés social en los municipios conurbados del Estado de México, aunque en condiciones “carentes de infraestructura adecuada y servicios urbanos, con las implicaciones conocidas del gigantismo urbano y la multiplicación de los problemas metropolitanos” (Pradilla y Sodi, 2006: 167). Otros autores denominan a ello “exclusión estratégica” al subrayar la “alta” atención gubernamental que se presta a los centros históricos mientras que la periferia vive prácticamente en el abandono (De Alba y Cruz, 2013a).



[...] generalmente de barrios preciosos y súper equipados, [donde] los niveles de servicios se aproximan a los estándares de países industriales [frente a] los barrios de habitantes espontáneos, de barrios informales u otros ghettos donde falta casi todo... [Por tanto] intentar analizar las herencias de una sociedad dividida nos lleva a numerosos desafíos políticos institucionales y a reflexionar [sobre el cómo] terminar con esas prácticas existentes (Lorrain, 2003: 448).

Como fenómeno de la modernidad, las tensiones sociales en la metrópolis están cargadas de sentido político en la medida que *condensa, concentra y polariza* las contradicciones sociales en un espacio definido.<sup>8</sup>

En consecuencia, los orígenes y las causas de conflicto en la metrópolis refieren una multiplicidad problemática. Esto coincide con la propuesta analítica de Alfonso X. Iracheta, para quien esas características remiten a su vez al concepto de espacios “fragmentados” como una metrópolis ‘atravesada’ por la movilidad.

La *fragmentación metropolitana a nivel espacial y social* nos habla de un conglomerado heterogéneo [...] donde se aprecian varios fenómenos críticos: la *baja movilidad* de buena parte de su población por la ausencia de transporte público adecuado y suficiente o por los altos costos que involucra, lo que obliga a los pobres de la ciudad a resolver sus necesidades económicas a través de actividades locales o cercanas [en su lugar] de residencia en condiciones por demás deplorables [...] El costo relativamente bajo de algunos transportes facilita cierta movilidad, sin embargo, la desintegración de los sistemas y la *preeminencia del transporte individual*, terminan por hacer demasiado tortuosos y lentos los trayectos y en muchos casos altamente costosos debido a los transbordos y a la necesidad de acudir al centro metropolitano [para trabajar] o a distritos industriales alejados de los habitacionales (Iracheta, 1997: 13).

<sup>8</sup> Aun cuando los indicios de dicho sentido político puedan encontrarse aislados, es labor de los analistas su estructuración y sistematización objetiva. De esta forma, puede afirmarse que de esa manera los fenómenos de *segregación*, privatización del espacio, degradación y agotamiento de recursos naturales, escasa planeación urbana, problemas de coordinación intergubernamental, así como la insuficiencia institucional para la coordinación urbana y metropolitana, son temas clave para entender la intensidad y la complejidad del fenómeno político de la urbe (Duhau, 1993; Garza, 1990). Esto nos refiere nuevamente a espacios divididos, en tensión, fragmentados.

Igualmente, esta fragmentación metropolitana puede evidenciarse en las disputas por los recursos naturales. Para Alfonso X. Iracheta se trata de una confrontación hombre-naturaleza y del Estado que ‘abandona’ un rol de ‘procurador’ por atender sus compromisos con ciertos grupos dominantes:

Los procesos productivos sobre la naturaleza se reflejan en cambios climáticos, destrucción de la capa vegetal, la emisión de contaminantes sobre el suelo, los cuerpos de agua y la atmósfera, haciendo más aparente la contradicción del uso del espacio y generando nuevas reivindicaciones sociales que confirman a la metrópolis como arena de la lucha entre clases sociales, *y haciendo también más aparente el papel contradictorio del Estado que, teniendo que enfrentar el deterioro ambiental, difícilmente confronta a las fracciones de capital (básicamente industrial y del transporte) que provocan tal deterioro* (Iracheta, 1997: 63).

Por todo ello, varios autores señalan que el aspecto más estudiado sobre la metrópolis política son los conflictos que se reflejan como la ‘confrontación’ entre lo público y lo privado, referente a la problemática urbana de los servicios públicos (Jouravlev, 2003; Herrador y Dimas, 2000; Bendick, 1993). En la categoría *servicios públicos* son relevantes los servicios de mantenimiento de la imagen urbana: calles y pavimentación, urbanización pública y privada, gas, servicio de agua potable, su aprovisionamiento y abasto, seguridad pública, entre otros.

De este modo, los estudios de la vida urbana en México requieren un *entrecruzamiento* en el análisis de sus problemáticas. Como veremos más tarde, este entrecruzamiento frecuente entre las dinámicas urbana y la política tienen un tratamiento separado en las investigaciones sobre el tema (Martínez, 2004; Rodríguez, 2003; Luiselli, 2002). Por ello parece necesario tener presentes diferentes planos para entender el desarrollo de lo político en la metrópolis.

En suma, el conflicto entre actores e instituciones, como expresión de lo *político*, es comprensible a partir del análisis de la multiplicidad de factores de poder e intereses. Esta multiplicidad se vincula en las diferentes formas de tensión hídrica, particularmente en años recientes. Así es como se estructura la complejidad que ahora se intenta discernir.

## ¿Cómo “operacionalizar” su análisis?

La metrópolis se define como un espacio de concentración de problemáticas de diverso orden: transporte, vivienda, uso de suelo, usos del agua, etcétera, y es por ello que sirve como marco ideal para estudiar las “formas de gobernar” las tensiones sociales. Aquí se busca saber cómo se “gobierna la precariedad” del agua que presenta signos de una fuerte crisis (Perló y González, 2006; De Alba, 2005; entre muchos otros).

Se trata de indagar cómo los gobiernos y la ciudadanía manejan una serie de desafíos marcados por tal insuficiencia: la “falta” de agua tanto en su *aprovisionamiento* (las fuentes son cada vez más lejanas y su transportación cada vez más costosa), en su *distribución* (los usos de los caudales están ligados a una gestión federal en controversia constante con autoridades locales); en el *abasto* (se usan cada vez más vías informales como el tandeo o pipeo); o en su *consumo* (las disparidades del consumo están marcadas por una indecisión en las formas de apropiación del mismo).

Igualmente se busca desarrollar un análisis teniendo que, con las primeras elecciones locales del DF —capital de la república—, se marcó un “cambio de época”. Más tarde, en el 2000, en el plano nacional otro partido —Acción Nacional (PAN)— desplazó de la Presidencia de la República al Partido Revolucionario Institucional (PRI), que había gobernado ininterrumpidamente desde 1929. Entonces, resulta interesante analizar esas tensiones políticas, ligadas con el servicio (aprovisionamiento, distribución, abasto o consumo) y los aspectos políticos de la “metrópolis hídrica” (inundaciones, riesgo, desastres; o las prácticas clientelares o el rol de los intermediarios), como ejemplos de las transformaciones de las formas en el espacio que se estudia.

Para operacionalizar el análisis, en esta sección se utilizan dos conceptos clave. En primer lugar, el concepto de *gobernanza* para explicar los “aspectos institucionales” de los conflictos, el cual vinculo, *grosso modo*, a un discurso que critica la gestión pública y que sugiere una necesaria privatización del servicio, por lo que aquí la denominaré *gobernanza mercantilista*. En segundo lugar, uso el concepto *governabilidad* para explicar los aspectos sociales —es decir, la importancia de actores sociales— que desarrollan nuevas interrelaciones.

El contraste entre estos dos conceptos (gobernanza y gobernabilidad) se desarrolla a través de la noción de *fragmentación política*, entendida aquí,

entre otras características, como el resultado del arribo al poder de gobiernos originarios de partidos diferentes, lo que ha generado una serie de disputas y tensiones entre aquéllos y ciertos grupos sociales.

Con esta oposición conceptual (gobernanza-gobernabilidad) se define una coyuntura, lo que permite desarrollar una caracterización en detalle de la actualidad de la vida política.

Además, el análisis de esa coyuntura implica la utilización de otros dos conceptos: *a) la crisis decisional* entendida como el conjunto de condiciones (socioinstitucionales) que impiden tomar decisiones estratégicas en la materia y que, además, bloquea el desarrollo social e institucional de la metrópolis, y *b) la hidropolítica*, que es evocado y utilizado para hablar de las formas de solución de los conflictos por el agua, según algunos autores (Perló y González, 2006; Ávila, 2002).

En suma, se resalta la existencia de una paradoja en la actual condición que enfrentan los actores de la metrópolis. Por una parte, dirigidos por un discurso de la *gobernanza*, existe una fuerte crítica a las deficiencias del servicio, lo que favorece discursos de privatización aun cuando las leyes o el origen de los gobiernos no lo permiten, particularmente en el caso de los gobiernos que se reclaman de izquierda. Este choque ideológico está limitado, en cierto sentido, por la base social que ese gobierno reclama y que se había opuesto sistemáticamente a medidas de privatización de los servicios públicos.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Esta crítica al carácter público del servicio del agua ha tenido varios ejemplos. Conformémonos con aquel ocurrido en 2006 cuyo contexto fue la realización del IV Foro Mundial del Agua en México. En el evento se resaltaba con insistencia la necesidad de una “nueva gobernanza” con este enfoque privatizador, aunque se reconocía al agua como un derecho. En esa ocasión, Carlos Slim, presidente del Grupo Carso, propuso en su conferencia magistral la creación de una agencia autónoma del agua, no dependiente del presupuesto nacional, como una asociación entre el sector público y privado para realizar las inversiones requeridas y solucionar los problemas del agua en el Valle de México. Mencionó que se necesitan inversiones para aumentar la infiltración del agua de lluvia, solucionar los problemas por fugas y tratar las aguas residuales (IV Foro Mundial del Agua, “Informe final”, 2006: 20). En cifras, Slim propuso reunir de 50 a 60,000 millones de pesos en inversiones durante los siguientes tres años para solucionar “los crecientes problemas hidrológicos en el Valle de México” (IV Foro Mundial del Agua, “Informe final”, 2006: 26). Igualmente, el empresario sugería que “las inversiones privadas no tienen nada de negativo”, y que era “urgente realizarlas en el corto plazo para tener un plan de recuperación, terminar con el desperdicio, tender redes de captación de agua de lluvia y establecer plantas

De este modo, las protestas sociales cuestionan la legitimidad tradicional porque se nutren de una población cada vez más alejada de controles corporativos del antiguo régimen político (De Alba, 2002 y 2008). Por ello ven menos inconveniente la privatización parcial si se garantiza una dotación suficiente del líquido.

Al mismo tiempo, esta población desfavorecida vive todos los días la precariedad, las deficiencias del servicio o la aparición del desastre como evidencia inmanente del conflicto.

Finalmente, no se pretende agotar la significación (o los usos) de los términos aquí utilizados. Más bien, como una idea de operacionalizar la teoría, se busca ponerlos en el contexto de una discusión *interdisciplinaria* en la que se usa parcialmente cada uno para darles una resignificación apropiada, respetando el sentido común que el debate científico ha dado a cada uno de esos conceptos, como se ha advertido antes.

---

de tratamiento para recargar el acuífero del subsuelo”. En su análisis afirmaba: “en pocos años la demanda de bienes y servicios se multiplicará 10 veces. Para evitar los efectos catastróficos que eso podría significar para la humanidad y el planeta se requieren grandes inversiones y un cambio cultural para vivir en armonía con la naturaleza” (*La Jornada*, “El gobierno intenta distorsionar nuestro movimiento, denuncia ONG”, 17 de marzo de 2006).

# Capítulo 1.

## ¿Cuáles son las herramientas “legítimas”?

En este capítulo se utilizan dos conceptos principales para el análisis de la temática hídrica: *gobernanza* y *governabilidad*. Se toman separadamente, aunque en la tradición de autores latinoamericanos con frecuencia son usados como homónimos o, en otros casos, con una diferenciación semántica ambigua. La noción de *governabilidad* es usada sobre todo por autores que se identifican con enfoques surgidos de la ciencia política, mientras que la de *gobernanza* es de uso mayor por agencias internacionales (Tuozzo, 2009) que han ayudado a su popularización en ámbitos muy diferenciados, como la academia y los gobiernos (locales, estatales o federales), así como organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Ambos conceptos son utilizados con muy diferente acepción. Como podrá notarse, es quizá la tradición de investigadores francófonos —con quienes el autor ha tenido mayor contacto— lo que ayudó a hacer una elección asignando a cada uno un valor diferente. La discriminación entre ambos conceptos facilita la comprensión del tipo de análisis que se hará a lo largo de este libro.

## Gobernanza

En el debate científico contemporáneo el concepto *gobernanza* está lejos de haber sido estudiado en todas sus modalidades y efectos (Jouve, 2003).

Leca (1996) sugiere que:

El término tradicional de gobernanza en inglés tiende a designar comúnmente un ‘método social de coordinación’, pero esto no presupone la autonomía, o menos aún la autonomía, ni tampoco significa menos soberanía, o un gobierno abierto, sino que consiste en la interacción de una pluralidad de ‘gobernantes’, quienes no son actores públicos ni actores estatales (citado en Papadopoulos, 2000: 211; Leca, 1996).

Este concepto se utiliza para definir algunos fenómenos económicos, sociales y políticos, pero que se dan en el ámbito de las instituciones y, en nuestro caso particular, se trata de fenómenos relacionados con el uso de los recursos naturales (Parentau y Tong, 2005: 238).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> No obstante, existen muchos autores y organizaciones que critican el uso del término *gobernanza*, que a veces es sinónimo de *governabilidad*, o que refiere generalidades en la gestión, o deviene en desuso (fuera de moda). Puede decirse que lo mismo ha pasado con el término de “la ‘Nueva Gobernanza’, que, al parecer propone un nuevo modo de ‘gobernar’ a la sociedad, una forma de tipo relacional. Esta idea “se plasma operativamente en asociaciones y redes público-privadas o gubernamental-sociales, pero que no ha abordado de manera suficiente el rol directivo que tendría el gobierno en esos agrupamientos. Sobre todo, esta idea no parece ofrecer propuestas acerca del modo como el gobierno dirigiría o debería dirigir el conjunto de las organizaciones que componen la administración pública, entre otras razones para que su aparato administrativo actúe en una manera compatible con el nuevo modo de gobernanza de la sociedad” (Aguilar Villanueva, 2013: 33). Algunas ONG critican estas generalidades en los usos del término *gobernanza* tal como se puede observar en el documento “Una lectura del Plan Nacional de Desarrollo del sexenio de Calderón Hinojosa”, que según el Centro Prodh “permite ver cómo el gobierno, en el manejo de dicho concepto, refleja las concepciones y estilos de los organismos multilaterales que diseñan la agenda internacional, con preocupaciones como la gobernanza y con soluciones técnicas, exentas de todo análisis histórico, como los presupuestos detrás de los ya retrasados Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU”. Para este organismo, es lógico que suceda así con dichos gobiernos “porque no analizan el marco histórico en el que se desenvuelve la lucha de las personas y los colectivos por los de-

En este inciso se refieren algunos trabajos sobre la *gobernanza* que resaltarán una dimensión específica de la planificación del territorio, alejada de las nociones tradicionales de una planificación centralizada.

En este análisis se trata de señalar ángulos de la gobernanza en los estudios metropolitanos (Jouve, 2003: 2), buscando vincularlos con los cambios políticos recientes en el país. Esta perspectiva puede contribuir a agregarle una multiplicidad de nuevos sentidos.

Como se ha afirmado, se trata de evitar las ambigüedades de una multitud de definiciones, según algunos autores, o en los usos que corrientemente se hacen del concepto.

Según Ndinga, por ejemplo, dichas definiciones muestran “una realidad muy ‘generalizante’, que se abre a casi todas las áreas de las ciencias sociales” (Ndinga, 2002: 4). Otros autores, como Gaudin (2002), confirman este riesgo de pretendido universalismo al sostener que en los usos que se hacen del concepto de *gobernanza* no se encuentra hasta ahora una *armature* (armazón) única, y que los intentos por establecer una definición universal pecan de ser flojas (*flues*). Más bien al contrario,

---

rechos humanos” (Centro Prodh, 2013: 25). Este organismo, el Centro Prodh, insiste en que el gobierno, al abundar sobre el término *gobernanza*, sólo “propone algunas medidas meramente técnicas. No se revisan las formas de producción, distribución ni mucho menos se proponen medidas de redistribución del ingreso; en lugar de ello se plantea elevar un cierto número de indicadores para aproximarlos a un supuesto común del cual todos deberían partir”. “Estas propuestas ignoran por completo que en México la desigualdad económica tiene profundas raíces históricas en el despojo sobre numerosos pueblos, despojo que continúa siendo perpetrado por élites que operan en función de intereses creados en otros países y regiones. También invisibilizan a las personas que no se comportan como lo propuesto por el modelo de desarrollo, sino que actúan de acuerdo con sus modos de vida y con su historia”. El Centro Prodh mantiene una crítica radical a esta propuesta de gobernanza empleada por los gobiernos recientes en México. Para el organismo, las decisiones de gobernanza son “evaluadas con herramientas técnicas, por ejemplo: los indicadores de transparencia se miden en función del número de solicitudes recibidas y respondidas. Este tipo de barómetros diagnostican la calidad de atención a la ciudadanía por parte de los funcionarios del Estado. Jamás se plantean que las comunidades pueden tomar decisiones en conjunto. Son concepciones incapaces de reconocer modos de vida diferentes porque este reconocimiento echaría por tierra los supuestos del modelo. Es decir, para que los derechos humanos se conviertan en universales tienen que ceñirse al modo de vida occidental, el cual no permite la diversidad de formas de gobernanza dentro de un Estado-Nación” (Centro Prodh, 2013: 28).



según el autor, un intento con este carácter ha servido para “legitimar nuevas relaciones entre la política y la economía” (Gaudin, 2002: 11) y, por tanto, para orientar las decisiones públicas hacia las tendencias del mercado global.

Aunque el concepto de *gobernanza* puede ser abordado desde ángulos múltiples, hemos dividido su análisis en dos grandes apartados. Primero, se presenta un componente general, donde la gobernanza se explica desde sus aspectos principales, que se utilizan en las definiciones más recurrentes. Más tarde, se presenta una parte “mercantilista” para explicar las tendencias de uso que hacen de dicho concepto organismos internacionales y autores que, puede decirse, se *articulan* en una visión que aquí llamamos neoliberal. Ahora veremos cada uno en detalle.

### *Componente general*

En los escritos de F. Ascher podemos encontrar algunas pistas de reflexión sobre la *gobernanza*. El autor sostiene que en la práctica este término es suficientemente flexible como para adaptarse a cualquier situación, particularmente en contextos altamente urbanizados. Sin embargo, rápidamente anota que dicho modelo requiere de los actores privados. Así, Ascher percibe que si se trata de un “modelo” de *gobernanza*, ello se refiere a un “sistema de gobierno que articula y asocia instituciones políticas y organizaciones privadas dentro de procesos de elaboración y puesta en marcha (*mise en œuvre*) de opciones colectivas capaces de provocar una *adhesión activa de ciudadanos*” (Ascher, 1995 citado por Jouve 2003: 48).

El autor subraya la particularidad ciudadanista del concepto y de la articulación que se deriva de su uso, entre las instituciones con el sector privado. Como lo afirman la mayor parte de los críticos de la *gobernanza*, Ascher considera que no deja de ser un concepto flojo y demasiado abierto para que pueda ser utilizado en múltiples aplicaciones e interpretaciones (Idem).

En el mismo sentido que Ascher, otros autores en diferentes regiones del mundo privilegian las características del concepto *gobernanza* ligado con el análisis de las instituciones.

En este caso, para marcar la relevancia de esta discusión sobre lo que se ha llamado el *abandono institucional*, Georges Cavallier propone que la

*gobernanza* requiere del acuerdo institucional (*raccordement institutionnel*). Es decir, requiere de la reunión de elementos “de base” para la aplicación de esquemas colectivos de la acción público-institucional (Cavallier, 1998: 24). A continuación, se explican los tres elementos que el autor identifica al respecto y, a partir de ello, anoto la aplicación que se puede hacer (o no) sobre el estudio del agua, centro de interés en este libro:

1. Un *sentido de corresponsabilidad de los actores* en la construcción de un proyecto urbano. Este aspecto está ausente, en la mayor parte de los acuerdos institucionales de la metrópolis de México;
2. La *posibilidad de establecer un cadre collectif d'action* (marco colectivo de acción) evoca, por oposición, a la constitución de lo que llamamos *nudos problemáticos*; y recuerda también las *crisis decisionales* (que definiremos como estados de indecisión o de fuga de la responsabilidad gubernamental); asimismo,
3. Una *estrategia común como resultado concreto de partenariat* (asociación). Es quizá el elemento cuya adopción es más recurrente en los esquemas de la acción pública de México, y que nos conducirían a creer en una suerte de modernidad incompleta (Cavallier, 1998: 24).<sup>2</sup>

La noción de *gobernanza* (como corresponsabilidad, cuadro colectivo de acción y estrategias comunes) permite una vinculación de la gestión de los servicios públicos con la idea de *aménager le politique* (organizar, ordenar lo político). Es decir, permite una vinculación teórica en tanto ordenar lo político; es un conjunto de acciones institucionales (o de decisiones) aplicadas en coyunturas decisionales creadoras de tensiones. Entonces, *aménager le politique* en la metrópolis significa hablar de las causas, las consecuencias de decidir (o no) estratégicamente.

<sup>2</sup> Esta idea de modernidad incompleta puede encontrarse en una multiplicidad de autores, pero no vamos a abundar al respecto. Baste citar a Pradilla (1998) quien sostiene que “los edificios «inteligentes», la arquitectura posmoderna, los centros comerciales, las autopistas urbanas, los autos privados de lujo, desplazan la herencia indígena y colonial, se oponen a los jacales de las colonias irregulares, los tianguis, las calles enlodadas de la periferia y los destartalados microbuses. La barrera económica se hace cultural, acentúa la diferenciación y excluye a los diferentes” (Pradilla, 1998: 11-12).

A través de esta situación pueden encontrarse en México nuevos escenarios de contestación social, así como, por ejemplo, situaciones de precariedad del recurso (el agua).

De esta forma, resulta lógico considerar que, un discurso de *buena gobernanza* (*good governance*) puede referirse en algunos casos a medidas institucionales tendientes a la privatización del servicio del agua. Por lo que, en escenarios de precariedad, resultan justificables los cuestionamientos a la eficiencia de la acción pública (particularmente en materia de gestión). Si se agrega a ello la “buena gobernanza urbana”, entonces se trata de un discurso que responde a las incertidumbres hídricas con consejos como la necesidad de adaptarse a la precariedad. Tal como sostiene Jabareen: El concepto de ‘gobernanza urbana’ supone que existe una importante necesidad de un nuevo enfoque de la gobernanza urbana con el fin de hacer frente a las incertidumbres y los retos ambientales (Jabareen, 2013: 227).

Es decir, de manera explícita o implícita, con el uso político del concepto *gobernanza* se insiste sobre la ineficiencia de la acción pública tradicional. Además, se sugiere que ésta requiere de otros actores (léase la sociedad o la iniciativa privada, a veces utilizados genéricamente) para administrar la precariedad hídrica. Igualmente, este discurso de gobernanza propicia un cuestionamiento de la intervención pública, al subrayar “conflictos de interés ‘institucional’ y, por tanto, señalar sus límites (o insuficiencias), como se ha hecho en otras latitudes” (Rouban, 2003: 166). Por esa razón, cuando se habla de *gobernanza metropolitana* nos referimos al territorio expandido, al *desborde* de la jurisdicción de la ciudad tradicional. En tal sentido, y quizá con una visión que nos aproxima a la geografía (o a los estudios socioterritoriales), la *gobernanza* es definida, aquí también, a partir del gobierno de territorios, específicamente por la transición territorial de una ciudad a una metrópolis. Así, por ejemplo, el tema del crecimiento urbano se analiza a raíz de las formas urbanas que crea, entendidas como articulaciones político-institucionales y como movimientos sociopolíticos.

Aunque estos aspectos son tratados por una cantidad considerable de autores, puede apuntarse que Meuriot (1919) señalaba que la explosión demográfica estaría al centro de discusiones académicas, como parte de la transformación de la ciudad antigua a la ciudad moderna. Detengámonos un poco a discutir este aspecto.

Para Meuriot (1919), la ciudad moderna es *antinómica* con la ciudad antigua, particularmente en su estatus político. Para el autor, la ciudad moderna perdió el carácter de *ciudad fuerte*. Este cambio, ligado a la explosión demográfica y al mejoramiento de los transportes, hace que la ciudad observe una extensión suburbana considerable, tal como ocurrió en la mayoría de los países del mundo y en la que, por supuesto, la de México no es una excepción. Así, para el autor, la aglomeración urbana moderna no es concebida sino como un “dinamismo continuo”, ligada también al crecimiento indefinido de la población, a la que se suma el éxodo rural hacia la ciudad, otro gran fenómeno paralelo (Meuriot, 1919: 26).

Una vez más, el aspecto del crecimiento urbano está al centro de una discusión sobre el desborde de la ciudad (Allen, Dávila y Hofmann, 2006). Así, se tiene en cuenta que alrededor de 50% de la población mundial vive en espacios urbanos, mientras que en el comienzo del siglo xx la población era mayoritariamente rural (Bairoch, 1985: 552 y ss.). Como una consecuencia directa, esta indefinición de la expansión de la ciudad —lo que en México creó una de las más grandes metrópolis del mundo— ha favorecido el crecimiento de demandas sociales, de grupos que requieren de nuevos servicios urbanos (electricidad, agua, vivienda). La explosión demográfica vinculada al consecuente movimiento sociopolítico, modifica la naturaleza del territorio (Le Galés y Lorrain, 2003: 308).

De esta forma, es fácil suponer que si el territorio cambia, si la población se aglutina en territorios urbanos, si las demandas se incrementan, entonces parece natural que el territorio presente nuevas formas de tensiones (sociopolíticas). Es aquí donde creemos necesaria una *redefinición de la geografía del conflicto* en la metrópolis.

Volvamos entonces al tema de origen: la gobernanza. Aunque refiere básicamente al análisis de la acción pública, aquí se hará una inclusión del conflicto *social* en la acción institucional *dispersa* por la descentralización, un intento de adaptación al crecimiento poblacional sin control, por ejemplo.

Para ello, es conveniente detenerse en los aspectos históricos que han dado origen a un modelo dominante de la *gobernanza*, bajo la égida del neoliberalismo, lo que llamamos una *gobernanza mercantilista*. Enseguida se aborda en detalle.

*Aspecto mercantilista*

La segunda mitad del siglo xx estuvo marcada por profundos cambios en la configuración de los estados, los gobiernos y las sociedades.<sup>3</sup> Igualmente, este periodo testimonia una ola de cambios poblacionales, económicos, culturales, sociales y políticos (Bied *et al.*, 2004; Troin, 2000).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Según J. A. Barbero “una tendencia de fuerte impacto en el sector es la expansión territorial de las ciudades, que extienden su área en bajas densidades y con escasa planificación, lo que genera un serio desafío a la movilidad: las distancias y tiempos de viaje crecen dramáticamente. En el caso de México, por ejemplo, estudios recientes muestran que en las ciudades grandes y medianas en los últimos 30 años se duplicó la población, mientras que la superficie del área urbana se multiplicó por siete (Barbero 2013: 19). Además, de acuerdo con un reporte sobre los Objetivos del Milenio (ODM) “La pobreza en el hogar es el obstáculo más importante para la escolarización. Esta es una de las conclusiones del análisis de los datos recogidos a través de encuestas de hogares llevadas a cabo en 63 países en desarrollo entre 2005 y 2011 (ODM, 2013: 15).

<sup>4</sup> Se trata de procesos vertiginosos, particularmente en el caso del crecimiento económico mundial que ha tenido variantes tanto de mejoría general como con regiones o sectores de la población en alto atraso. Según los Objetivos del Milenio (ODM). “La relación mundial entre el empleo y la población en edad de trabajar cayó de 61.3% en 2007 al 60.3% en 2012, luego de un moderado incremento registrado entre 2003 y 2007” (ODM, 2013: 8). Igualmente, “en 2012 la diferencia en la relación entre empleo y población entre los hombres y las mujeres [...] alcanzó los 50 puntos porcentuales. La juventud ha sido la más castigada por la crisis. Desde 2007, las tendencias negativas del mercado laboral para los jóvenes supusieron 41% del descenso de la relación mundial entre empleo y población, debido al aumento del desempleo y de una caída en la participación laboral” (ODM, 2013: 9). En el caso del tema hídrico, las cifras no son tampoco halagadoras. Según los mismos ODM. En materia de acceso al agua, “a pesar de los avances sin precedentes que se han logrado, en 2011 había 768 millones de personas que seguían utilizando agua de fuentes no mejoradas. El 83% de la población sin acceso a una fuente mejorada de agua potable (636 millones de personas) vive en áreas rurales. Más aún, sigue inquietando la calidad y la seguridad de muchas de las fuentes mejoradas de agua potable. En consecuencia, la cantidad de personas sin acceso al agua potable segura podría ser dos o tres veces superior a las estimaciones oficiales”. “La mayoría de la gente aspira a disponer en su hogar de agua potable servida por cañería. No obstante, 38% de los 6,200 millones de personas que usan fuentes mejoradas de agua potable no cuenta con la comodidad de disponer de agua potable por cañería en su hogar ni con los beneficios para la salud y económicos asociados con ello. Al contrario, tienen que dedicar mucho tiempo y energía a hacer fila en sitios públicos de suministro de agua y acarrear pesadas cargas de agua al hogar que a menudo sólo satisfacen las necesi-

En tal sentido, las estrategias de acción pública han ido transformándose de un tipo de regulación intervencionista —que defendían la tutela del Estado como actor central— hacia estrategias más flexibles y, si nos adelantamos, hacia estrategias abiertas (Moreault, 2004).<sup>5</sup>

Es decir, una idea según la cual, el *aménagement urbain* (ordenamiento urbano), entre muchos otros ámbitos de la acción pública, se organizaría de acuerdo con el interés y la necesidad de un conjunto complejo de actores, tanto públicos como privados. Esta explicación sirve para entender las reformas que ocurrieron en México a partir de 1980, y que aportan el contexto histórico de nuestro estudio. En el caso mexicano podemos hablar de un tipo de “gobierno espontáneo”, voluntarista, tal como lo sostiene Lorrain, el cual se funda en:

[...] La propuesta racionalista es que los actores se hagan de un programa, y lo pongan en marcha (*mettant en œuvre*) y puedan presentarse ante los votantes. Cuando uno usa los términos ‘gobernar’ o ‘piloto’, se supone que

---

dades esenciales de agua potable” (ODM, 2013: 47). Esto puede igual señalarse en los accesos a las nuevas tecnologías. Según el mismo documento, “en los países en desarrollo, 31% de la población usa internet; en los países desarrollados la usa 77% (ODM, 2013: 52). Igualmente, se estimaba que en 2013 habría “unos 2,700 millones de personas” que usaran internet, “lo cual corresponde a 39% de la población mundial. El afianzamiento de la infraestructura tecnológica para información y comunicaciones, incluyendo las redes de banda ancha móviles, las redes sociales, las aplicaciones innovadoras y las tarifas cada vez menores por los servicios, siguen haciendo aumentar el uso de internet en todas las regiones del mundo” (ODM, 2013: 57). No obstante todo ello, “mientras que en los países desarrollados las tasas de penetración de banda ancha fija y de telefonía móvil son de 27% y de 75%, respectivamente, en los países en desarrollo los abonos a la banda ancha fija y móvil son de 6% y de 20%, respectivamente. En África subsahariana la penetración de la banda ancha fija es inferior a 1%” (ODM, 2013: 57).

<sup>5</sup> El régimen político mexicano tuvo una “forma de gobernar” el conflicto *poco flexible* (De Alba y Jouve, 2005: 50), que no permitió sino hasta la década de 1990 una notable participación social en el manejo del agua. Dicha transformación ocurrida alrededor de los servicios públicos podría sintetizarse en tres procesos principales: *a*) como parte de procesos de la descentralización gubernamental delegando autoridad del ámbito federal al estatal o al municipal; *b*) como parte de cambios “operativos” en el abastecimiento del agua a nivel regional y la emergencia de intereses locales o comunitarios en el control del recurso, y *c*) como parte del progresivo cambio normativo para el otorgamiento de concesiones al sector privado y social (De Alba, Noiseux y Nava, 2005).

hay un actor con tanto poder que puede llevar todo ello a la acción. La racionalidad y el voluntarismo son categorías constitutivas de esta idea de gobierno (Lorrain, 2003: 453).

Por ello, cuando me refiero a la *práctica* institucional (o acción pública), la noción de gobernanza se define en tres planos: un espacio decisional, un espacio de planificación (*aménagement*) y un espacio de aplicación de políticas públicas determinadas.

Esta orientación sobre la *práctica* institucional podría acercarnos a la corriente denominada *neoinstitucionalismo* que, según algunos autores, concibe las instituciones como “mapas mentales”, que se imponen al conjunto de la sociedad (Bazzoli y Dutraive, 2006: 31). Es el caso del discurso de la gobernanza, que se sitúa bajo las orientaciones neoliberales de organismos proveedores de fondos, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) (Phadke, 2013).

Podrían citarse al respecto múltiples referencias, pero eso alargaría inútilmente esta discusión. Podemos simplemente señalar que, como en muchos otros casos, Barber Conable, presidente del Banco Mundial en 1991, afirmaba que una gestión del sector público eficiente y transparente es un punto crucial de la eficacia, a la vez de los mercados y de la intervención gubernamental, y partiendo de ello, del desarrollo económico” (citado en Holec y Brunet-Jolivald, 1999).<sup>6</sup> Dicha intervención pública

<sup>6</sup> En el discurso del Banco Mundial (BM) “es posible encontrar, a partir de los años noventa, una forma de entender la gobernanza en un sentido prescriptivo, bajo la idea del ‘buen gobierno’. Asimismo, “el surgimiento de dicho concepto está vinculado al cambio de visión de parte del BM con relación al papel del Estado en el proceso de desarrollo, cambio de visión que pasó de considerar al Estado como problema, a visualizarlo como parte de la solución” (Serna de la Garza, 2010: 38). Después de algunos fracasos evidentes, el BM comenzó “a interesarse en sus diagnósticos y programas por las instituciones y estructuras del Estado, los procesos de tomas de decisiones, las capacidades para la implementación de políticas públicas, así como las relaciones entre el gobierno (o la administración) y la sociedad (y en esto se ve una vinculación con la llamada *nueva gestión pública*). La idea básica era que las instituciones públicas tienen una función indispensable y constructiva en la creación de un ambiente económicamente ventajoso y en el establecimiento de un adecuado sistema de distribución de bienes y beneficios” (Serna de la Garza, 2010: 38). Es en dicho entorno cuando empieza a hablarse de la necesidad de impulsar la “good governance” en los países menos desarrollados, pues se estima “como precondition para generar desarrollo”. Por ello, “lo esencial era crear verdaderos sistemas regidos por el *rule of law* para así crear la estabilidad y seguridad que los acto-



está marcada por la precariedad hídrica, reconocida en el discurso del Banco Mundial desde hace años, lo que parece justificar la lentitud para la cooperación interinstitucional existente en México. Por ejemplo:

Es necesario reflexionar sobre las insuficiencias de los servicios urbanos en las ciudades en vías de desarrollo, que son debidas no solamente a las limitaciones de la falta de recursos, sino también a otras limitantes, en particular al tipo de acuerdos institucionales que conciernen a la dotación de servicios urbanos (World Bank, 1995: 14).

En general, la corriente del *neoinstitucionalismo*,<sup>7</sup> aparecida en el territorio estadounidense a principios de la década de 1980, se refiere a orientaciones diversas que van del marxismo de Theda Skocpol a la perspectiva estratégica de Kenneth Shepsle y Barry Weingast. Entre otros temas, algunos de sus trabajos abordan el estudio tradicional del Estado, de las instituciones formales o sociales, del fenómeno de la democratización y de las luchas para el control del poder político (Gazibou, 2002: 139). Aclarado este aspecto, volvamos al curso de nuestro texto.

Este modelo de gobernanza aparece en todo el mundo con la ola de reformas neoliberales de la década de 1980. En México se constituye igualmente a partir de un discurso sobre el mejoramiento de los servicios, el cual pasaría necesariamente por recortes a la intervención

---

res económicos necesitan para evaluar oportunidades y riesgos en sus transacciones e inversiones” (Serna de la Garza, 2010: 38). Si las instituciones internacionales comenzaron a incluir términos como “gobernanza” y “buena gobernanza”, se transmitió a los Estados y empezó a ser utilizado por sus gobiernos, transmisión que se dio, entre otros procesos, por vía de la condicionalidad a la que se sujetan los préstamos que estas instituciones pueden dar para apoyar proyectos de desarrollo, así como para resolver problemas de balanza de pagos y en apoyo de procesos de “cambio estructural” (Serna de la Garza, 2010: 39).

<sup>7</sup> No obstante, debe señalarse que, aunque *neoinstitucionalismo* no se refiere directamente a los factores medioambientales, tiene estudios importantes sobre “las externalidades y los procesos de regulación ambiental”. Sin embargo, “es difícil establecer si realmente la economía institucional y neoinstitucional ha hecho aportes valiosos al desarrollo y a la solución de los problemas ambientales” (Cubillos, Téllez, 2009: 224). Por otra parte, “la teoría institucional ha aportado a los estudios ambientales en tres temas básicos y fuertemente interrelacionados: externalidades, derechos de propiedad y costos de transacción, los cuales se han integrado para el análisis de un proceso de gran relevancia: los mecanismos de regulación ambiental” (Cubillos, Téllez, 2009: 229).



pública.<sup>8</sup> En consecuencia, dicho discurso se funda en la aplicación de programas guiados por el *principio de eficiencia*, lo que favorece una mercantilización de los servicios públicos. En el caso de este recurso natural pasa de ser un bien social a un bien económico.

A partir de este discurso de *gobernanza* se deriva un conjunto de reformas institucionales, de estrategias de desregulación y, sobre todo, de medidas tendientes a la privatización de servicios públicos, que se aplican sin distinción en una gran mayoría de países, entendidos ahora como movimientos financieros (Aubin-Nory, 2005). Esta ola de cambios ocurridos, en un inicio, en Reino Unido, estuvieron influidos por reformas en la administración pública, que posteriormente contribuyeron a la denominada *revolución thatcheriana* en materia de privatización de empresas públicas en todo el orbe, incluido por supuesto México y, en concreto, la metrópolis.

De esta manera, dicho conjunto de reformas indujo —o estuvo acompañado de— discusiones académicas que pusieron *au goût du jour* (al gusto del momento) nuevas nociones de uso corriente. El término *gobernanza* rápidamente adquirió una condición normativa: *good governance* (buena gobernanza). En un plano general es sinónimo de una acción gubernamental, cuyo eje principal es favorecer un modelo económico liberado a los flujos variantes del mercado y a la égida de la competitividad como ideología (Rouban, 2003: 164). Véanse enseguida algunos detalles.

Como consecuencia de las directrices de competitividad y de apertura económica que acompañan al discurso de la gobernanza, la acción institucional resalta la eficiencia de la gestión pública y busca una proximidad

<sup>8</sup> Perroti y Sánchez describen con claridad los procesos de presión del BM para la privatización de servicios, por ejemplo. Los autores sugieren que un país “para lograr una mayor eficacia en la gestión de las privatizaciones y otras formas de participación privada” éste debe: “i) escalonar adecuadamente las reformas y la participación privada, preparando con anterioridad los marcos jurídicos e institucionales adecuados para una privatización; ii) adoptar nuevas formas de asociación entre el sector público y privado (ver más adelante); iii) mejorar los diseños de las concesiones y los procesos de adjudicación; iv) gestionar y asignar mejor los riesgos, asignándolos con prudencia; v) mejorar la capacidad de los organismos reguladores y otras instituciones; y vi) elegir el régimen regulador adecuado a cada situación” (Perroti y Sánchez, 2011: 57). Sobre otros procesos de privatización, en este caso de recursos hídricos, véase también Mónica Olvera Medina (23 de junio de 2012), “Trampas del lenguaje para privatizar el agua”, *La Jornada del Campo*, núm. 57 (en línea).

(de acuerdo, de colaboración, de asociación, etc.) o una coexistencia con el sector privado. *Grosso modo*, la gobernanza se convierte rápidamente en un discurso y en una estrategia que comprenden medidas de privatización de los servicios públicos.

Esta noción de *good governance*, puesta de moda por organismos internacionales (OCDE, BM, FMI), es llamada aquí *gobernanza mercantilista*. Con el uso de esta noción se insiste específicamente sobre el establecimiento de nuevas relaciones entre dos tipos de actores preferentes: el Estado y el sector privado, bajo una concepción mercantilista que es además vertical, porque busca justificar planes de ayuda y de desarrollo hacia los países pobres, por parte de países desarrollados (Le Texier, 2006), y porque considera al Estado de derecho como el medio principal para su aplicación (Holec y Brunet-Holivald, 1999). Por ello, es posible afirmar que los organismos internacionales están en el origen de la concepción *mercantilista* de dicho término (Le Texier, 2006).

Otros autores sugieren que este uso del concepto *gobernanza* tiene objetivos aún más ambiciosos, es decir, se propone “la utilización de la autoridad política y el ejercicio del control con relación a la gestión de recursos de una sociedad en vías de desarrollo económico y social” (Holec y Brunet-Jolivald, 1999). La gestión del agua en México sigue esta misma tendencia cuando el líquido empieza a ser considerado como un bien económico (De Alba y Kloster, 2007: 35). Es decir, la promoción de este modelo de *gobernanza mercantilista* en la gestión de los servicios públicos supone como objetivo concreto mejorar, facilitar o aumentar la eficiencia de la gestión pública, sin que se logre del todo.

De esta manera, si la *good governance* despierta polémicas, otros autores intentan encontrar aspectos positivos. Por ejemplo, en sus estudios sobre los países africanos, Ndinga (2002) sugiere que la *good governance* ha favorecido estrategias de mejoramiento de los servicios públicos y sostiene que “un cierto nivel de respeto de derechos humanos fundamentales, en la transparencia de la gestión de los asuntos públicos” (Ndinga, 2002: 4).

Contrariamente, queda la percepción de que los usos del término *good governance*, en el caso de la gestión de servicios públicos, refieren, fundamentalmente, a la implantación de prácticas de eficiencia en dichos servicios, no necesariamente en atención a derechos sociales.

Pasando del término *good governance* al concepto *gobernanza mercantilista*, puede verse una utilidad limitada para identificar todas las facetas del problema hídrico. Algunos autores sugieren que recurrir a la empresa privada no podría implicar un aumento del nivel de vida de la población, si no es a condición de que los gobiernos desarrollen un “marco institucional y reglamentario adecuado”. En dicho sentido, según Boyer:

La prestación de servicios de agua potable y de aguas residuales por el sector público no es una garantía de que van a ser producidos eficientemente. Y si el sector privado en la prestación de estos servicios a menudo puede producir beneficios significativos y tangibles para la población, en particular en términos de eficiencia operacional, este resultado no es automático. En efecto, en ausencia de mercados competitivos, el uso de la empresa privada aumentará el bienestar, sólo si los gobiernos desarrollan un marco institucional y normativo adecuado (Boyer, Patry y Tremblay 2001: 2).

Este marco institucional parece estar bastante limitado en el caso de México. Durante varios años ha costado creer que con el uso del término *good governance* se evoque la posibilidad práctica de que los gobiernos construyan una estrategia común, en el sentido que algunos autores lo mencionan (Cavallier, 1998: 24). Dicha estrategia involucraría a los diferentes niveles de gobierno, los equipos de funcionarios y los grupos de interés (empresarios, por ejemplo).

En suma, el uso del concepto *gobernanza* nos refiere a los aspectos institucionales de la gestión de los *affaires* metropolitanos y, para el caso, de la gestión de recursos naturales. Aquí el caso de México se considera paradigmático.

Pero no todo es posibilidad de colaboración en el concepto de *gobernanza*. En su manejo pueden encontrarse algunos límites al analizar los aspectos sociopolíticos de los conflictos por el agua en México, o si se quiere, estudiar otros ángulos. Este límite, vinculado específicamente al tratamiento analítico de procesos, tensiones y, en general, los conflictos sociales, nos lleva a otro concepto: el de *gobernabilidad*. Este otro concepto nos ayudará a comprender ciertos aspectos que complementan y difieren del análisis únicamente realizado desde el concepto de *gobernanza*.

## Gobernabilidad

Las diferencias de acceso o las desigualdades de abasto hídrico en la metrópolis pueden conocerse con el análisis de los conflictos por el servicio, así como comprendiendo las orientaciones de su gestión (pública, privada o mixta). Estos análisis refieren a “molecular” las (des)estructuraciones del régimen político. Por ejemplo, J. E. Castro sostiene que esas *desigualdades* y *diferencias* están “en el origen de un estado permanente de inestabilidad que conduce inevitablemente al desorden” en su gestión. El autor sugiere que ese hecho refleja una “mala gobernanza”, lo que en el caso concreto que nos ocupa evidenciaría un “estado de conflicto permanente” (Castro, 2000: 4).<sup>9</sup>

Se trata de una encrucijada entre las tendencias hacia el conflicto y las luchas de poder, en medio de un escabroso e inacabado proceso de cambios políticos del país. Por ello, la idea de *gobernanza* ha sido parte de discusiones sobre los aspectos institucionales, de la problemática de servicios o de la gestión de recursos, específicamente. Mientras tanto, el concepto de *governabilidad* nos permite abordar algunas problemáticas vinculadas con la noción de *conflictividad*, en específico, estos otros ángulos de la conflictividad hídrica.

A diferencia de la gobernanza, el uso de *governabilidad* no se funda en la “creencia” de que la solución reside en el tipo de orientación (pública o privada) en cuanto a la gestión de los servicios públicos, sino en el rol que adquieren los actores sociales involucrados en un conflicto hídrico.

### *Tres tendencias de interpretación*

En este inciso se tratan tres tendencias de interpretación del concepto de gobernabilidad. La primera se focaliza sobre las acciones de contes-tación de los actores sociales; la segunda se refiere a una “transición” conceptual entre la noción de gobernanza y gobernabilidad, y la tercera

<sup>9</sup> Aunque no se discutirá en esta obra, esto se puede relacionar con la idea de *gubernamentalidad* de Foucault y el *biopoder*. “Una extensión lógica de Foucault en su noción de gubernamentalidad del individuo es la introducción de la noción de biopoder, todo lo cual puede incluir los servicios públicos ambientales: como el agua, la electricidad y recolección de basura” (Heynen, Kaika y Swyngedouw, 2006: 184).

se centra en la territorialización de las “metrópolis del sur”, como la mexicana.

*La primera tendencia* se refiere al tipo de acciones que pueden encontrarse en los actores de la contestación (o interpelación) social. Por ejemplo, DiGaetano y Strom, al buscar identificar el sujeto actual en los procesos decisionales comprendidos en la planificación de las ciudades, hablan de la importancia que habría que otorgar a los nuevos roles de interpelación (DiGaetano y Strom, 2003: 387). En un sentido general, esta reflexión coincide con el propósito de Gabriel y Hoffman-Martinot (1999) cuando se proponen analizar “la tensión entre antiguos y nuevos tipos de mediación de intereses metropolitanos” (Gabriel y Hoffmann-Martinot, 1999: 1). Ello conduce a identificar a los *grupos emergentes* en las nuevas problemáticas en el medio urbano. Podemos destacar también que algunos autores evidencian un uso general del concepto de gobernabilidad. Por ejemplo, J. Preciado sugiere que el caso mexicano se trata de un “laboratorio de observación” sobre los alcances de los nuevos *enjeux* democráticos del país. El autor intenta demostrar cómo el México post-PRI ha enfrentado ciertos desafíos en la transición política, de un régimen de partido de Estado (Anguiano, 1999) a un régimen de tipo democrático. En este sentido, también señala que el gobierno mexicano ha ensayado diversas “formas participativas” en la acción pública, que conducirían a un reconocimiento relativo de cambios en la materia (Preciado, 2003: 3). En esta perspectiva no se aborda nada sobre los servicios públicos urbanos, como clave en esta etapa de cambios. En otro caso —una reflexión relacionada con metrópolis europeas y americanas, y por tanto difícilmente aplicable en México— Bernard Jouve considera que:

Las ciudades son gobernables en contextos de coaliciones de actores, de instituciones con estatutos diversos porque intercambian sus recursos y su legitimidad para producir políticas públicas. (...) Las metrópolis presentan generalmente configuraciones institucionales con alta dispersión en razón de la extrema diversidad de actores que intervienen en ellas, esto hace menos posible gobernar estos ‘constructos’ sociopolíticos y económicos (Jouve, 2004: 118).

Se trata, dice B. Jouve, de que “aquellas coaliciones” que integran actores tanto sociales como institucionales intentan integrar equilibrada-

mente una alta diversidad de actores provenientes “de la esfera pública y la esfera privada” (Jouve, 2004: 118). Este argumento sigue las ideas de Pierre Veltz, para quien la ciudad (y la metrópolis) ha dejado de ser una centralidad, para convertirse en un territorio disperso<sup>10</sup> y diverso (Veltz, 1996: 78 y ss.). Se trata de *espacios descentrados*.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Borsdorf y Dattwyler (2007) sostienen que “una de las características más resalantes del desarrollo urbano en Latinoamérica reside en la fragmentación de la ciudad en muchas unidades pequeñas especializadas, de acuerdo con sus funciones. La antigua bipolaridad con su correspondiente división de una ciudad para ‘ricos’ y una para ‘pobres’ vigente hasta la década de los setenta, ha sido superada. Islas para adinerados —como los “barrios cerrados”— se extienden por doquier en el área urbana. Templos de consumo —como *malls*, *shopping centers* y multitiendas— ya no son como antaño un privilegio del barrio alto, sino que están diseminados por todas partes en la ciudad. Lo que es aplicable al mercado habitacional y al comercio al por menor, se refleja también en los nuevos patrones de emplazamiento para prestaciones de servicio y complejos industriales: las torres de oficinas no brotan solamente en los barrios tradicionales de la gente acomodada —el casco de la ciudad y sus distritos aledaños, todavía en decadencia durante los años ochenta, vuelven a recibir fuertes impulsos de crecimiento vertical. El sector industrial tiende finalmente a agruparse cada vez más en pequeños y medianos parques empresariales y a distanciarse de los emplazamientos tradicionales, ubicados en las avenidas de acceso y vías ferroviarias”.

<sup>11</sup> El tema de la pérdida del centro de la ciudad moderna ha sido estudiado en abundancia. De la misma manera que otros autores, Orueta *et al.* (2003) sostienen que “la profundización de las tendencias favorecedoras de la segregación socioespacial y la exclusión se ha visto reforzada por la puesta en marcha de políticas urbanas orientadas, primordialmente, al fortalecimiento de las ciudades como actores competitivos en el escenario mundial de la globalización económica. Numerosos sectores sociales, competentes de un tejido social roto en fragmentos, encuentra enormes dificultades para hacerse con un lugar propio, quedando relegados a los márgenes de la ciudad. La fragmentación social es también fragmentación de la trama socio-organizativa y, por tanto, imposibilidad de incorporación a la ciudad como sujetos políticos. Esta dificultad se ve confirmada cotidianamente con la sustitución de las políticas universales de bienestar social por las acciones focalizadas de lucha contra la pobreza” (Orueta, Lourés, Rodríguez y Devalle, 2003: 160). Igualmente, sugieren que “las fuerzas que generaron la *gentrificación* en la ciudad central son las que han ido transformando los suburbios. La recentralización de oficinas, comercios, establecimientos de ocio, hoteles, etc., ha ido acompañada de una descentralización que ha profundizado la fragmentación espacial en los territorios donde se localizan las nuevas urbanizaciones” (Orueta, Lourés, Rodríguez y Devalle, 2003: 167). Para estos autores, “la lección, no sólo histórica, sino existencial, e incluso psíquica, de todo ello es que el centro de los acontecimientos paradójicamente está en la periferia: allí donde no lo esperamos encontrar. Se trata de

En esta misma tendencia se sitúan otros autores que tratan sobre las crisis en el ámbito urbano, o que las ubican en un plano general, considerando que son parte de una “crisis de las democracias modernas”, aunque se ofrecen más detalles a propósito de su definición. Tal es el caso de los análisis de O. Gabriel y V. Hoffmann-Martinot, por ejemplo, quienes proponen dos ejes principales para estudiar el concepto de *crisis*. En un primer lugar, los autores hacen corresponder su reflexión con un proceso de construcción de una democracia participativa, a partir del cual señalan las causas de estos conflictos, ya que sus manifestaciones son parte de una “crisis” (social y política). En este sentido, se “aproximan” al concepto de la *governabilidad* porque no únicamente buscan señalar las soluciones a dichos problemas (opción que, de hecho, es más familiar al discurso de la *governanza*). Esto se observa cuando, en su análisis de la noción de democracia participativa sostienen que se trata de “procesos múltiples”, porque:

[...] la evolución de comportamientos políticos, del sistema institucional, del liderazgo ocurre a la vez tanto en sus formas como en su contenido, por el rol de los partidos políticos dentro de la política urbana, por las nuevas formas de mediación con los ciudadanos más o menos organizados políticamente (Gabriel y Hoffmann-Martinot, 1999: 387).

Así, cuando estos autores sugieren una “crisis de las democracias modernas”, puede utilizarse esta idea para sugerir la idea de una “crisis de gobernabilidad” en el espacio metropolitano. Por ello, se requieren es-

---

una lección que podemos rastrear incluso hasta en el patrimonio mítico y folclórico de numerosos pueblos y en los cuentos de hadas, tal como los recibimos de los hermanos Grimm, de Perrault y de Andersen: el hermano menor y despreciado cifra la salvación, el detalle marginal e inadvertido se convierte en el eje de los sucesos narrados, lo preterido, olvidado o puesto en la retaguardia termina ocupando el primer plano, lo último se metamorfosea en lo primero. Para decirlo otra vez bíblicamente: “la piedra que desecharon los constructores es ahora la piedra angular”. De manera que la marginalidad, que es connaturalmente una situación incómoda y difícil, puede ser un privilegio. En Venezuela tenemos un ejemplo paradigmático de marginalidad creadora. *El Castillete* de Armando Reverón no es sino el lugar heterotópico y concreto del espacio mental, totalmente al margen de la vida social y artística de su tiempo, desde el cual él se ofreció a su pintura. Y estando contundentemente al margen logró darnos algunas de las más primordiales imágenes con las que cuenta nuestra espiritualidad colectiva. Su marginalidad lo colocó, de modo inexorable, en el centro”.

tudios de esta crisis hídrica, en tanto implica escenarios de conflictos sociales de alta complejidad.

Preciado (2003) agrega a esta perspectiva el término *governabilidad democrática*, para poder “superar” los análisis focalizados exclusivamente en los *affaires* de gestión de un gobierno. El autor incorpora el término de *sociedad civil* —pocas veces explicado—, a la que vincula con la creación de “redes de intereses estratégicos”, con grupos de presión en flujos organizativos (Preciado, 2003: 5 y ss.).

*La segunda tendencia* nos sugiere la idea de una “transición conceptual”, de *governanza* a *governabilidad*, la cual nos sirve para explicar un lugar teórico de los cambios políticos del país y la metrópolis. Según Rouban, esto se explica como un proceso de transformación del horizonte teórico, al afirmar que:

Es forzoso constatar la existencia de una doctrina común que se funda en la combinación de una filosofía liberal del Estado y de un cuestionamiento crítico de la opinión pública. Por lo tanto, está transformando el horizonte teórico que alimenta la reforma y no la acumulación de las técnicas de evaluación del gasto público o la calidad de los servicios públicos (Rouban, 2003: 154).

Hablar de una “transición conceptual” sugiere que la “crisis decisional” que vive la metrópolis —entendida como un conjunto de incapacidades de los gobiernos para tomar decisiones estratégicas—, no es sólo *funcional* ni se define únicamente en términos de sobrepeso del aparato de Estado (Jouve, 2004: 125). En esa sintonía, algunos autores parecerían señalar que crisis decisional e incapacidad gubernamental tienen un carácter concomitante:

Los gobiernos estarían en la incapacidad de cumplir con sus obligaciones debido a la complejidad de las sociedades modernas, la aparición de los subsistemas fragmentados, de la incertidumbre ligada al futuro, de la crisis de la representación política, la participación, la legitimidad de las instituciones políticas (Holec y Brunet-Holivald, 1999).

Es decir, la “crisis decisional” conlleva un doble cuestionamiento. Por un lado, el uso del concepto de *governanza* implica un cuestionamiento a las “condiciones mismas de la producción de políticas públicas y por



tanto, (se refiere a) las respuestas sociales a su ineficiencia”, lo que nos acerca a una idea de ‘abandono institucional’ (Lorrain, 2003: 450) que vive la metrópolis en ciertos aspectos. Por otro lado, el uso del concepto de *governabilidad*, más allá del cuestionamiento del sobrepeso del Estado, nos lleva a estudiar los aspectos “de la legitimidad de la ‘potencia’ pública” (Jouve, 2004: 125) que, en cierto sentido, parece estar en entredicho en México cuando se observan algunas tendencias de liberación de la contestación social de sus formas corporativas.

*La tercera tendencia* en los estudios de la *governabilidad* la encontramos en la territorialización de su uso. Así, cuando se afirma que la *governabilidad* está ligada a los estudios sobre la conflictiva social, los territorios a los que alude son las “metrópolis del Sur” (Troin, 2000: 6).<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Según Romero *et al.* (2009) “a partir de la interacción del individuo con su ambiente, es posible reconocer procesos de identificación con el espacio, los que pueden ser tomados como categorías sociales de diferenciación frente a los demás y de afirmación del *yo*, que generan conductas de apego y apropiación hacia lugares concretos del entorno urbano...”. Es decir, “el comportamiento es función de la persona en el ambiente y a su vez, el sujeto interactúa con su ambiente de manera continua, cambiándolo, alterándolo y éste a su vez, cambia al sujeto en una suerte de *interacción dialogante*. No sólo se sufren de modo pasivo las consecuencias de habitar un espacio, más bien el espacio es construido y transformado socialmente por quienes lo habitan” (Romero, Salgado y Fuentes, 2009: 2). “La desigualdad socioespacial es uno de los atributos geográficos más relevantes y comunes de las ciudades latinoamericanas (...) Estas desigualdades se expresan también ambientalmente, de tal forma que los grupos sociales de más altos ingresos ocupan las áreas de mayor calidad ambiental y seguridad ante los riesgos naturales, generándose un proceso de injusticia ambiental en la medida que los grupos sociales más vulnerables reciben en forma desproporcionadamente alta los efectos adversos de las actividades económicas de la ciudad, tales como contaminación y riesgos ambientales” (Romero, Salgado y Fuentes, 2009: 4). “Sin embargo, dada la reciente y creciente proximidad espacial de los distintos grupos socioeconómicos, que ha caracterizado la urbanización de los últimos años, áreas residenciales vecinas pueden carecer de la totalidad de estas amenidades, presentándose como “desiertos urbanos” o “enclaves de degradación ambiental”. La novedad radica entonces en que los entornos socioambientales diferenciados parecen no sólo manifestarse entre las comunas que componen la ciudad, sino al interior de éstas, es decir, a una escala espacial de mayor resolución. La distancia física, empleada tradicionalmente para segregar a los habitantes de la ciudad en función de sus niveles de ingreso está siendo modificada por los procesos de gentrificación, por los cuales sectores ricos se instalan crecientemente en comunas pobres obligando a la generación de nuevos

Como afirma Gustavo Cabrero, en esas metrópolis “retrasos desde el punto de vista de la acción social y el desarrollo continúan acumulándose” (Cabrero, 2004: 92). Esto debido a que las desigualdades y las diferencias sociales se han profundizado en las últimas décadas.<sup>13</sup>

Puede igualmente decirse que, en el análisis del desarrollo de las ciudades y de las metrópolis, las ciencias sociales dieron nacimiento a dos análisis divergentes que muestran también una relativa fragilidad en los usos del término *gobernanza* y, por derivación, nos sugieren una mayor pertinencia del concepto de *governabilidad*. Una vez más, J. Preciado (2003) hace una distinción de los usos de dicho término.

Por un lado, sitúa la *governance theory* (teoría de la gobernanza), que se aplica únicamente a los asuntos del “buen gobierno”, bajo criterios *estrictamente* relacionados con la eficiencia administrativa de las políticas públicas a escala nacional (Preciado, 2003: 1). Por otro lado, destaca que el uso de este concepto corresponde mejor al “ejercicio institucional” en los asuntos relativos a la política económica y a la inserción nacional en el mercado global. En este sentido, el autor observa las “escalas de actividad” de la *gobernanza*,

---

artefactos y símbolos medioambientales de exclusión socioespacial” (Romero, Salgado y Fuentes, 2009: 6).

<sup>13</sup> México es un país con grandes desigualdades sociales y económicas. Más de 50% de la población vive bajo la línea de la pobreza, mientras que en el otro extremo se cuenta con un grupo de grandes empresarios que controlan un poco más de 400 empresas, que a su vez dominan la economía nacional (Villanueva Mukul, 2014). Al reflexionar sobre el precio que se pagará por estas desigualdades, aunque enfocado en el plano mundial, J. E. Stiglitz sugiere que 1% de la población disfruta de las mejores viviendas, la mejor educación, los mejores médicos y el mejor nivel de vida, pero hay una cosa que el dinero no puede comprar: la comprensión de que su destino está ligado a cómo vive el otro 99%” (Stiglitz, 2014). Algunos otros datos que se pueden aportar son: casi la mitad de la riqueza mundial está en manos de sólo 1% de la población; la riqueza de 1% de la población más rica del mundo asciende a 110 billones de dólares, una cifra 65 veces mayor que el total de la riqueza que posee la mitad más pobre de la población mundial; la mitad más pobre de la población mundial posee la misma riqueza que las 85 personas más ricas del mundo; siete de cada 10 personas viven en países donde la desigualdad económica ha aumentado en los últimos 30 años; el 1% más rico de la población ha visto cómo se incrementaba su participación en la renta entre 1980 y 2012 en 24 de los 26 países de los que tenemos datos; en Estados Unidos, el 1% más rico ha acumulado el 95% del crecimiento total posterior a la crisis desde 2009, mientras que el 90% más pobre de la población se ha empobrecido aún más (Oxfam, 2014: 2-3).

que van de una dimensión local hasta supranacional, pero concediendo un peso *decisivo* a la dimensión del Estado nacional (Preciado, 2003: 5 y ss.).

Por otra parte, A. Jouravlev (2003), sin tratar casos particulares o nacionales, hace un resumen claro del “aspecto social” que se discute en el concepto de *governabilidad* en el uso de los recursos naturales. El autor señala que éste permite destacar la construcción del *consensus*, en el cual el elemento central son la negociación, las disputas, las diferencias que ocurren alrededor de los usos de los recursos hídricos. Asimismo, incorpora el “ámbito social” al concepto de la *governabilidad*. De esa manera, la gobernabilidad es:

La capacidad social de movilizar a todos los actores para lograr el uso sostenible de los recursos hídricos. Esto incluye la capacidad de diseñar políticas públicas socialmente aceptadas, y para ello la construcción de consensos se convierte en un instrumento esencial para el éxito, en particular una relación equilibrada entre el Estado, el mercado y el ciudadano (Jouravlev, 2003: 18).

El uso del concepto *governabilidad* nos permite aclarar el rol de nuevos actores (sociales o políticos) en la “construcción de consenso”, cuando enfrentan la precariedad hídrica. Pero, del mismo modo, este concepto sirve para destacar la *creación y aparición* de formas nuevas del (des)acuerdo político alrededor de los conflictos por el agua.

En resumen, nuestro uso del concepto de *governabilidad* incluye (o excluye, si es el caso) nuevos actores de la escena metropolitana de México, a partir de dos ejes de reflexión:

- Sea por el análisis de la “contestación social” ligada a los usos políticos del recurso, es decir, por ejemplo, las “formas” de los conflictos sociales, o la amplísima variedad de grupos que exigen el servicio.
- Sea por el análisis del fenómeno de la “presión social” de los grupos sociales, grupos de ciudadanos que disputan su “propiedad”, las prácticas de clientelismo o las prácticas de intermediarios en la dotación del líquido,<sup>14</sup> en general.

<sup>14</sup> La percepción social es que el abasto está fundado en la conveniencia, parecen decir “todos los políticos son iguales”. Si antes eran las promesas abstractas de campaña electoral, ahora son los accesos que definen el “misterio” de los usos políticos. En Ecatepec, Pablo Bedolla, candidato a la presidencia de Ecatepec y actual presi-

Para concluir este inciso, es conveniente señalar que en el análisis de la gobernabilidad si bien el tipo de gestión (pública, privada o mixta) de los servicios públicos o de su uso político tiene una importancia notoria, en cierto sentido ello es meramente *accesorio* porque en la mayor parte de los casos sirve para destacar los conflictos resultantes.

Al mismo tiempo, el concepto de *gobernabilidad* permite situar los procesos de renovación desde sus aspectos sociales y, si es el caso, ayuda a saber si los conflictos son *parte* o esconden las transformaciones que tienen lugar en el país o la metrópolis (Mapa 1).<sup>15</sup>

Tal como lo señalan Le Galès y Lorrain, “las imágenes del caos urbano a menudo *ocultan* los modos de formación de gobiernos... o la integración de la acción colectiva entre los diferentes actores para responder a los problemas” (Le Galès y Lorrain, 2003: 307).

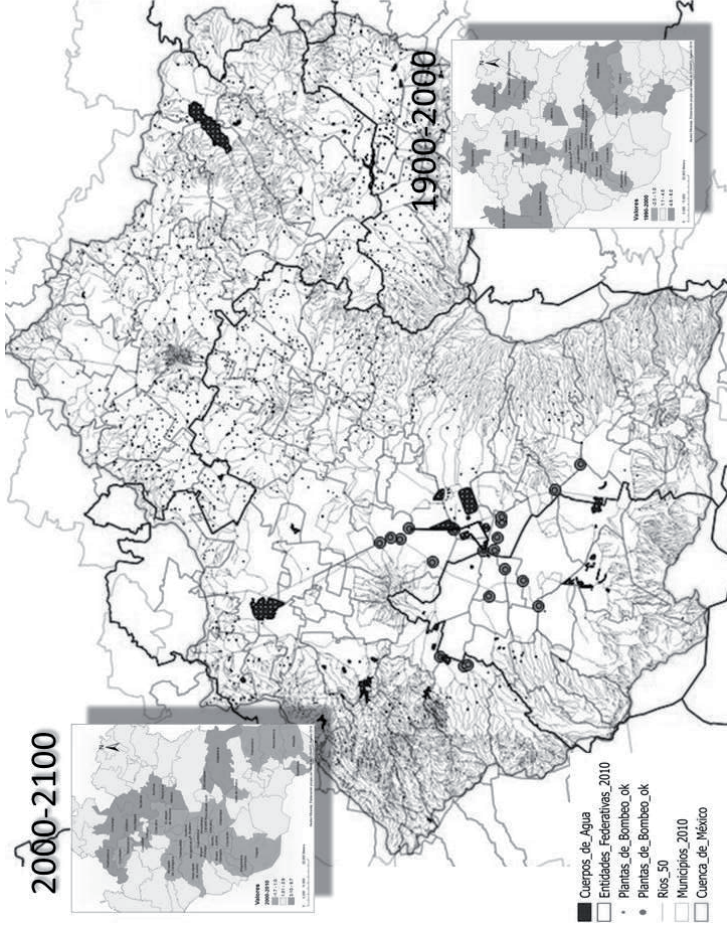
Así, este concepto ayudaría a caracterizar las influencias, las rupturas y los factores para interrogarse sobre el “lugar” que ocupan dichos conflictos locales, como parte clave de los cambios nacionales que en otras latitudes son signos de “fragilidad democrática” (Rouban, 2003: 161). Es allí donde ubicamos la pertinencia del término *fragmentación política*, tal como ahora veremos.

---

dente municipal, 2012-2015, resulta un ejemplo característico de estas “conveniencias”. El político, durante su campaña electoral, anunció “la creación de 100 nuevos pozos de absorción de agua en este municipio a fin de reducir el déficit del vital líquido que padecen miles de familias”, además afirmó que “con las precipitaciones pluviales que se registran en un año se podría captar el consumo de agua de hasta cinco años” (*Hoy Estado*, 13 de junio de 2012). Con ello se confirmaba que el agua es poder, es parte consustancial del mercado político. El líquido se negocia, se condiciona, se limita o se otorga en abundancia, según los tiempos y las prioridades de los políticos. Más tarde, el mismo personaje matizaba que: la falta de agua “la vamos a resolver, no es fácil, se llevará tiempo. Vamos a arrancar el primer año con estos proyectos, el segundo año habremos hecho un gran avance, porque decía yo al principio la gran ventaja que tenemos nosotros sobre los otros 124 municipios es que el gobernador Eruviel Ávila [actual gobernador del estado, 2012-2018] es de Ecatepec y conoce muy bien sus problemas” (*Punto de expresión*, 17 de junio de 2012).

<sup>15</sup> En el Mapa 1 puede observarse, en una visión general, que los pozos están localizados principalmente en las zonas centrales de la metrópolis, mientras que los cuerpos de agua, marcados en azul, se encuentran a una mayor distancia. Con este mapa se pretende mostrar la “simplificación” que ocurre en la metrópolis a partir de una planeación no estratégica: las fuentes son cada vez más lejanas porque la sobreexplotación ha agotado los cuerpos de agua locales.

Mapa 1. Plantas de bombeo, ríos, cuerpos de agua y municipios con las TMCA (1990-2000 y 2000-2010) en la metrópolis



Fuente: Elaboración propia con información de Conagua, 2014.

*Paradojas de la fragmentación política*

Actualmente la fragmentación política es parte constitutiva de las problemáticas por el agua en la metrópolis, lo cual refiere una paradoja. Por una parte, se trata de un momento político en el que los fenómenos sociales muestran efectos múltiples, los cuales afectan varios planos de la realidad metropolitana. Y, por otra parte, dichos fenómenos son *constitutivos* de nuevas formas de organización y acción sociopolítica. Entonces, el contrasentido de ese hecho es, por un lado, que la fragmentación dispersa sus significaciones y, por otro, que estabiliza en tanto crea nuevas formas de organización, mismas que reconfiguran sus estructuras, tal como lo afirma Lorrain: “No existe una historia común, de grandes mitos fundadores que pueden federar intereses particulares. Las rivalidades de las organizaciones, de partidos, las luchas de poder *estructuran* también estas grandes ciudades” (Lorrain, 2003: 452).

La fragmentación nos remite a una imagen *morcelée* (en pedazos) de la metrópolis, porque es *articuladora de diferencias* de todo orden. La nueva configuración de la misma se constituye por espacios fragmentados, con un territorio *institucional dividido, polarizado, impreciso* y sobre todo *fluctuante*. Patrick Le Galès sugiere que cualquier estudio del “campo de lo conflictivo metropolitano” enfrenta, por sus vastas y complejas articulaciones, “un *desdibujamiento* de las referencias tradicionales” (Le Galès, 1995b: 61). Todo ello es portador de un relativo desdibujamiento de nuestras referencias.

Se puede constatar que el concepto de *fragmentación* refiere a “tomar en cuenta el desplazamiento de barreras entre actor público y actor privado” (Le Galès, 1995b: 61). Igualmente, este “desplazamiento de barreras” es un proceso lento que sugiere tanto una “discreta privatización” o *tendencia institucional hacia ella*, como *una inclusión progresiva de nuevos actores sociales* no gubernamentales en las decisiones públicas. Si esto es viable o no, no será discutido aquí, por el momento.

La fragmentación nos permite abordar nuevos roles institucionales como la *transferencia* de poderes (descentralización, deslocalización), así como también la emergencia de otros actores. Dicho concepto ayuda a definir la dispersión de la acción pública o a comprender su desfase. También a referir la idea del abandono institucional que caracteriza la coordinación metropolitana en México, como parte de los obstáculos que impiden la acción intergubernamental y, al mismo tiempo, consti-



tuyen la dispersión de la intervención interinstitucional fragmentada (Le Galès y Lorrain, 2003: 314).

Si esta perspectiva puede situarnos sobre terrenos poco firmes, ello sugiere también una visión de la “arquitectura” de la fragmentación, como un “entramado con múltiples direcciones”, tal como lo refleja Le Galès:

La imagen más adecuada [...] es aquella de las jerarquías en clúster, lo que significa que los conjuntos de las organizaciones se articulan en torno a un solo tronco. Las unidades base tienen autonomía [...] y parecen ser entidades separadas, pero de hecho, están unidas a algunas instituciones pivotes (Le Galès y Lorrain, 2003: 314).

En suma, la idea de una metrópolis fragmentada permite evocar, en un mismo tiempo y espacio, tanto los conflictos institucionales en la gestión de servicios públicos (agua), como los conflictos sociales debido al aumento de la demanda social (o las protestas) por la insuficiencia del recurso.

### *La idea de una transición conceptual*

La transición de la gobernanza hacia la gobernabilidad puede observarse también en las formas de gobernar el conflicto.

En primer lugar, se trata de un intervalo social e institucional que vive la metrópolis y se caracteriza por una transición en dos momentos. Primero, un momento definido por una gobernanza mercantilista que proviene estrictamente del gobierno en alianza con los actores privados y cuya naturaleza es definida por los flujos del mercado, que había sido instaurada por el gobierno nacional y, en ciertos casos recientemente, por los gobiernos locales de manera progresiva, aunque discreta. Segundo, un “momento” que se caracteriza por una gobernabilidad de decisiones pretendidamente horizontales y que considera una mayor participación de actores sociales.

Parafraseando a Le Galès y Lorrain, esta transición anunciaría “una más grande diversidad dentro de la organización” de los servicios públicos en el ámbito urbano. Igualmente, sería el avizoramiento de mayor flexibilidad de la acción pública y una mayor variedad de actores (Le Galès y Lorrain, 2003: 313 y ss.)

Dicha transición incluye cambios tanto en las “formas de los gobiernos urbanos” como en la constitución de gobiernos más diversos (con un rasgo “social” como el caso del GDF) a partir de los cuales la democracia podría, a un mismo tiempo, “asumir y tener en cuenta a los ciudadanos y los consumidores” (Le Galès y Lorrain, 2003: 313 y ss.).

No obstante, en las contradicciones administrativas de los gobiernos recientes, esta paradoja ciudadano-consumidor parece encontrarse progresivamente en las decisiones públicas en la ciudad de México (GDF) —y de otros gobiernos de la metrópolis—, después de un largo *parcours* (trayectoria) de cambios y abandonos institucionales que vivió la zona durante décadas.

Véase aquí la pertinencia de un análisis sobre los grupos o actores que participan en las problemáticas hídricas, en contextos graduales de contradicción cada vez más aguda o cada vez más dispersa en las características de sus protestas.

Esta transición conceptual podría estar también al margen de nuevas formas de ciudadanía.

Por otra parte, para explicar este deslizamiento del concepto de *gobernanza* hacia el de *governabilidad*, algunos autores refieren otras modalidades, particularmente a través de la variable “legitimidad”. En este caso, P. Calame (2001) sugiere que este *glissement* (desplazamiento) nos permite hablar tanto de eficiencia como de legitimidad. Al respecto Calame dice que estos cambios en la forma de gobernar el conflicto:

[...] suponen una adhesión más amplia y permanente de los ciudadanos a la forma en la que son gobernados. Por lo tanto, combina la democracia representativa con una democracia más participativa. (Además) Se adapta mal a una representación de segundo grado de los ciudadanos en las instancias territoriales (Calame, 2001, citado por Galland *et al.*: 101).

En una clara paradoja, este debate presupone también, como hemos visto, un *retrecissement* (recorte, reducción) de la presencia de actores estatales y, por oposición, daría lugar a una mayor participación de la sociedad.

Al agregar el concepto de *fragmentación política* se reconocen dos planos del análisis del conflicto: Los poderes distintos de aquellos actores sociales ajenos al mundo de la administración gubernamental; El recono-



cimiento de diferentes niveles en la toma de decisiones, como una nueva modalidad inclusiva de nuevos “niveles” de decisión no estatales.

De ahí que la fragmentación política es próxima a la noción de *intergouvernementalité* (intergubernamentalidad), sugerida por G. Cabrero (2004). Veamos dicha noción en detalle. El concepto de intergubernamentalidad se refiere a las articulaciones entre distintas escalas —municipales, provinciales o nacionales— de la toma de decisiones, o los distintos tipos de relaciones institucionales (Cabrero, 2004: 92 y ss.). Otros autores nos aportan esta misma idea. De nuevo, nos encontramos con la condición múltiple, fluctuante, definida por una variedad de actores con poderes diferentes.

Entonces, el concepto de una *metrópolis fragmentada* hace evocar una conflictividad múltiple. ¿De qué se trata dicha conflictividad? Entre otras características, podemos subrayar que se observa un “fortalecimiento de la segregación social, el aumento de las tensiones financieras”; sobre todo, se visualiza un “debilitamiento generalizado de los agentes estatales” (Gabriel y Hoffmann-Martinot, 1999: 9).

En este marco de reflexión, nuestra discusión del concepto gobernanza resulta proveedor de sentido de la acción pública, y entonces dicha noción es sinónima, discursivamente, de “solución de problemas”, es decir, normativa. Por su parte, el concepto de gobernabilidad es proveedor de sentido de la acción social, y entonces es sinónimo de “reconocimiento de actores emergentes”, por tanto, analítica.

Esta oposición entre un discurso normativo y una postura analítica nos refiere al concepto de fragmentación política para destacar el objeto de estudio de la metrópolis de México, como un caso atípico y conflictual. Ello es así porque la mayoría de los cambios ocurridos después de la década de 1980 en esta metrópolis tienen como origen un cambio en el nivel del Estado federal (paso de un Estado de bienestar a un Estado neoliberal), y tienen como “efecto” posterior una serie de protestas sociales (en materia de agua, de vivienda y sobre otras problemáticas) que presentan la imagen fragmentada de la metrópolis, particularmente porque tienden a desligarse —y por tanto a cuestionar— del Estado corporativo.

En suma, el concepto de fragmentación política permite reconocer en ocasiones una oposición y a veces una complementariedad entre los conceptos de gobernanza —como una mirada “desde arriba”, es decir,

de la gestión— y el concepto de gobernabilidad —como una mirada “desde abajo” que reconoce la permanencia del conflicto.

Según Lorrain, en las grandes metrópolis ello se sitúa “en lo alto y en lo bajo” (*en haut et en bas*) debido a que ellas no cuentan con:

[...] instituciones políticas de gobierno a la escala de la metrópolis (lo que es comprensible vistos los perímetros en juego); y abajo, porque uno critica a sus gobiernos ‘clásicos’, a menudo aquellos del centro de la ciudad, de estar demasiado ‘lejos de la gente’ (los gobernantes responden mediante la creación de nuevas instituciones micro) (Lorrain, 2003: 450).

En este campo de ambivalencias —oposición y complementariedad— se mueve la compleja conflictiva de la metrópolis de México. Ello obliga a definir el concepto del *conflicto*.



## Capítulo 2.

# El conflicto en la metrópolis de México

“Las protestas por el agua en México, son proporcionalmente directas a su recurrente escasez, a lo disparate de su distribución, a lo difícil y complejo que es llevarla a la mayoría de los centros urbanos y rurales [...] El agua es objeto de innumerables disputas políticas: su control es un objetivo del poder y es utilizada en uno u otro sentido, para intentar favorecer carreras, proyectos, modelos”.

JORGE FERNÁNDEZ MENÉNDEZ (*Milenio*, 14/02/2000).

¿Cómo definir el conflicto en la metrópolis? ¿Qué nuevas ideas, conceptos y acercamientos han surgido en las últimas décadas? Quizá como nunca el conflicto toma tantas caras polivalentes, multiformes y *fragmentarias*; es un concepto que a la vez que comprende ciertas características, es distinguido aquí como “estructurador de vínculos”. Actualmente ha dejado de ser *una* expresión bipolar de la sociedad para reflejar el “todo” de la polivalencia metropolitana.

George Simmel, que buscaba analizar las “contradicciones posibles” de lo social en su texto *Der Streit* (El conflicto), sugería que éste era inherente a la vida social, es un “aspecto positivo” (en tanto “potenciador”) del desarrollo de las sociedades (Simmel, 1998: 8). Con esta idea Simmel parece imaginarse la constitución *inherente* y *ambivalente* del conflicto en los “monstruos” metropolitanos de la segunda mitad del siglo xx.

El autor parte de un punto de vista macroscópico para señalar las tensiones sociales que *atraviesan* y *estructuran* las sociedades. Hay quienes reconocen la pertinencia del ángulo positivista de Simmel por su perspectiva de este concepto como una “fuente de regulación” (Laillement, 2001: 161) y que, en la actualidad, es además un punto de intersección de fenómenos, uno *diverso* y multidireccional que, por su carácter fragmentario, *construye* (en tanto atraviesa) y *constituye* (en tanto estructura) (Laillement, 2001: 166 y ss.).

a) *Ejes de análisis del conflicto*

El conflicto ha dejado de entenderse como un fenómeno “que divide”, para convertirse en un fenómeno que “estructura”, que “cohesiona”, aun en el desacuerdo. El conflicto moderno *situado* (sin ser fijo) en el espacio político refiere a un paradigma en cuestión, que enfrenta a las ciencias sociales con nuevas discusiones que se articulan en varios ejes, los cuales enseguida se definen.

En primer lugar, el conflicto como *eje del cambio institucional va articulado a la pérdida de la presencia estatal en la organización política*. Si la llamada “deslocalización” del Estado (Ward, 1998: 129 y ss.) figura como una causa/consecuencia de la acentuación (y dispersión), ello hace suponer que existen *otras* formas del mismo (y otras formas del Estado también).

Existe entonces un *antes* y un *ahora* en la manifestación del conflicto. Es decir, *antes* estaba estructuralmente ligado al Estado y sus instituciones (p. ej. el fenómeno mexicano del corporativismo), mientras que *ahora* desborda el marco institucional estatal para “desfigurarse” en expresiones que tocan nuevos actores y nuevas articulaciones (p. ej. los nuevos clientelismos partidarios del viejo PRI o de la izquierda), los clientelismos de las ONG, o el rol de los intermediarios, o las formas emergentes de inconformidad. Hablamos de nuevas “representaciones ciudadanas”, como ocurre desde hace algunos años (Troin, 2000: 152-153). Aquí se dará sustento a la idea de que una *nueva naturaleza del conflicto está en gestación*, discutiendo las principales “tramas” en la principal metrópolis mexicana, como la problemática relacionada con la crisis hídrica (Rosas y Ortega, 2012).

Podría pensarse que el proceso de “descentralización” —que en México parece adquirir más bien características de “desconcentración” de la metrópolis, hacia otras entidades federativas—, facilitaría la colaboración intergubernamental. Por el contrario, según las evidencias, ésta ha sido limitada por los intereses de grupo. Esta colaboración sigue “fijada” por el fenómeno de la “fragmentación” política y ha llevado a absurdos políticos, definidos por las “diferencias partidarias” entre los gobiernos de la metrópolis (De Alba, 2002).

En segundo lugar, encontramos el *eje de la transformación identitaria en las formas de la contestación social*. Si *antes* el conflicto ocurría a partir de una clase, un grupo social o un grupo económicamente identificable, *ahora*

es polimorfo, lo que implica una deslocalización de grupos, una no pertenencia definitiva, que es más bien espontánea, emergente, situacional.

Ahora se trata de grupos de protesta que se articulan en función de demandas *plurisectoriales* y, sobre todo, de carácter *coyuntural*. Este sentido coyuntural es recurrente: las protestas sociales tienen demandas que afectan “la forma de gobernar”; que *descomponen* la política tradicional (formal) e institucional y configuran un panorama de identidades “desinstitucionalizadas”, o pueden identificarse como “actores no estatales”, como dice Diane E. Davis.

Más que nunca, en los conflictos hídricos los actores no usan sus ligas con el *corpus* del Estado, sino que se expresan a través de sus intersticios o intermediarios reconocidos o no. Dichos actores tienen *otra* identidad social compuesta tanto de nuevas formas de gobernar el conflicto como de características que prefiguran el surgimiento de un “nuevo tipo de ciudadano”, quizás en vías de articular una ciudadanía del siglo XXI, en términos de la práctica y no sólo del reconocimiento y cumplimiento de los derechos.

## Nuevo paradigma

Los cambios estructurales que afectan tanto a la sociedad mexicana como a las relaciones entre el Estado y la sociedad pueden significar un *cambio de paradigma* en las “revueltas” sociales. Según Troin, ello se define por la inestabilidad imperante, dado que en México como en América Latina,

[...]Las revueltas se hicieron moneda corriente y la prensa hacía eco casi todos los días. Los retrasos en las infraestructuras básicas (vivienda, agua, saneamiento, electricidad, escuelas) abren la vía a disturbios urbanos, a los graves problemas políticos. La inestabilidad se generaliza y las desinversiones económicas comienzan (Troin y Troin, 2000: 150).

Esta ‘crisis de paradigma’ puede explicarse en un doble sentido. En primer lugar, la organización de la acción social se concreta menos en términos de la posición *estructural* de los individuos o grupos (corporativismo del *Welfare State*) y más en términos de *ejes de sentido* de dichas ac-

ciones (demandas coyunturales, alianzas multisectoriales, actores emergentes o generadores de nuevos intersticios).

En segundo lugar, la organización de la acción social no está incluida necesariamente en un proyecto social o *proyecto político único* que estructure sus relaciones (pertenencia a sindicatos, afiliaciones partidarias, por ejemplo), sus *prioridades* (defensa de contrato colectivo o alcanzar una sociedad fundada en el bien común) o sus *determinaciones* (negociaciones salariales colectivas, pliegos petitorios, movimientos de huelga o paros). Al contrario, parece que cada una de estas nuevas formas de la acción social tienen su propia dinámica: definen actores y modos de la contestación que no son *necesariamente* los mismos que en las antiguas modalidades de la protesta.

Estas protestas se expresan a partir de una *fusión* de orientaciones en los actores sociales y políticos, tanto como con una extrema fragmentación de intereses. Si ello ocurre en un proceso de cambios del aparato de Estado —conversión del Estado de bienestar a otro con prácticas neoliberales—, esto se traduce socialmente en un “desbordamiento” de las instituciones, lo que nos devuelve a la hipótesis de una ‘crisis de paradigma’ en las formas de ejercer el poder.

De esta manera, aparecen en los últimos años *nuevos tipos de protestas* (o nuevas formas de conflictividad) relacionadas con los servicios públicos (agua, transporte, seguridad) y los recursos naturales en general, que deben su origen a cambios en la conducción política (en las formas de la propiedad y la apropiación, en la organización y la distribución) del Estado en México. Como sostiene Bernardo Sorj, ello puede explicarse así: “cuando el responsable del servicio era el Estado, el conflicto resultante era ideológico”, ahora “las reclamaciones pasan a adquirir un carácter *político* quizá debido —insiste el autor— a que los poderes públicos evitan responsabilidades, las canalizan hacia las sociedades privadas o *quizás a los individuos*” (Sorj, 2000: 3).

En ese sentido, las protestas implican una redefinición de las relaciones entre sociedad y Estado. Ello se debe a los cambios en el papel de este último como *administrador* y *proveedor* principal de servicios, que ahora constituyen una nueva percepción de las representaciones sociales colectivas respecto del agua, por ejemplo.

Esta redefinición se expresa en un *aumento de la conciencia de la incertidumbre*, que es ahora el fundamento de la protesta. *Ahora* la acción individual

parece obedecer a una lógica de optimización entre creencias y aspiraciones. Es decir, son individuos cuyas *decisiones* obedecen a una forma diferente de racionalidad producto de una percepción individual (que se vuelve colectiva), aunque sin abandonar del todo el corporativismo. Se trata de protestas sociales caracterizadas por elementos de lealtad, por relaciones de parentesco o por un “sentido de la pertenencia” ajeno al corporativismo antiguo.

### *La falta de estudios específicos*

Después de una revisión de la literatura existente sobre conflictos urbanos por el agua en México, la mayor parte de autores ha referido casos de estas luchas que parecen no tener influencia en la toma de decisiones ni modifican las formas de gestión en las ciudades (Ávila, 2006; Arau, 1987; Bennet, 1997; Treviño, 1999). Veamos algunos ejemplos.

Rosalinda Arau (1987), por ejemplo, no se propone el estudio de los conflictos por el agua en su trabajo, sino recrear la historia de una organización urbana. Documenta los conflictos urbanos que surgieron en México a principios de la década de 1970 por la expropiación y regularización del suelo. Más tarde, la autora refiere las pugnas ocurridas a finales de esa década por la insuficiente dotación y distribución desigual del líquido, y cómo éstos devinieron una causa de unión entre diversos grupos. Su aportación es mostrar el papel de estas luchas como la base para el desarrollo de ciertas protestas sociales en la ciudad de México, usando el ejemplo del “Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur” (en la delegación Xochimilco, Distrito Federal) (Arau, 1987).

Por su parte, V. Bennet (1997) documenta una serie de protestas que surgieron en las décadas de 1970 y 1980 en Monterrey (Nuevo León). Ella describe que dichas luchas iniciaron como acciones espontáneas por la falta del líquido y explica su transformación y extensión por toda la ciudad, particularmente en asentamientos populares. Al igual, asume que el logro de estas inconformidades fue presionar al Estado y, entonces, el mejoramiento en la prestación del servicio (Bennet, 1997).

El análisis de A. H. Treviño (1999) ilustra los conflictos que surgieron a principios de la década de 1990 por el aumento de tarifas en la ciudad



de Celaya (Guanajuato), en un contexto de alternancia política municipal. Se trata de un ejemplo que bien puede ser vinculado a esta investigación porque la autora evidencia, parcialmente, el rol que juegan los partidos en el desarrollo de las luchas hídricas. Además, muestra que, bajo un contexto de politización, la organización denominada “Movimiento Ciudadano” se convirtió en una instancia permanente de gestión urbana (Treviño, 1999).

En cualquier caso, Arau y Treviño reflejan un aspecto de lo que interesa discutir aquí: estas luchas contribuyen a la diversificación de las luchas urbanas y modifican los ejes de las luchas metropolitanas.

Desde este ángulo se puede comprender que en ciertos casos se convierten en *un elemento unificador y motor para la protesta*. A ese respecto, P. Ávila (2006) constata que “cuando la demanda se amplía e incluye” a otros grupos urbanos, las posibilidades de solución son mayores y, por tanto, estos conflictos “contribuyen al fortalecimiento de las organizaciones urbanas” (Ávila, 2006: 45).

En general, en lo que respecta a los conflictos con un carácter netamente *político* y en las luchas de transformación de la gestión hídrica, *ambos tienen implicaciones políticas y culturales* en las mutaciones de una ciudad. Pareciera que los trabajos específicos sobre este tipo de “revueltas” son prácticamente inexistentes. Esto se debe, quizás, a que la mayor parte de autores aún no establecen de manera suficiente que los grupos que dirigen la protesta visualizan el agua, al mismo tiempo, como un servicio público y como un recurso político.

En dicho sentido, P. Ávila (2006) —quien ha desarrollado trabajos importantes sobre el tema de los conflictos por el agua— trata un tipo de protestas *políticas*, poniendo como ejemplo las movilizaciones que encabezó la organización “Colonias Unidas del Sur” (CUS) de Morelia (Michoacán), que, según la autora, mostraron las nuevas formas de conflicto en los asentamientos populares durante la década de 1990.

Usando este último ejemplo, P. Ávila (2006) sostiene que la protesta *política por el servicio es parte del periodo inicial* de un movimiento, es decir, cuando los grupos demandan la introducción del servicio y plantean al Estado un proyecto alternativo de abastecimiento. Igualmente, sugiere que, en el caso de las *luchas de transformación de la gestión*, éstas son características de la etapa *posterior* a la introducción del servicio. Ello es debido a que la organización urbana “plantea —e incluso lleva a cabo— *un proyecto de gestión paralela* con el fin de tener un control social del recurso

y evitar la estatización del servicio para garantizar el abastecimiento a la población” (Ávila, 2006: 45).

*Ergo*, si seguimos esta reflexión general de la literatura citada hasta aquí sobre los conflictos de este tipo, podría sostenerse que los grupos que encabezaron las protestas en los distintos casos fueron evolucionando en sus demandas, lo que hizo evidente su grado de maduración política.

Es decir, en su fase *inicial*, las demandas no llegan a tener una influencia en la gestión urbana, sólo plantean resolver un problema urbano específico —la dotación— sin mayor trascendencia. Más tarde, estos grupos desarrollan acciones de carácter general y de carácter reivindicativo, con lo que la organización social plantea “formas diferentes” de relación con el Estado.

Este proceso se concretaría con ejercicios de una mayor participación social en la toma de decisiones; o en ciertos casos, con una mayor intervención de *otros* actores (incluidos los empresarios, la iniciativa privada) en la agenda social del manejo del agua, por ejemplo.<sup>1</sup>

Todo ello implicaría que las protestas trascienden el campo de *lo social* y se transforman en demandas *políticas*, aunque la política no sea de corte tradicional. Esta protesta política por el líquido representa procesos de defensa del recurso escaso, o legitimando “otro” discurso diferente al que considera al agua como “bien económico”, exclusivamente. Sin pretender abundar al respecto, algunos autores ven en ello un *proceso progresivo de concesión de poder a la sociedad* (Ávila, 2006).

Como se ha dicho antes, el régimen político mexicano, garante de una “forma de gobernar” el conflicto *poco flexible* (De Alba y Jouve, 2005: 50), no permitió sino hasta la década de 1990 una transformación normativa en el otorgamiento de concesiones al sector privado y social (De Alba, Noiseux y Nava, 2005).

Así, los cambios en la legislación del agua, según diversos autores, buscaron la paulatina privatización del servicio en México (Barkin, 1999; Bendick, 1993) y abrieron espacios de participación a través de la coges-

<sup>1</sup> En los últimos años se ha desarrollado una fuerte “iniciativa” de las empresas privadas en la gestión de “asuntos públicos”, que tienen el interés, básicamente, de deducir impuestos. Envueltas en un discurso de “responsabilidad social”, las empresas hacen de ello un modo mediático de adquirir legitimidades en diferentes ámbitos de la vida social. El aspecto ambiental es prioritario en esos casos. Pueden citarse muchos trabajos, con relación al agua. Véase Strandberg (2010).

ción pública y social. Podría decirse que, en materia de administración general del recurso hídrico, el régimen político mexicano registró “movimientos de apertura”. Si es así, esta tendencia se concretaría —como parte de las tradiciones autoritarias del régimen político— al otorgar el agua de forma discrecional, sin una cesión de poder aparente, a grupos de la iniciativa privada afines políticamente (Ávila, 2006). En general, según lo sostiene P. Ávila, el Estado mexicano ha promovido la gestión económica sin otorgar la autonomía política en el servicio. Si en ciertos estudios se sostiene que estas medidas lograron una mayor eficacia en la gestión del recurso (Cazorla-Clariso, 2003; Cirelli y Melville 2000; CNA, 2001; De Alba, 2005), parece también posible suponer que su aplicación ha favorecido algunos conflictos *políticos* por el recurso, aumentando así su presencia en la escena metropolitana de México.

Finalmente, algunos otros autores vinculan las disputas por el agua con conceptos como el riesgo para explicar proyectos no suficientemente planeados o de “amenazas” (que son evaluadas según su intensidad o duración) a través del tiempo sobre un asentamiento urbano, cuya existencia dependería, en cierta medida, de la anulación o la permanencia en buen estado de un determinado proyecto de infraestructura. En general,

Los conflictos del agua son la manifestación concreta de un proceso cultural como es la construcción del riesgo. La existencia de un proyecto y su, generalmente, prolongada tramitación, determina el surgimiento de una sombra de riesgo que puede permanecer latente durante bastantes años (Buil, 1999: 131).

El riesgo está en el tiempo que se previene, de su duración, o que mantiene sus efectos sobre las comunidades hídricas,

*En todo este tiempo se va produciendo un impacto social como consecuencia de la incertidumbre, el desorden y la desorganización social que experimentan las comunidades afectadas, y en momentos más puntuales todo este substrato genera conflictos con la administración u otras instituciones o también con las organizaciones que representan a los futuros beneficiarios de la obra, sean éstos regantes o empresas hidroeléctricas. Esta sería la secuencia teórica de los conflictos que se producen antes de que una obra dé comienzo e incluso antes de que se inicie cualquier procedimiento expropiatorio.*

Por otra parte, es también el periodo en el que se debería actuar para, primero, intentar comprender el conflicto y, segundo, para poder dialogar y negociar dentro de un marco en el que se encuentren la argumentación jurídico-política, técnica y económica de la administración y el culturalismo de los afectados. Dentro de este marco deberían haber todas las opciones posibles y, entre ellas, por supuesto, la cancelación del proyecto (Buil, 1999: 131-132).

El riesgo es sin duda uno de los temas contemporáneos en el tratamiento de los conflictos por el agua. Aunque no se hace ahora una revisión exhaustiva, mencionaremos que hay abordajes muy variados respecto a la precariedad hídrica, la desigualdad en el abasto; o la presencia de desastres “naturales” o socioespaciales por la urbanización, la creación de comunidades hídricas en el riesgo o muchos otros más.

Todo ello conforma otro aspecto a considerar en los trabajos de los conflictos alrededor del abasto, consumo o distribución, o del aprovisionamiento o apropiación. El uso del concepto de *riesgo* es un elemento adicional para considerar no sólo vías de prevención, solución, o tratamiento de desastres.

### *Dos tipos de conflictos*

Pero, antes de ir más lejos, ¿de qué tipo de conflictos se habla aquí? Los conflictos por el agua se derivan, en un plano general, del hecho de que se trata de un recurso *en disputa*, cada vez más escaso y estratégico.

En dicho sentido, el significado del campo de *lo político del agua* comprende la participación de diversos actores gubernamentales (en el caso de gobiernos locales), de los dirigentes sociales (en el caso de la protesta social), de los pobladores (cuando se trata de comunidades identitarias, o comunidades periurbanas), de los partidos políticos y de los grupos urbanos en general, que presentan objetivos e intereses *diferentes* en torno a la disputa por el recurso hídrico, a veces difícil de separar en el análisis.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Los conflictos sociales en su desarrollo mezclan procesos, temporalidades o espacios. Por ejemplo, en el caso de los Campesinos del Alto Lerma, fue originado inicialmente por la construcción del Sistema Lerma, para aprovisionar la metrópolis. *Primero*, la idea de “llevarse” el agua se volvió crítico cuando, entre 1969 y 1970 una fuerte sequía llevó a los habitantes a exigir agua al gobierno del Estado de México para sus sembradíos.

En dicho sentido, existen dos tipologías generales de conflictos, según la existencia o no de acciones políticas colectivas: en primer término, los conflictos institucionales, *cuya característica principal es la no inclusión de grupos sociales urbanos ni de acciones sociales de protesta*. Se trata de conflictos derivados de la ausencia de políticas de gestión del agua, o bien de los cambios que se presentan en dicho proceso, así como los casos de *usos políticos* del recurso (en el plano electoral, por ejemplo).<sup>3</sup> Del mismo modo, incluyen una serie de tensiones o disputas que son resultado de la debilidad de la regulación política y de los acuerdos (o ausencia de ellos); de los “vacíos institucionales” y las deficiencias (técnicas, administrativas, etc.) en torno a la gestión del agua.

En esta primera tipología cabrían también las luchas entre “facciones” políticas (grupos sindicales o de funcionarios) por el control político-administrativo del agua o, en casos excepcionales, ciertas protestas de determinados grupos —impulsados por dichos funcionarios— para demandar un aumento en la disposición del recurso, ante la expansión de la mancha urbana, entre otros.<sup>4</sup>

---

Hubo robos del agua, pero con mayor vigilancia del gobierno el movimiento fracasó. *Segundo*, en otro periodo de sequía en el Distrito Federal, se dejó de entregar agua a los agricultores; éstos pasaron del simple robo a detener la operación de los pozos (Perló y González, 2005: 132) y aun con intervención de autoridades federales, los campesinos incluso desactivaron un sistema de bombeo de la presa Antonio Alzate y amenazaron con dinamitarlo si no recibían agua (Cirelli, 1997: 179). Con estas acciones lograron que las autoridades perforaran nuevos pozos para uso exclusivo del riego local. *Tercero*, la ambivalencia de funcionarios o poca claridad hizo que el movimiento fuera manipulado por partidos políticos, como el PRI (1982) convirtiendo estos movimientos en capital político-electoral (Cirelli, 1997: 189) lo que obliga a los campesinos a que, con la experiencia de fracasos anteriores: *a*) buscaran la utilización de procesos formales (las elecciones) como catalizadores; *b*) sumaran a otros grupos a sus protestas (escalas); *c*) abandonaran la reivindicación de su identidad étnica nahua; finalmente, *d*) buscaran influir sobre un amplio espectro de organizaciones que actuaban a escala regional (Cirelli, 1997: 190). Ello permite decir aquí que se trata de los componentes de una *comunidad hídrica imaginada*.

<sup>3</sup> Igualmente se puede imaginar que la existencia de intermediarios en el servicio de agua tiene una relación directa con los niveles de marginalidad, en el entendido de que colonias “más marginales son propicias para el establecimiento de gestores o líderes porque tienen más demandas que atender” (Hurtado, 2013: 81).

<sup>4</sup> Existen numerosos conflictos entre los gobiernos de diferente nivel en la metrópolis por problemas tanto de recursos como por gestión de desechos. Nos contentaremos con aportar un ejemplo. Después de una de las varias inundaciones en Chalco

En segundo término, *los conflictos con un carácter sociopolítico*, que aquí entenderemos como *aquellos conflictos que han producido algún tipo de protesta por el agua*. Se trata de casos cuando los ciudadanos confrontan al Estado y generan protestas aisladas —regularmente sin una base organizativa plena como se pensaría desde los movimientos sociales— pero ligadas a la deficiente dotación del servicio.

En esta segunda tipología se incluyen *luchas reivindicativas* de grupos urbanos respecto a las propuestas del Estado, así como las luchas por la apropiación del recurso o la expresión de formas básicas y temporales de gestión colectiva. Éstos incluyen acciones colectivas e identifican al Estado, por lo regular, como oponente.

Parafraseando a P. Ávila, los conflictos que aquí se identifican como luchas reivindicativas se proponen resolver demandas sociales (dotación y acceso a los servicios), demandas políticas (control social de los recursos) o demandas culturales (participación en la toma de decisiones y gestión social del recurso) (Ávila, 2001). Es decir, estas protestas se inician a partir de la aparición de un elemento de cohesión social de grupo (la demanda), dando lugar a la construcción de un *espacio político de contestación* (la movilización, una comunidad hídrica) de los grupos sociales o individuos interesados. Estos últimos, a pesar de la heterogeneidad social y de las divergencias internas que presentan regularmente, se confrontan con el Estado buscando que sus acciones colectivas sean resueltas.

En general, ambas tipologías de conflictos afloran la imagen de una *fragmentación* de las luchas metropolitanas; esto también conduce a definir el principio de la *no exclusividad* de los actores sociales vinculados con las

---

(2011), el titular de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) José Luis Luege Tamargo, acusó a las autoridades del municipio de Ixtapaluca de permitir que vehículos del servicio de limpia arrojaran toneladas de basura al río de La Compañía, lo que generó que el canal La Compañía se desbordara por las lluvias. Para ejemplificar sus acusaciones, el funcionario presentó una serie de fotografías en las cuales camiones de recolección de basura arrojaban desperdicios sobre las aguas negras de dicho canal. Calificó de “manejo medieval” la forma como se recolecta, se separa y se tira basura en la rivera de La Compañía, y dijo que existían excitativas a distintas autoridades del Estado de México para que corrijan esta práctica. El funcionario aseguró que de nada servía que se hubieran invertido más de mil 600 millones de pesos en infraestructura para evitar inundaciones si no existe una “colaboración total” de las autoridades locales para mantener saneado el canal y evitar su desborde en perjuicio de cientos de familias que viven cerca (véase *El Universal*, 20/04/2011).

protestas sociales por el agua, que tiene dos aspectos: uno, estas protestas o tensiones son *abiertas*, es decir, sus actores participan en *otras* luchas, sea por razones de *pertenencia* (religión, partidos, instituciones, pueblos originarios, comunidades indígenas),<sup>5</sup> o por razones de *coyuntura* (demandas generales del barrio, del municipio o de la delegación); dos, se trata de protestas *vinculantes*, es decir, en tanto que los grupos que participan tienden a hacer *alianzas* con otros para fortalecer su presencia política (partidos políticos, campesinos) y, a su vez, se posicionan en diferentes arenas de lucha política.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> La explosión urbana ha implicado un grave deterioro de los recursos naturales y de la sustentabilidad ambiental, lo que presiona sobre la disponibilidad de infraestructura social y servicios públicos. Particularmente se observa que “las delegaciones donde se asientan los pueblos originarios han sido las de mayor crecimiento demográfico en las últimas décadas, pero la infraestructura social y la disposición de servicios públicos no ha crecido, ni remotamente, en la misma proporción”. Igualmente, “se han incrementado las tensiones sociales derivadas del cambio en la composición demográfica entre “originarios” y “avecindados, del deterioro de las tierras y recursos naturales de los primeros y de una cada vez más ríspida disputa por sustentabilidad de la ciudad, sino como reserva de crecimiento de la mancha urbana” (Yanes, 2007: 14).

<sup>6</sup> Se refiere principalmente a casos de “movimientos hídricos” que agrupan una o varias comunidades que “escalan” sus propuestas como el impacto de sus actividades. Por ejemplo, la oposición campesina e indígena al proyecto Temascaltepec para ampliar, inicialmente, el caudal de aprovisionamiento al Valle de Bravo, llamada El Tule, para de allí dirigirlo hacia la metrópolis de México. *Primero*, aun antes del inicio de los trabajos de construcción hubo muestras de resistencias, como en 1998, cuando los habitantes que vivían en la zona aledaña comenzaron a organizarse para resistir al proyecto. En 1999 las fricciones aumentaron entre ingenieros del proyecto y los lugareños, lo que se manifestó con la retención de dos ingenieros de la obra, entonces el gobierno federal giró órdenes de aprehensión contra los líderes, sin concretarse (Perló y González, 2005). No obstante, fue hasta el año 2007 que varios de sus dirigentes fueron realmente aprehendidos por dichos actos. *Segundo*, han acelerado las alianzas. A ellos se sumaron organizaciones comunitarias del Alto Balsas, la Coordinadora Regional Suroeste del Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN) y el Movimiento de Afectados por las Presas de La Parota y Guerrero. Estos últimos desarrollaron movilizaciones en 2004. *Tercero*, aunque las autoridades afirman que la situación en la zona es de tranquilidad (2013), puede decirse que la resistencia es permanente, dado que creen que las otras propuestas de abastecimiento local son sólo para esconder la decisión ya tomada de construir la presa El Tule. *Cuarto*, se trata probablemente de una de las primeras redes de protestas de amplio espectro (nacionales e internacionales) contra proyectos hídricos. Han conformado actual-



Sin embargo, en contextos específicos, el “nudo problemático” persiste, ya que el conflicto no necesariamente tiene una solución, porque no existen *canales definidos en la resolución de los conflictos por parte de los gobiernos de la metrópolis*. P. Ávila sugiere que, en esas condiciones, “la violencia se convierte en un camino, extremo y poco idóneo, para satisfacer una necesidad vital como el agua”. No obstante, delimita la autora, “por el carácter disperso y puntual de estos conflictos, han sido considerados como microconflictos o disputas locales por el agua” (Ávila, 2006: 35).

Recapitulando, el recurso está en el centro de una disputa por el poder local. En este tipo de conflictos participarían no sólo el gobierno, los ciudadanos o los grupos de interés de la metrópolis, sino también otros actores como los partidos políticos y los grupos urbanos o campesinos y, eventualmente, las empresas privadas.

Estos conflictos son discutidos aquí como *una consecuencia no pensada* del crecimiento desmesurado de la metrópolis, que confronta a los gobiernos en México, y de la falta de instituciones metropolitanas eficaces. Ambos tipos de “causalidades” pueden tratarse con detalle.

### *El “desbordamiento” de la acción pública*

Algunos estudios sobre conflictos institucionales sugieren que los actores de la metrópolis tienen nuevas referencias de lo político, es decir, que pasan sin ninguna reticencia del tradicional centralismo estatal hacia lo que se denomina *procesos de deslocalización* del Estado en su forma moderna (Orban, 1990). Por ello, es fácil suponer que existen contradicciones entre las prácticas de un centralismo autoritario y aquellas tendientes a “descentrar” el crecimiento poblacional. Esta contradicción no es exclusiva de México porque, de acuerdo con B. Jouve, en un ejemplo que se refiere a metrópolis europeas: “en los *Estados unitarios*, los gobiernos centrales siempre han tenido reticencias para dotar de su capital nacional en la vía de construir instituciones metropolitanas firmes, esto, por evidentes razones políticas y económicas” (Jouve, 2003: 8).

---

mente el Comité por la Defensa de los Recursos Naturales del Río Temascaltepec, con influencia en el Estado de México, Guerrero y Michoacán.



Así, “descentrar para mejor gobernar” parece ser el lema gubernamental y el resultado parece ser una “desconcentración” territorial que en México ha desbordado la acción pública. Este “desbordamiento”, como fenómeno resultante de decisiones políticas del Estado mexicano, nos permite discutir nuevos roles del gobierno central, y permite identificar iniciativas que han ampliado el *espacio de acción* de los poderes locales o, aún mejor, de los ciudadanos. Algunos autores sugieren que gobiernos de diversas ciudades latinoamericanas, presionados por sus ciudadanos que participan y exigen que las acciones de los primeros sean eficaces, han tenido que hacer prueba de innovación en sus proposiciones (Matus, 2000). Entre tanto, otros sugieren que dichos gobiernos han tenido que *imaginar* estrategias de gestión pública local alternativas (Llorens *et al.*, 2001). En ese sentido, Cabrero identifica “espacios indefinidos” en la acción pública,

En los gobiernos federales [de la región] se observan ‘espacios indefinidos’ en la atribución de las tareas definidas por el poder central. Por lo que se refiere al nivel municipal, las proyecciones son aún más significativas.

En este último nivel, se encuentra un fuerte proceso de expansión de las políticas aplicadas. Cada vez es más frecuente la observación de *nuevos estilos de dirección* y de *nuevos esquemas de cogestión* Gobierno-ciudadano en los programas y políticas locales.

Del mismo modo, podemos encontrar casos donde la incorporación de nuevos sistemas de gestión permitió mejorar la acción de algunos gobiernos municipales sin esperar el apoyo del gobierno federal o del poder central (Cabrero, 2004: 92).

Desde este punto de vista, dichos gobiernos muestran con frecuencia dos tipos de comportamiento: *a)* sea que evidencian claras señales de *incapacidad* en la gestión política y estratégica de los recursos; *b)* sea que los poderes locales se enfrentan “ahora” a los poderes federales (Castillo *et al.*, 1995) bajo nuevas formas. En el caso de autoridades de México, algunas de ellas enfrentan una suerte de “competición” en el manejo del conflicto metropolitano (Schteingart, 2001), más que un interés por el *consensus* político.

Así, el conflicto institucional como “desbordamiento” de la acción pública metropolitana presenta verdaderos “nudos problemáticos” (Castillo y

Reyes *et al.*, 1997), generando, directa o indirectamente, una serie de polémicas, de “enfrentamientos” o de “choques” entre poderes de diferente nivel.

En suma, desde hace algunas décadas, los gobiernos y los actores definen un nuevo *espacio del conflicto metropolitano*, imponiendo así un “nuevo ritmo a las relaciones dentro del aparato del Estado” (Cabrero, 2004: 93 y ss.) y a la aparición de nuevas protestas ciudadanas.

### *La formación de nuevos liderazgos*

Es fácil sugerir con todo ello que una de las consecuencias del desarrollo de protestas sociales *fuera* del corporativismo ha sido —toda proporción guardada—, un cambio de régimen político en México. Esto puede explicarse en varios “momentos”.

En un primer momento, cuando los dirigentes urbanos, con el fin de mantener su poder e influencia, “complejizaron” los procesos de regularización del suelo y la dotación de servicios. En un segundo momento, con la formación de *cacicazgos* metropolitanos que, en ciertos casos, se manifestaron con un incremento de la corrupción y de la violencia contra los grupos sometidos a su control, según han afirmado algunos autores (Montaño, 1976). En un tercer momento, cuando los grupos que encabezaron estas protestas sociales no lograban articularse bajo formas alternativas al corporativismo del régimen político, propició que sufrieran una creciente dispersión de sus demandas y acciones colectivas y, finalmente, que se crearan nuevos liderazgos.

La permanencia de liderazgos estuvo siempre *sujeta a sus necesidades inmediatas*: la tenencia de la tierra, la falta de vivienda y la deficiente dotación de servicios urbanos (Duhau, 1995). La razón de esta dispersión en las demandas y luchas habría ocurrido porque, en su mayoría, estos grupos fueron fuertemente combatidos por el Estado mexicano, sea por su poca representación o por su escaso número.

Los estudios sobre esos liderazgos en las disputas por el líquido en México son aún escasos. Aquí interesa subrayar que algunos de ellos incluyen una vinculación *indirecta* con los cambios políticos nacionales vividos en México en las últimas décadas. Es posible suponer que un análisis de estos liderazgos podría denotar la progresiva articulación de estas protestas en el caso de la metrópolis de México, con las “formas de gobernar” el conflicto. Ejem-

plo de ello es la experiencia que aportaron las luchas por la regularización del suelo, de la vivienda, o de los servicios públicos en las últimas décadas.

Los habitantes de esta metrópolis progresivamente *cambiaron sus formas de liderazgo, cambiaron sus organizaciones y sus formas de agregarse*. En su mayoría, tratándose de una población fuertemente desfavorecida y viviendo, generalmente, en la periferia metropolitana, dicha población se ha unido y luchado en coyunturas específicas (p. ej. los sismos de 1985, los elecciones de 1988, entre otros). Haciendo uso de todas las fuerzas a su disposición, esta población encabezó protestas que exigían la dotación y la adecuada distribución del líquido vital (Arau, 1987) que a veces se mezclaron entre “luchas por los servicios” (agua, vivienda, transporte) o con “luchas políticas” (por derechos políticos, por demandas económicas o por prestaciones culturales o políticas). En dichas *coyunturas* la lucha por el agua termina su carácter de “lucha urbana” e inicia su carácter de “lucha política”, a través de la tendencia de articulación.

En síntesis, el caso de la metrópolis de México ha sido estudiado por investigadores mexicanos y extranjeros, aunque aquí aún consideramos necesario abundar en lo que se refiere al desarrollo de “nuevos liderazgos” en las protestas sociales, en general.

La magnitud de los problemas y el surgimiento de liderazgos en las organizaciones urbanas, *fuera* del aparato corporativo, son sólo dos ejes de estudio que colocan a la metrópolis en constante discusión.

### *Algunas características de estas luchas*

¿Cómo se estructura un conflicto social por el agua? Desde cualquier ángulo de análisis, una serie de *precondiciones* son necesarias para el surgimiento de la acción. Ahora mencionaremos algunas.

En primer término, dentro de las condiciones concretas podemos citar: el acceso *diferencial* al recurso; la existencia de un grupo capaz de *representar* la conciencia colectiva (es decir, un grupo demandante) o una organización social que incluya en su programa de acción o demandas la lucha por el líquido.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> *El agua es usada como una bandera política* o puede mostrar las disputas electorales entre partidos políticos nacionales. A ese respecto, las campañas políticas en las elecciones presidenciales de 2006 en México muestran claramente dicho elemento de *opor-*

Igualmente, son necesarias una serie de condiciones simbólicas: una organización y el distanciamiento de un grupo respecto del *status quo*. En todos los casos, dichos grupos expresarían una “necesidad” de movilización (Dávila y Olazával, 2006) (por inconformidad, por rechazo a medidas o hartazgo respecto de una situación, o en prevención de una infraestructura, entre otros) o una “exigencia” de participar en la toma de decisiones en materia de apropiación o administración del líquido.<sup>8</sup> A raíz de tal situación, podemos nominar esto como una *necesidad política de constitución de un grupo de protesta para la acción colectiva, en relación con el problema hídrico* (Gómez Bustos, 2012; Vargas, 2005; Mussetta, 2013). Por ejemplo, P. Ávila identifica a estos grupos como los “pobres urbanos”. A colación muestra algunos rasgos identitarios y políticos comunes:

---

*tunidad política* de los partidos, al incorporar el debate del agua a su lista de promesas. En el caso del candidato del PRI, Roberto Madrazo, proponía desde enero (2006) crear una “Secretaría del Agua”, quizá influido por la eficacia mediática que obtuvo el gobierno del Estado de México en la gestión del agua. El gobierno del Estado de México, dirigido por Arturo Montiel (1998-2004), fue el primero en el país en crear una “Secretaría del Agua”. Este gobernador, al finalizar su mandato, participó en la competencia interna de su partido, el PRI, para obtener la candidatura a la presidencia. Paradójicamente, algunos meses antes fue envuelto en un escándalo de corrupción que trascendió a nivel nacional y que habría sido una de las razones que hicieron perder al candidato de su partido, Roberto Madrazo, en julio de 2006 (De Alba, 2007). Para otros ejemplos fuera de la metrópolis de México, véase *Primera Plana*, 5/05/2014.

<sup>8</sup> Es posible encontrar muchos ejemplos de las formas de estructuración de la protesta hídrica para subrayar sus posibilidades políticas, por ejemplo, el movimiento del Alto Balsas, con alto impacto local, nacional e internacional. *Primero*, en 1988 el gobierno se propuso la construcción de la hidroeléctrica San Juan Tetelcingo. Este proyecto consideraba la inundación de 22 pueblos nahuas del Alto Balsas, lo que originó que los habitantes de la región se movilizaran. *Segundo*, el 13 de octubre de 1992, después de varias formas de protesta, el movimiento logró que el presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), cancelara de forma total la construcción de la presa (Díaz, 1996). *Tercero*, estas movilizaciones tuvieron un carácter preventivo, pero la comunidad hídrica de los nahuas mantuvo la exitosa estrategia de llevar sus denuncias a varios países de Europa, Norteamérica, Sudamérica y Asia. *Cuarto*, en el plano nacional, el éxito de la movilización generó que otros grupos, afectados por la construcción de presas, se sumaran a esta organización. En cierto sentido, esta y otras movilizaciones se beneficiarían de su proyección internacional, un elemento hasta entonces novedoso de las resistencias hídricas. Otros casos recientes podrían también ilustrar los ejemplos de estructuración de la protesta hídrica, aunque no abundaremos en ello.

[...] construyen una identidad colectiva al reconocerse y ser reconocido/as como actores *sociales*, es decir, se definen a sí mismos como actor social en nombre del cual actúan y hace(n) un auto-reconocimiento de un “nosotros” que los diferencia de los “otros”; presentan una oposición por participar en un campo de fuerzas donde hay *adversarios* (Estado, intermediarios políticos) y *aliados* (partidos políticos de oposición, organizaciones sociales), y defienden como totalidad un proyecto alternativo de gestión urbana del agua (Ávila, 2006: 42).

Algunos ejemplos ocurridos en otras entidades del país (Ávila, 2006) sirven para identificar cuatro elementos distintivos de las “formas de gobernar” el conflicto en la metrópolis a través de dos tipos de protestas. Enseguida se tratan con detalle.

Primero, *por su carácter institucional*, podemos identificar las protestas *de transformación* de la gestión, que son encabezadas por actores de la metrópolis, que generalmente estarían situados en una institución (pública o privada) (Appendini y Nuijten, 2002; Nuijten, 1992). Estas protestas tienen un alto grado de desarrollo y una fuerte presencia, tanto por los objetivos como por sus prácticas relativamente autónomas.<sup>9</sup>

Los grupos que participan en ese tipo de contestaciones (funcionarios, líderes partidarios, empresarios) proponen modificaciones en las formas de gestión o las prácticas sociales sobre su cuidado, ya que están(o quieren estar) implicados directamente en el control técnico del recurso. Cuando se trata de conflictos institucionales en o entre gobiernos, aquí los llamamos conflictos intergubernamentales o intragubernamentales.<sup>10</sup>

Segundo, *por su carácter social* se encuentran las “protestas políticas”, que son encabezadas por grupos organizados, que demandan la solución

<sup>9</sup> Existe un sinnúmero de organizaciones no gubernamentales y de carácter privado que participan en la discusión sobre los usos del agua, la apropiación y particularmente la defensa de grupos de consumidores. Puede anotarse que alrededor del IV Foro Mundial del Agua aparecieron un sinnúmero de organizaciones que hicieron eventos con alto impacto mediático para destacar las características de su causa. Al respecto puede consultarse la página de internet: [www.comda.org.mx](http://www.comda.org.mx), entre muchas otras.

<sup>10</sup> Por decisión de poner límites a la investigación, no se abordarán en este libro ejemplos de “conflictos institucionales” relacionados con empresas, salvo para ilustrar algún aspecto del análisis.

a problemas relacionados *directamente* con la propiedad o la administración del agua (Gómez Bustos, 2012; Boelens, Roth y Zwartveen, 2004; Nuijten, 2005; Boelens, 2011). En oposición, estos grupos “autónomos” —luego podrá definirse cuánto y cómo— reflejan, más claramente, la hipótesis de la crisis decisional que vive esta metrópolis.

Estas protestas tienen características “defensivas” porque implican reacciones “espontáneas”, frente a problemas como la desigual distribución o acceso al líquido. En estos casos, la población no logra formar una estructura organizativa permanente. Algunos autores han encontrado casos ejemplares de estas protestas urbanas en Monterrey durante las décadas de 1970 y 1980, como resultado del racionamiento diferencial de agua en la ciudad (Bennet, 1997).

Una segunda característica es que son protestas “reivindicativas”, es decir, están encabezadas por grupos que plantean demandas específicas, como la dotación y prestación del servicio de agua a zonas específicas, entre otros; no proponen grandes modificaciones y no son portadores de grandes causas, ni mucho menos se proponen superar sus condiciones económicas o políticas.<sup>11</sup> El objetivo de este segundo tipo de protestas es *señalar las deficiencias* en la dotación del servicio público.

En general, estos dos tipos de protestas (protestas institucionales y protestas sociales) no se encuentran en forma “única” o en un estado “puro”. Aquí se tratan como conflictos que expresan rostros múltiples, pero únicos en cuanto que son parte de la fragmentación política que vive actualmente la metrópolis.

<sup>11</sup> Según algunos autores, ejemplos de este tipos de conflictos o protestas por el agua serían: la lucha por la dotación del agua que emprendieron los “Pueblos y Colonias del Sur” de la ciudad de México (DF) en la década de 1970 (Arau, 1987), y la lucha por la reducción de las tarifas de agua que emprendió el “Movimiento Ciudadano” de Celaya (Guanajuato) en la década de 1990 (Treviño, 1999). Otros casos más recientes podrían también servir de ejemplo.



## Capítulo 3.

# Tres conceptos clave: comunidades hídricas imaginadas, crisis decisionales e hidropolítica

Este apartado trata tres conceptos centrales en la construcción de los problemas hídricos: las comunidades hídricas imaginadas (CHI), las crisis decisionales y la hidropolítica.

### ¿Cómo significar las potencialidades conflictivas?

Los sistemas actuales de aprovisionamiento hídrico, junto con los sistemas proyectados, cubrirían ocho entidades federativas (véase Mapa 1). En un plano general se trata de una red de reservas hídricas en crecimiento, es decir, que se debe a ella y a sus necesidades.

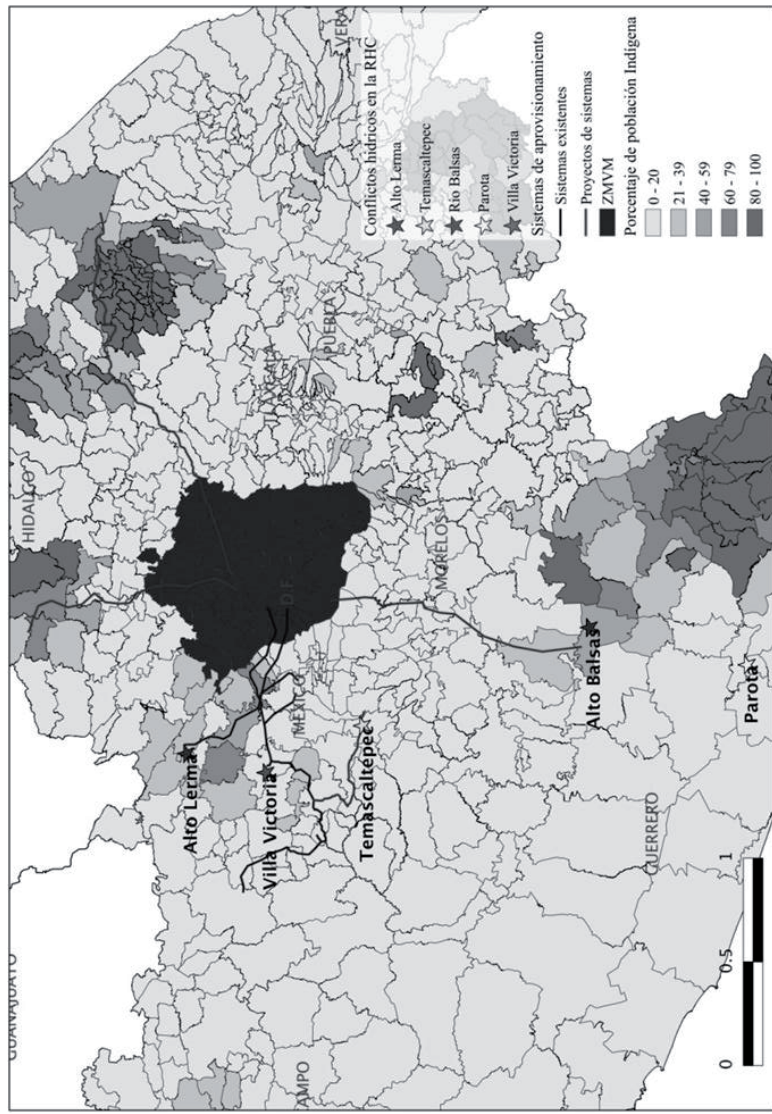
Lo que muestra el Mapa 1 es que los viejos y nuevos sistemas de aprovisionamiento hídrico del país se han localizado o localizarán en áreas habitadas por las comunidades originarias. Se trata de una decisión histórica que opone dos mundos: el del desarrollo contemporáneo contra el de las culturas originarias (Shiva, 2004).

De este modo, las resistencias constituyen *comunidades hídricas imaginadas* dado que viven emociones articuladoras en el conflicto: la carencia, el despojo, la conciencia del olvido, la estigmatización o la solidaridad, con relación a la centralidad de la metrópolis.

Estas *emociones articuladoras* se manifiestan en contra del despojo de ríos y sus cauces, que son desviados con propósitos de desarrollo urbano o ríos de desecho-drenaje que causan inundaciones de aguas negras. Este



Mapa 1. Conflictos y zonas indígenas de la Región Hídrica del Centro



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI (véase también De Alba y Cruz, 2013).

aspecto refiere un debate intelectual sobre el despojo como forma de gobernabilidad.<sup>1</sup>

Asimismo, además del anclaje al territorio (“no nos podemos ir”) que es justamente el motor idéntico tardío en las luchas contra el despojo, aquí oponemos la existencia de las *formas de vida*: hay una identidad (que implica modos de vida). Se trata de un todo, un proceso de construcción

<sup>1</sup>La idea del despojo es transversal a autores que hablan de colonialismo y neocolonialismo. Se trata de un debate que no abundaremos aquí, aunque señalaremos algunos de sus puntos interesantes para esta obra. Gaybor, Ramos, Tamayo, Isch y Arroyo sugieren que esta idea del despojo ocurre en diferentes latitudes. También le llaman un “descomunal proceso de concentración del agua en pocas manos. Como ocurre en muchas otras partes del mundo”. Ésta es una discusión relativamente ideológica del proceso de apropiación del agua. Los mismos autores afirman “el discurso dominante y funcionalista ha pretendido mantener este tema profundamente oculto y velado. Con la política neoliberal los grupos de poder cuentan con un marco normativo y la ejecución de varias políticas que aseguran a su favor la concentración del agua y la tierra y se dan las condiciones para que impere la contaminación más perversa del agua y se destruyan los ecosistemas relacionados con el agua. En dicho sentido, este proceso se da de dos maneras, una formalizada, es decir, a través de concesiones entregadas por el Estado y otra mediante el uso del agua al margen de la ley. Se trata de procesos de larga data, que continúan en la actualidad e inclusive toman dimensiones gigantescas en las últimas dos décadas” (Gaybor, Ramos, Tamayo, Isch y Arroyo, 2008: 22). El neocolonialismo también refiere al territorio como parte del despojo y las luchas por identidad. Svampa (2007: 3) afirma que el *anclaje territorial* es ineludible en los movimientos sociales contemporáneos, particularmente en América Latina. En coincidencia con ello, en este libro se afirma que el territorio de la ciudad-metrópolis es aquel donde ocurren dichas apropiaciones, por tanto, las defensas territoriales de los recursos naturales. En concordancia con Hilgartner y Bosk (1988) citado por Lezama (2008) afirman que el espacio público es el escenario donde se manifiestan los problemas de competencia por un bien o recurso con el fin de ganar atención, legitimidad y apoyo social. Por la su parte, en la discusión teórica sobre el despojo, González Casanova (2006) sugiere que “la colonialización internacional y la colonización interior tienden a realizar expropiaciones y despojos de territorios y propiedades agrarias existentes, y contribuyen a la proletarización o empobrecimiento por depredación, desempleo, bajos salarios, de la población y de los trabajadores de las zonas subyugadas. Al despojo de territorios se añade la creación de territorios colonizados o de enclaves coloniales; al despojo de circuitos de distribución se añade la articulación de los recursos con que cuentan las megaempresas y los complejos; a la asfixia y abandono de la producción y los productos locales se agrega el impulso de los *trusts* extranjeros unidos al gran capital privado y público nativo” (González-Casanova, 2006: 18).

de identidades históricas y de identidades cotidianas; es decir, la constitución progresiva de nuevas cosmogonías.<sup>2</sup>

Al mismo tiempo, estas dos particularidades (despojo y anclaje territorial) da a las luchas sociales otra dimensión: el de una disputa entre un Estado (legal) contra otro Estado (legítimo, pero no constituido) fruto de la relación directa con el hábitat, el ecosistema.

Por ello resulta relevante advertir que los proyectos de futuras obras hidráulicas, como las de Tecolutla-Necaxa, Temascaltepec y El Mezquital, representarían, una vez más, la repetición de la estrategia de búsqueda de nuevas fuentes de aprovisionamiento, proveniente de la gran metrópolis sobre la región. Quizá también signifiquen la gestación eventual de nuevas resistencias sociales.

<sup>2</sup> Uno de los ejemplos más recurrentes en la ejemplificación de luchas hídricas comunitarias es el del Ejército de Mujeres Zapatistas en Defensa del Agua, particularmente por los simbolismos que han utilizado. *Primero*, en septiembre de 2003, la presa Villa Victoria (una de las tres más grandes del Sistema Cutzamala) se desbordó, dañando más de 300 hectáreas de cultivo en cinco ejidos del municipio Villa de Allende. Los ejidatarios afectados exigieron una indemnización a la Conagua. Después de una serie de negociaciones entre las partes, se acordó el pago de una indemnización, que nunca se realizó. *Segundo*, el 18 de septiembre de 2004 un centenar de ejidatarios tomó pacíficamente la planta potabilizadora Los Berros, perteneciente al Sistema Cutzamala, con la demanda de instalar una mesa de diálogo con el gobierno federal, la cual se aceptó; no obstante, la Conagua levantó varias denuncias penales contra los líderes, acusándolos de haber robado el cloro con el que se potabiliza el agua; sin embargo, se demostró ante la prensa que habían sido los propios técnicos de la Conagua quienes lo escondieron a fin de inculparlos. *Tercero*, el 20 de septiembre se rompieron las negociaciones. Las autoridades negaron la posibilidad de llegar a un acuerdo. El 22 de septiembre, 70 mujeres portando su vestimenta típica mazahua y armadas con palos, machetes, herramientas agrícolas y rifles viejos, sustituyeron al plantón de los ejidatarios hombres en Los Berros, lo que les generó un alto impacto mediático y político. *Cuarto*, después de 24 horas de haber iniciado la estrategia, la comunidad de mujeres mazahuas estaba rodeada de reporteros de todos los medios de comunicación nacionales y algunos internacionales. Al atraer la atención nacional, se desplazaron a la ciudad de México, donde solicitaron audiencia en la Cámara de Diputados y con el secretario de Gobernación, Santiago Creel, para concluir en Los Pinos, donde pidieron audiencia con Marta Sahagún, la esposa del entonces presidente Vicente Fox (2000-2006). *Quinto*, la falta de sensibilidad para la resolución del conflicto por parte de la Conagua, evidenció las necesidades de agua y la falta de servicios básicos esenciales para la población (Gómez, 2010), lo que mostró su capacidad de consolidar estrategias novedosas de acción mediática que, al final de cuentas, redundarían en redes sociales de resistencia.

Todo ello nos sugiere la necesidad de comprender dinámicas socio-naturales con miradas más complejas para sobrepasar la visión fija del territorio metropolitano (Mapa 1), característica del análisis espacial tradicional.<sup>3</sup>

Esto implica también una exigencia teórica futura para concebir a la metrópolis como una expresión, ya no sólo de su territorio inmediato, ni en la ruptura de sus fronteras, sino en las implicaciones socioecológicas de su infraestructura de aprovisionamiento.

Actualmente, la metropolización expresa nuevas dinámicas formales de desarrollo y expansión. Por ejemplo, el cambio en las dinámicas del crecimiento poblacional, la utilización de nuevas tecnologías de construcción, la ampliación y popularización de la cobertura de las telecomunicaciones; o la vinculación social por las nuevas prácticas de convivencia urbana y la reestructuración en las políticas públicas, entre muchas otras.

No obstante, a la par existen otras dinámicas, que llamaremos informales (Allen, Dávila y Hoffmann, 2006), las cuales pueden entenderse como la aparición de nuevas relaciones sociales y políticas, a partir de los requerimientos hídricos de la metrópolis de México. De esta forma, se trata de entender que la expansión urbana ha dejado de ser, exclusivamente, sinónimo del crecimiento poblacional.

En ese sentido, en la metrópolis de México hay una necesidad apremiante de recursos naturales, aún mayor que la de ganar nuevos territorios. Es decir, las metrópolis no son territorios fijos, ni autocontenidos; su análisis exige una *flexibilidad* que rebasa las formas tradicionales del análisis social. En otras palabras, ¿hasta dónde se puede medir el territorio urbano con las herramientas analíticas de siempre, cuando observamos que éste ha sido desbordado?

En suma, si se sostiene que la metrópolis está sujeta a una serie de necesidades metaterritoriales, entonces lo que se cuestiona aquí es la forma tradicional de concebir la metrópolis como un fenómeno de territorios autocontenidos. Dicho de otra manera, en un argumento paradójico, para mantener su nivel de vida y su habitabilidad, la metrópolis *requiere* de recur-

<sup>3</sup> Por ejemplo, al analizar los conflictos entre la metrópolis y la población mazahua y del Alto Lerma, se observa una proximidad relativa, lo que no sucede en casos referidos a otros estados. En todo ello, conviene preguntarse, ¿es posible que estas comunidades hídricas imaginadas puedan repetir sus estrategias, movilizaciones o resistencias en otras latitudes alrededor de la metrópolis de México, como una oposición a la sed institucional de nuevas fuentes de aprovisionamiento?

sos extraterritoriales aun cuando ello provoque conflictos en comunidades originarias. Por sí solo, estos anuncian nuevos desbordamientos que parecen contener cambios de paradigmas en la conflictiva sacionatural.

### **La acción desbordada de la comunidad hídrica imaginada**

Otro ejemplo está en la emergencia de fenómenos a partir de las necesidades hídricas de aprovisionamiento. En este tenor, es pertinente considerar los sistemas que *se planea construir* en el futuro, mismos que se localizarán en cuatro cuencas: Temascaltepec, Amacuzac, Tecolutla y Mezquitlan. Al considerarlas puede dibujarse *una nueva delimitación geopolítica de las necesidades hídricas* y, por tanto, de los conflictos hídricos.

Estas protestas construyen resistencias políticas que parecen mostrar una vinculación con el actual manejo del recurso en esta zona, denominada Región Hídrica del Centro (RHC).<sup>4</sup> Así, el territorio que dibuja la

<sup>4</sup> Podemos abundar sobre las diferentes concepciones o atributos que se le han dado a esta Región Hídrica del Centro del país. Por ejemplo, algunos autores la denominan región hidropolitana, que comprende el Distrito Federal y los estados de México, Michoacán e Hidalgo. Según ellos, se trata de una región hidráulica “en la que los procesos económicos, sociales y políticos han orientado el sentido de la circulación del recurso hídrico” (Perló y González, 2005: 12). Por su parte, Peña (2012) prefiere llamarle la “ciudad-cuenca”, porque refiere “la interconexión de cuatro cuencas que no están naturalmente relacionadas: el Valle de México, Alto Lerma, Cutzamala, y las cuencas de Tula” (Peña, 2012: 38). En extensa reflexión, Delgado (2015) sugiere que en esta área “la gestión de agua, en particular en un contexto socioambiental, ha dado lugar a la apropiación/despojo de agua limpia de cuencas vecinas y la expulsión de las aguas residuales hacia otro. Mientras que las primeras tres cuencas suministran flujos de agua, el último (Tula) es el destino de los flujos de salida de agua, incluyendo el agua de lluvia que ha llevado históricamente a la inundación de ciertas áreas en el Valle de México. La inundación se debe no sólo a la expansión urbana, sino también al hecho de que la ciudad se encuentra a lo largo de un sistema de agua endorreica (cuenca cerrada). El Valle de México fue una vez un gran lago y se ha vaciado progresivamente desde el periodo colonial, comenzando específicamente con la construcción del canal de Huehuetoca (1607), el Tajo de Nochistongo (1789), los túneles de Tequixquiac, el sistema de drenaje profundo (1975), y el reciente túnel Emisor Poniente (2010). Para 2010, el sistema en su conjunto permitió la expulsión de unos 57 m<sup>3</sup>/s, manteniendo las tierras secas que una vez fueron parte del lago” (Delgado, 2015: 103). Continuando con esa reflexión, sobre el curso histó-

infraestructura es también una referencia *geohídrica*. Igualmente, podría sostenerse la potencialidad de nuevos conflictos, mucho más organizados y extendidos en el territorio, a causa de los planes futuros de construcción de la nueva infraestructura hídrica.

Entonces, se trata de una *regionalización* del proceso de urbanización y del desbordamiento de la metrópolis, en particular de sus límites físicos. Esta discusión permitiría articular tanto estudios sobre la dinámica de gestión del agua en las ocho entidades (Estado de México, Morelos, Veracruz, Puebla, Michoacán, Guerrero, Hidalgo y Distrito Federal), como la idea de que la metrópolis es *dependiente hídricamente* del desarrollo espacial de la misma.

Dicho de otro modo, la definición de esta RHC permite visualizar un espacio de conflictos *políticos complejos*, por las dinámicas de explotación del agua que refleja, y por la serie de intereses sociales, políticos y económicos de actores e instituciones que involucra. Estas discusiones pueden concentrarse en la noción de comunidad hídrica imaginada (CHI). Se trata de una paráfrasis del texto de Benedict Anderson, *Imagined communities: Reflections on the origins and spread of nationalism* (1983).<sup>5</sup>

Así, se sugiere la noción de *colectivos sociopolíticos*, los cuales están inmersos en procesos de construcción de nuevas formas de soberanía y ciudadanía, que se forman a través de redes de lealtad en ámbitos locales, aunque su acción política pueda alcanzar expresiones globales (Devetak y Higgott, 1999; Linklater, 1993).

---

rico de la infraestructura hídrica, González y Perló (2005) sugieren que “la clave de complejidad hídrica del Valle de México está dada por la infraestructura creada para abastecer y desechar el agua de la ciudad de México y su zona metropolitana”. Esto, “la ha convertido en la parte central de un sistema hidráulico que vincula artificialmente el funcionamiento de cuatro cuencas hidrológicas (González y Perló, 2005: 34) mencionadas atrás.

En general, más allá de la gestión gubernamental, la conformación de esta región hidropolitana implica una lucha por el control de los recursos hídricos; está marcada por conflictos, inconformidades, intereses opuestos y arreglos institucionales de corte autoritario, lejanos a la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas en materia hídrica (González y Perló, 2005: 35); (Font y Longoria, 2012).

<sup>5</sup> Puede abundarse con el caso de los campesinos del Alto Lerma —véase la nota 34, *supra*—, o el caso de los pueblos nahuas del Alto Balsas —nota 40, *supra*—; aún más, sobre el caso del Ejército de Mujeres Mazahuas —nota 49, *infra*— en este mismo libro. Estos ejemplos ayudarían a tener claro los componentes de una *comunidad hídrica imaginada*.



No obstante las CHI pueden coexistir con el Estado moderno, aunque a veces desarrollan un interés por reemplazarlo: en ocasiones alternativamente, como una consecuencia de su maduración política, de su organización o por los alcances de su resistencia política.

Las CHI no necesariamente tienen que contener, en su organización, figuras institucionales. Esta cualidad es, entonces, producto del tiempo que tienen en el desarrollo de sus estrategias colectivas, que les permite funcionar “fuera” de los códigos impuestos por el gobierno en funciones.

En las CHI se desarrollan procesos de legitimidad para cohesionar a su población, lo que les permite adquirir (o desarrollar) culturas de pertenencia, siendo ésta su segunda principal característica (Anderson, 1983).

De un lado, el sentido de pertenencia (positiva o negativa) puede facilitar la colaboración entre cada uno de sus miembros, o entre pequeños grupos formados a propósito de ciertos objetivos, o para la complicidad con quienes se establecen fuera del Estado.

Pueden citarse varios ejemplos, como fue el caso de quienes formaron un ejército de mujeres, cansadas de ser representadas por hombres que “pierden siempre” frente a la represión (el llamado Ejército Zapatista de Mujeres Mazahuas en Defensa del Agua, por ejemplo).<sup>6</sup> Sin embar-

<sup>6</sup> Muchos autores han tratado el tema de las indígenas mazahuas que protestaron porque el agua les era “robada” por autoridades federales para saciar la sed de la metrópolis. A continuación, se presentan algunos elementos que destacan de esta disputa indígena, de género, mediática y con alto impacto internacional que tuvo lugar entre las indígenas mazahuas. El resumen, aunque extenso, contiene sólo elementos esenciales. Gómez-Fuentes (2009) sostiene que “en septiembre de 2003 campesinos mazahuas de Villa de Allende, Estado de México, sufrieron inundaciones en 300 hectáreas de cultivo a causa del desbordamiento del río Malacatepec proveniente de la presa de Villa Victoria, del Sistema Cutzamala. En diversas ocasiones los campesinos intentaron solucionar el problema apelando a diferentes instancias, sin obtener respuesta de las autoridades”. “Aconsejados por el asesor legal, los mazahuas conformaron un grupo de afectados, con campesinos de las siete comunidades perjudicadas por las inundaciones. En el pliego petitorio se acordó exigir, además de los daños ocasionados en los terrenos inundados, la dotación de agua potable para las comunidades, la restitución de tierras expropiadas por la Comisión Nacional del Agua (CNA) que no fueron utilizadas por el Sistema Cutzamala y un plan de desarrollo sustentable para la zona” (Gómez-Fuentes 2009: 208). “El 9 de agosto de ese mismo año los campesinos realizaron nuevamente una marcha a la ciudad de México. En esta ocasión el Frente Mazahua advirtió al gobierno federal que si no había solución para el 15 de septiembre, cerrarían las válvulas del Sistema Cutzamala”. “El 14 de

---

septiembre los mazahuas retuvieron un camión con 12 mil litros de cloro en las inmediaciones de la potabilizadora. Los mazahuas comprendieron que al detener el camión ejercían una forma de presión a las autoridades, pues si la potabilizadora no cuenta con suficiente cloro, el suministro de agua hacia la ciudad de México puede disminuir considerablemente e incluso el abastecimiento puede detenerse”. “Durante la noche del 19 de septiembre de 2004 los integrantes del Frente Mazahua se reunieron con funcionarios de la CNA, de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Gobierno estatal en las instalaciones de la planta potabilizadora de Los Berros”. “Las negociaciones sostenidas en aquella reunión marcaron definitivamente el rumbo del movimiento. Los campesinos mazahuas acordaron con las autoridades de la CNA el ingreso a la planta de 20 cilindros de cloro. A cambio, el gerente regional de agua del Valle de México se comprometió a pagar los daños a los cultivos y a que se concluyeran las obras de infraestructura hidráulica que se habían estado realizando en algunas comunidades”. “Este acuerdo dejó en desventaja a los mazahuas. Los campesinos no tenían intenciones previas de permitir el ingreso del cloro a la planta potabilizadora. El cloro había sido su mejor arma de presión y negociación con las autoridades de la CNA. La potabilizadora pronto se quedaría sin cloro y el nivel de agua enviada a la ciudad de México se detendría o bajaría considerablemente. Los campesinos salieron de la reunión confundidos y molestos por haber accedido a que el cloro entrara a la planta, dado que por esta aquiescencia no obtuvieron prácticamente nada a cambio”. “Los campesinos argumentaron ante los funcionarios y ante la prensa que las mujeres no habían aceptado las decisiones concertadas con la CNA, y que ellas tomarían el control de las acciones y negociaciones, en vista de que ellos no lograron nada y les habían tomado el pelo” (Gómez-Fuentes 2009: 209). “El principal argumento que las mujeres utilizaron el 20 de septiembre de 2004, en su primer día de manifestación ‘visible’ fue la amenaza de pasar de las acciones pacíficas que habían realizado los hombres, a las acciones violentas que ellas estaban dispuestas a ejecutar si no se atendían sus demandas. Ante los medios de comunicación explicaron que durante la noche del 19 de septiembre realizaron una reflexión en la cual evaluaron la participación de los hombres” (Gómez-Fuentes 2009: 210). “La participación de las mujeres contribuyó a revitalizar el movimiento. La prensa nacional e internacional se interesó por su causa. El hecho de ser mujeres indígenas por la defensa del agua amplió el horizonte de la lucha. El uso de la vestimenta mazahua con grandes enaguas y blusas multicolores llamó aún más la atención. La utilización estratégica del apellido “Zapatista” encendió focos rojos en el gobierno estatal. En cierto momento hubo temor, por parte de las autoridades, de presencia e infiltración de grupos armados en la zona del conflicto. Se pensó que indígenas de Chiapas habían venido en apoyo a la lucha mazahua”. “Un recurso estratégico dentro de la lucha fue utilizar el sentimiento materno como uno de los argumentos principales para convencer a las mujeres de participar e ir al frente” (Gómez-Fuentes 2009: 211). Finalmente, “a pesar de que las mujeres inicialmente no tomaron el mando dentro de la organización, lograron ocupar un lugar en la conciencia social de diferentes or-



go, parece tratarse también de discursos “a la moda” que tienen tanto organizaciones no gubernamentales, como organizaciones financieras internacionales.<sup>7</sup>

De otro lado, este sentido de pertenencia si bien es desarrollado por la solidaridad entre sus miembros (acciones de autoorganización), también puede originarse en la vinculación con otras comunidades: sea por la similitud de condición en la que viven, o por procesos identitarios similares (acciones económicas de reproducción o redes de interés mutuo); finalmente, una identidad —entendida como motor de cohesión de la acción colectiva (Olson, 1965; Olson, 1992)— aunque se trate de co-

---

organizaciones políticas, de mujeres, ambientalistas e indígenas. La estrategia de poner al frente a las mujeres en esta ocasión tuvo un efecto positivo y alentador, con su actuación e imagen, el Frente Mazahua revitalizó su lucha y logró conseguir sus objetivos sin llegar a la violencia. La estrategia de resaltar a las mazahuas como madres impactó aún más a la opinión pública, pues las mazahuas no solamente son mujeres, sino madres, indígenas y pobres” (Gómez-Fuentes 2009: 220).

<sup>7</sup> Esto puede concordar con otro elemento en los discursos políticos “a la moda”. Algunas organizaciones internacionales señalan que “una de las prácticas discursivas con mayor circulación entre el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de la Naciones Unidas (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) es la *feminización de la pobreza*, haciendo pasar a las mujeres jefas o no del hogar, como víctimas de los gravámenes de la pobreza: “La pobreza parece ser un problema de la mujer”, “La pobreza tiene cara de mujer” (PNUD /ONU 2004: 25), “Las mujeres son las más pobres entre los pobres” (ONU 1999a: par. 3.16), “Hay más mujeres pobres que varones pobres” (ONU, 1999b). Igualmente, existen otros discursos donde “se da por aceptado que ningún esfuerzo puede ser satisfactorio para reducir la pobreza si no se considera a las mujeres pobres, por lo que todos los programas diseñados para reducir la pobreza, en la actualidad, deben tener obligadamente una perspectiva de género” (Pineda *et al.*, 2006: 288-289). Igualmente, el gobierno mexicano ha incluido nuevas categorías como las mujeres, la población mayor de 60 años (adultos mayores), las jefas de hogar pobres urbanas, discapacitados y los hogares en extrema pobreza (definidos por metodologías del BM). Sin duda, los tres programas diseñados, instrumentados sucesivamente por la Sedesol y ejecutados con arreglos interinstitucionales han marcado la dirección de la política social mexicana de los últimos 15 años. Primero, con la perspectiva de Mujeres en el Desarrollo (MED) se impulsó el Programa Mujeres en Solidaridad (1990-1996). Luego se trató de incluir del enfoque de género el hecho de que son ellas las responsables de sacar adelante a sus familias de la pobreza, a través del Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, 1998-2002) y actualmente el programa Oportunidades (2002-2006), ambos financiados con recursos de la federación, del BM y del BID (Pineda *et al.*, 2006: 288-289).

comunidades separadas; lo que las une es más bien la condición, el carácter inmaterial de su precariedad, y la definición cotidiana de la escasez.<sup>8</sup>

Finalmente, es por estos procesos identitarios (positivos o negativos) que podemos encontrar en las *comunidades hídricas imaginadas* algunas relaciones de poder o de interés común, tanto por su condición étnica, pobres desplazados por la urbe, condición de género, como por otras formas de vulnerabilidad social (Alexander, 2003; Archer, 1996).

Las resistencias de comunidades hídricas parecen desarrollarse, entre otros, por decisiones gubernamentales inconsultas, atentatorias, o porque rompen los viejos acuerdos y/o tratados; pero, sobre todo, parecen surgir al agotarse las vías de negociación, pudiendo dar cabida, incluso, a la acción violenta (Sainz y Becerra, 2003: 63 y 64).

Para el caso de la RHC, estas resistencias tratan de poblaciones que fueron o serán despojadas de sus recursos naturales, de los ecosistemas propicios para la extracción<sup>9</sup> del recurso hídrico que satisface la *sed* de la

<sup>8</sup> Según Hernández y Diez, “las condiciones de pobreza y precariedad se reflejan en el modo de vida de las comunidades campesinas e indígenas y en su exclusión total o parcial en el acceso al consumo de bienes y servicios. No obstante que el derecho al agua en cantidad y calidad es un derecho humano básico, 43 y 41% de las viviendas en los municipios de Villa Victoria y Villa de Allende no tienen agua entubada conectada a la red pública y poco más de 95% carece de drenaje y alcantarillado (INEGI, 2005). Para asegurar el suministro del vital líquido, algunas familias instalan por sus propios medios un tinaco y una bomba para extraer el agua de los pozos, lo cual es preocupante ya que la posesión de dicho equipo denota diferencias sociales y económicas, puesto que dicha opción sólo es accesible para aquellos que cuentan con los recursos económicos para erogar el gasto”. “La carencia de agua obliga a las mujeres y niños a caminar a veces cuatro horas para llevar una cubeta de agua a su casa. El testimonio de las mujeres mazahuas, Victoria Martínez Arriaga, de la comunidad El Salitre, y de doña María Guadalupe, de la comunidad de Loma de Juárez, expresa la situación en la que se encuentran las familias indígenas: ‘Nosotros, que somos de la región, deberíamos tener agua y no la tenemos...’ (2010: 33).

<sup>9</sup> El término *extracción*, entendido como despojo, como modelo de desarrollo y de dominación, ha sido razón para debates intelectuales extensos, con dos conceptos clave: el *extractivismo* y el *neoextractivismo*, según lo tratan autores como Alonso y Sánchez, 2015; o también Gudynas, 2009). Enseguida se resumen cada uno de ellos. Aunque no es el tema de este libro, puede precisarse que el extractivismo refiere a la obtención de recursos naturales que no son procesados, o se procesan en forma limitada, y que se destinan a los mercados internacionales, con escasos encadenamientos locales o nacionales. En el segundo caso, el neoextractivismo, el Estado es actor clave porque crea las condiciones que permiten a las empresas implementar sus procesos

metrópolis (Perló y González, 2005b: 131-132). Otros autores llaman a este proceso decisional el “consumo del capital natural” (Bordieu, 2002: 59) por la metrópolis.

Diversas luchas y resistencias pueden dar ejemplo de ello. Se trata de cambios regionales en la repartición o extracción del agua, que definen una relación social entre incluidos y excluidos: se reconoce el derecho de extracción y se niega (o limita) a la población que habita dicha zona de aprovisionamiento.

De esta forma se convierte en una ciudadanía —definida más que por su identidad indígena, por su carácter periférico, que hemos dado en llamar “los olvidados del estrés hídrico”—, que vive dos olvidos: *a*) el despojo del recurso sin consulta, y *b*) la exclusión en la nueva repartición. Algunos de los rasgos sociopolíticos que definen su actualidad y potencialidad conflictiva son:

- *El incremento de la demanda de agua por parte de la metrópolis de México y la “necesidad” de buscar otras fuentes de aprovisionamiento.* Por ejemplo, en el caso del Sistema Cutzamala, se afirma que se trata de

---

de extracción. Como consecuencia, se ceden espacios para el abastecimiento de los recursos naturales necesarios (Gudynas, 2012: 28). En ambos procesos los autores señalan relaciones de dependencia y dominación, en los modelos de desarrollo nacional. Según Gudynas, en el pasado las economías de enclave se asociaban con la dependencia comercial y la transnacionalización; ahora se les defiende como éxito exportador (Gudynas, 2012: 4). Como consecuencia, se genera la destrucción del medio ambiente y la biodiversidad a ritmos de desastre. En ese orden de ideas, el neoextractivismo pone en el centro del debate el paradigma del crecimiento económico y del desarrollo social sustentado en la acelerada extracción de los recursos naturales. Igualmente, los proyectos extractivos ocurren en zonas marginadas o rurales, principalmente indígenas, en las cuales se rompe el vínculo natural de subsistencia con la tierra (Alonso y Sánchez, 2015: 43), tal como se ha visto en este libro. La persistencia del extractivismo se debe a que las evaluaciones ambientales siguen siendo débiles o inadecuadas, y no logran evitar los proyectos de alto impacto ecológico. Se minimizan los impactos ambientales, la fiscalización es débil, los gobiernos no toman conciencia de la importancia que reviste, por ejemplo, la contaminación del agua o la acumulación de sustancias tóxicas. Se exageran las capacidades de amortiguación de los ecosistemas locales, o se abusa de implantar emprendimientos en lugares remotos, áridos y escasamente poblados, esperando pasar inadvertidos (Gudynas, 2009: 44 y ss.). También pueden consultarse otros autores: Svampa 2008: 22-23; Delgado, 2013: 12, entre muchos más.

cubrir la demanda de dos millones de habitantes que viven en el área conurbada del Valle de México (*El Cambio de Michoacán*, 7 de junio de 2010). Aquí se presiona a las autoridades federales, que en ocasiones trabajan conjuntamente con las autoridades locales para encontrar alternativas a las deficiencias en el suministro.

- *Una creciente resistencia social por el derecho al agua de los olvidados* de esa repartición, lo que se traduce en muy diversas formas de presión. Estos grupos negocian sus demandas antes y durante el ejercicio de medidas de presión, o la traducen en apoyo a intermediarios locales en coyunturas electorales. Por citar dos ejemplos, en el cierre de carreteras (*El Cambio de Michoacán*, 23 de enero de 2012) o en la toma de presas<sup>10</sup> de grupos mazahuas ([www.infobae.com](http://www.infobae.com), consultada el 24 de agosto de 2012), entre otras.

La conflictividad potencial por el acceso, disposición y manejo del recurso hídrico puede explicarse como una *conquista* por parte de la metrópolis sobre la región, y como una *resistencia* de la región contra la metrópolis. En la naturaleza de esas resistencias, *los olvidados* del estrés hídrico (De Alba y Cruz, 2013a) han desarrollado niveles múltiples de acción social y política.

Se trata de la naturaleza paradójica de las protestas en las periferias urbanas, que recuerdan autores como Mike Davis en *The planet of slums*

<sup>10</sup> La toma de presas como protesta de las comunidades hídricas imaginadas es una de sus acciones más importantes. Por ejemplo, el Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas (Mapder) que nació en 2004, con el objetivo de defender a las comunidades afectadas por la construcción y operación de presas en el país. Primero, este organismo tuvo un encuentro nacional en octubre de 2004, en Guerrero, como parte de las acciones de resistencia a la construcción de la presa La Parota, que definió la estrategia de la “defensa jurídica”, hasta antes desconocida en las protestas hídricas. Segundo, decidió que la movilización sería la base para exigir el cumplimiento de sus demandas, algo común a todas ellas. Tercero, el Mapder está integrado por los grupos que se oponen a los proyectos de las presas La Parota (Guerrero); Arcediano (Jalisco); El Cajón y La Yesca (Nayarit); Itzantún, Huitiupán (Chiapas), y los proyectos compartidos con Guatemala, en el río Usumacinta; la presa Benito Juárez, en Jalapa del Marqués (Oaxaca). Además, cuenta con el apoyo de los desplazados por la presa Picachos (Sinaloa). Cuarto, es el organismo más reciente en la construcción de redes, a través de la cooperación, la acción común, la solidaridad y, sobre todo, la difusión internacional de sus protestas.

(2006); o cómo se construyen visiones sobre una geopolítica hídrica, creando una gran variedad de actores políticos estatales y no estatales (Davis, 2012; Tilly, 2005).

Varios autores sostienen que dichas resistencias han evolucionado, desde la protesta convencional hasta convertirse en protestas sociales más sofisticadas (De Alba y Kloster, 2007; Perló y González, 2005).

Esa *sofisticación* se observa en la manera en que esos *olvidados* crean formas de acción política más complejas, convirtiéndolos eventualmente en una fuerza política influyente. Así, *los olvidados del estrés hídrico* parecen constituir una etapa diferente en el manejo de los recursos hídricos: como una emergencia de nuevos perfiles en la resistencia al despojo hídrico.

Existen varios ejemplos significativos para representar el desarrollo de las resistencias sociales y políticas: las protestas de los campesinos del Alto Lerma, de los grupos que se oponen al Proyecto Temascaltepec, de los indígenas nahuas del Alto Balsas, de los afectados por las presas de La Parota y Guerrero y, finalmente, de los y las indígenas mazahuas de Villa Victoria.

Esos ejemplos requieren ser abordados de manera exhaustiva en estudios futuros —que rebasan los límites de este trabajo—, a partir de dos hipótesis: *a)* que existen casos tipo de comunidades hídricas imaginadas que han desarrollado *nuevas* resistencias al despojo, y *b)* que, en conjunto, esos casos pueden permitirnos construir el concepto de *ciudadanías del agua* (De Alba *et al.*, 2014), para comprender la acción política contemporánea.

## Las crisis decisionales

A partir de la hipótesis de que en la metrópolis de México existe una crisis en la toma de decisiones estratégicas, una incapacidad de gobierno en los aspectos metropolitanos y, en general, una fragmentación institucional que duraría los próximos años sin solución aparente, el concepto de *crisis decisional* o de *coyuntura decisional* sirve para identificar cuándo las áreas de gobierno, que enfrentan una determinada problemática, evidencian dificultades para decidir, específicamente cuando se trata de asuntos *estratégicos* (agua, drenaje, electricidad) de la metrópolis. Es un concepto puesto en aplicación en varios trabajos (De Alba, 2002, 2004, 2008).

La idea en que mejor se aplica este concepto es la de que la explosión poblacional y la expansión descontrolada del territorio no fueron previs-

tas, o no hubo una decisión para desarrollar instituciones de gobierno con una visión metropolitana y de largo plazo. Específicamente, cuando se trata de una enorme variedad de instancias de gobierno, dispersas, sin mayor o mínima coordinación, con duplicidad de tareas, etcétera.

La dispersión gubernamental metropolitana fue el resultado tanto del deterioro del régimen político en las últimas décadas como de una incapacidad de los actores institucionales (en los diferentes órdenes de gobierno) y de los actores políticos (partidos políticos y organizaciones sociales), lo que en algunos sectores significó una fuerte presencia de nuevos actores económicos (empresarios).

Así, la ausencia de un proceso de institucionalización metropolitana favoreció la acumulación de problemas, el desfase de estructuras administrativas y la contestación política, en ocasiones. El término puede usarse cuando se trata de asuntos estratégicos, cuya decisión pueden idealmente resolver problemas del pasado o que prevén atender algunas de sus consecuencias en el presente o en el futuro. Aunque puede afirmarse que no hay reglas específicas para definir la existencia de una *crisis decisional*, las problemáticas que serían susceptibles para aplicar dicha noción podrían evidenciar algunos de los signos siguientes:

1. *Signos de incapacidad institucional* por la no previsión gubernamental derivados del desarrollo histórico del fenómeno metropolitano, porque los gobiernos mexicanos sistemáticamente no se prepararon para la dimensión que adquiriría dicho fenómeno.
2. *Signos de abandono institucional* que se presentan como una incapacidad orgánica, es decir, por “incompetencias institucionales” de orden jurisdiccional en el tratamiento de los problemas y que, en el caso del agua, se observan en las disputas interinstitucionales por el aprovisionamiento y la distribución del líquido.
3. *Signos de desinterés gubernamental* para establecer acuerdos o ambientes propicios para armonizar las relaciones sociales (entre grupos y los gobiernos o entre estos mismos grupos) o poner en concordancia las relaciones institucionales (entre gobiernos) de la metrópolis. En general, esto es debido a preceptos, posturas, actitudes que pueden catalogarse como de tipo ideológico o político (en el sentido de politización) y que derivan en comportamientos sociales o institucionales de exclusión.

En el caso del agua se observan en los conflictos por la orientación (pública o privada) del servicio, principalmente.

Hasta aquí, el concepto de *crisis decisional* permite hablar de un relativo *estado sin solución* de los conflictos por el agua, en sus aspectos socioinstitucionales. Por ello, reconocer algunos de sus signos o características permite a los analistas una mejor contribución en el rol que cada uno desempeña.

En general, los cambios en las formas de gobernar el conflicto en la metrópolis sugieren la necesidad de buscar canales para que sociedad o gobierno enfrenten tales problemáticas y, en ese punto, exactamente, el concepto de *hidropolítica* cobra una importante pertinencia.

## La hidropolítica

En el contexto metropolitano de México las posibilidades de encontrar prácticas políticas o comunitarias en los conflictos vinculados con el agua parecen, a simple vista, múltiples, tanto por la variedad de ámbitos de gobierno que intervienen como por la diversidad de estrategias que aplican cada uno de los actores involucrados.

En ese sentido, la *hidropolítica* es una noción que puede permitirnos comprender mejor los conflictos hídricos y las formas de gobernarlos. Según Gleick (1994), el término *hidropolítica*:

[...] proviene fundamentalmente de la geopolítica, que se refiere *al papel de los recursos naturales como objetivo de acción militar cuando juegan un factor definitorio del poder* de una nación. Y si bien en los temas de seguridad internacional, el centro de atención han sido los recursos no renovables como el petróleo, el agua también puede serlo en la medida en que es una fuente de poder económico o político. Los factores que hacen del agua un factor probable de rivalidad estratégica son: *a)* la magnitud de la escasez de agua; *b)* la compartición del agua entre regiones o países; *c)* el poder relativo de las naciones involucradas, y *d)* las limitaciones en el acceso a fuentes alternativas de abastecimiento (citado en Jarquín Castro, 2008: 20; Gleick, 2001: 90).

Este concepto es útil para identificar el problema de la construcción de consensos en la acción pública o en la acción social, es decir, en el marco de las respuestas socioinstitucionales y los conflictos por el agua.

Si seguimos la reflexión de Simmel, el conflicto tiene una función de reunión que permite a personas y grupos estar dispuestos a encontrarse (Simmel, 1998: 122). Entonces la función de la *hidropolítica* es parte de una necesidad de obtención de resultados, de la búsqueda de fines.

### *La hidropolítica y los nuevos signos de los conflictos*

El concepto de *hidropolítica* es otra de las herramientas para completar el esquema general del análisis que se desarrolla en este libro. P. Ávila afirma que este concepto *permite reconocer los signos que resuelven* —o nos dejan claro el estado en que actualmente se encuentra— la crisis decisional hídrica, es decir, las tensiones entre actores sociales e institucionales. Así, pueden identificarse tensiones que se originan en algunas de las siguientes causas:

1. *por el control* del recurso hídrico en situación de precariedad (o de abundancia disputada) y los usos políticos que tienen lugar;
2. *por el acceso* al líquido que genera protestas por su distribución desigual o abasto insuficiente que genera insatisfacción, por los cortes del servicio o los costos injustos;
3. *por los cambios de valores y de las percepciones* sociales sobre el fenómeno mismo de la precariedad del recurso, particularmente en territorios con una antigua abundancia;
4. *por la incompatibilidad de intereses* (gubernamentales y sociales) ante los cambios en las políticas públicas sobre el agua y sus formas de gestión, así como la orientación del mismo (privado, público, en asociación público-privada).

De esa manera, el control, el acceso, el cambio de valores y de las percepciones sociales, así como la incompatibilidad de intereses, se agregan como elementos generadores, tales como la construcción de consensos, a partir del cual reconocemos nuevas formas de gobernar el conflicto. Veamos detalles.



*La hidropolítica como particularidad  
de respuestas institucionales*

El uso del concepto de *hidropolítica* es una vía para reconocer las respuestas institucionales a los conflictos, nos ayuda también a destacar los aspectos *geopolíticos*, rivalidades no desdeñables de las instituciones (desfase de jurisdicciones o de competencias entre funcionarios) (Lorrain, 2003: 449), o evocar las protestas de los grupos en juego en su relevancia estructural, es decir, para el proyecto de gobierno o partidario o corporativo; finalmente, también para reconocer los territorios y las escalas en disputa.

A través del concepto de *hidropolítica* pueden estudiarse casos concretos de la conflictiva hídrica:

1. El fenómeno técnico de la escasez del líquido en todas sus modalidades;
2. las disputas inter o intragubernamentales por el aprovisionamiento, distribución o abasto del recurso;
3. el carácter *transfronterizo* de los conflictos hídricos, las intervenciones transnacionales; o el escalamiento de problemas locales a la escena nacional;
4. las disputas entre los actores o entidades que *comparten* el recurso al definir los destinatarios, los tiempos de la distribución o los territorios privilegiados;
5. los desacuerdos para definir los límites del abastecimiento cuando se trata de la búsqueda de fuentes alternativas de aprovisionamiento de agua.

*Hidropolítica en los cambios generales del país*

Este concepto nos ayuda a *vincular* los conflictos como *parte* de los cambios políticos generales (en el plano nacional y en el de la metrópolis). Distingamos con detalle cuatro aspectos de esta vinculación.

En primer lugar, al término *hidropolítica* podemos asociarlo con el cambio de época en México, que se observa en los conflictos por el agua en el ámbito metropolitano (De Alba, 2008).

En segundo lugar, este concepto permite identificar coyunturas decisoriales, es decir, las *interrelaciones* entre los procesos sociales y los procesos institucionales; u observar los *nuevos* actores que aparecen en años recientes y, en general, observar sus características *políticas*.

En dicho sentido, los conflictos por el agua dejan de ser puramente administrativos y pasan a ser eminentemente *políticos*. Entonces, el análisis de estas *interrelaciones* conduce a identificar *nuevas* prácticas, así como las interacciones cuya relevancia puedan provocar coyunturas de cambio político (p. ej. los procesos electorales y el uso electoral del servicio del agua).

En tercer lugar, el concepto de *hidropolítica* sirve además para analizar los recursos naturales como un factor de poder, en función de un *territorio* determinado. Es decir, el papel de los recursos naturales que definen el poder de una nación frente a otra, o de una comunidad con otra. En general, como afirma Peter. H. Gleick, la noción sirve para cuestionar sobre *la naturaleza política del uso del agua* (1994: 32).

En cuarto lugar, el concepto de *hidropolítica* permite suponer *las dificultades recurrentes encontradas* por cada nueva política aplicada (*territorio social*) en la gestión de los recursos hídricos (Maury, 2001). Se trata de la identificación de los efectos de la falta de políticas eficientes en la gestión del agua, o por los cambios constantes que éstas registran.

Si se abusa un poco de la idea de Maury (2001), dicho concepto permite centrarse en el estudio del *desarrollo de tensiones resultantes* entre los usuarios, propietarios, de gobernantes o de políticos por el control y la distribución del agua, así como por desarrollar prácticas legítimas frente al deterioro de su calidad o de la cantidad disponible para el consumo.

En suma, *los conflictos por el agua son fenómenos políticos*. El control del agua expresa formas de ejercicio de poder y de dominación política, sea entre grupos y/o su manifestación en territorios o jurisdicciones determinadas.

Este *control* es también una disputa que, por la inserción de actores sociales e institucionales, o por la inclusión de objetivos gubernamentales, comunitarios o particulares, ocurre en el campo de *lo político*, y es entonces cuando el concepto de hidropolítica adquiere toda su oportunidad y congruencia.

## Conclusiones parciales

Recapitulando, la discusión conceptual desarrollada en esta primera sección ha arrojado dos conclusiones iniciales.

Aquí se intentó situar la noción de *gobernanza* en un ámbito específico: las instituciones, la acción pública. Por tanto, su definición está sujeta a las reformas, cambios u orientaciones gubernamentales. En un sentido estricto, la *gobernanza* se define como el conjunto de orientaciones que sirven a los gobiernos de la metrópolis para estructurar una relación con sus gobernados a través del manejo del agua. En un sentido más general, identificamos esta noción con las orientaciones internacionales que tienden a la privatización del servicio y a la reducción de la presencia estatal para ceder el lugar —en diferentes modalidades— a la iniciativa privada, los empresarios (*gobernanza* mercantilista).

Así, la *gobernanza* es identificada en todo aquello que tiene que ver con el gobierno y las acciones o estrategias que se utilizan para operar los servicios públicos, particularmente el servicio de agua potable, el abasto, la distribución, el aprovisionamiento. Por ejemplo, la idea de un *raccordement institutionnel* (conexión interinstitucional) (Cavallier, 1998) es un elemento necesario para poner de acuerdo a los diferentes niveles y tipos de gobiernos que operan en la metrópolis de México, entre otros.

Por tanto, la *gobernanza* del agua<sup>11</sup> sirve para una discusión sobre la orientación del servicio público, y más concretamente como una orientación que tiende a dar mayor espacio de acción a las empresas privadas (Mussetta, 2009; Centelles, 2009).

<sup>11</sup> El tema de la *gobernanza* es relevante en materia de agua potable en América Latina desde hace varias décadas (CEPAL, 2004). El debate se sitúa básicamente en la participación del mercado en la discusión sobre el agua. Igualmente, se discute la creación de mercados de agua y otros elementos administrativos sobre la gestión. Cuando el agua se considera una mercancía, no es fácil considerarla de manera ordinaria. Hay que señalar que el agua no es una mercancía ordinaria dada la polivalencia ambiental y los efectos de su conversión económica. No hay ningún país del mundo donde el agua sea ajena al Estado. Aunque el dominio es público, el Estado investiga y catastra su existencia y tiene un rol activo en su asignación, monitoreo y utilización. Las cuestiones decisionales requieren de la participación de gestores (Osorio, 2009: 4). Es aquí donde puede hablarse de una crisis de gobernanza en el sector del agua. Es decir, aquello que toca problemas de planificación y organización del sistema. Entonces, los problemas a los que se refiere dicha crisis son: la tensión entre las

Por el contrario, el concepto de *governabilidad* fue definido a partir de la inclusión de la parte social como todo aquello que se opone —y en ciertos casos aquí, se *complementa*— a las instituciones. Es decir, la *governabilidad* incorpora la noción de conflicto en el manejo de los recursos hídricos, lo que parece opuesto al concepto *governanza* referido, casi exclusivamente, a la parte institucional.

En dicho sentido, el uso de la noción de *governabilidad* permite demarcarse de la limitación impuesta por la *governanza*, cubierta de propuestas normativas. Por el contrario, la *governabilidad* permite reconocer otros actores (grupos sociales que demandan el servicio, formas nuevas de

---

expectativas de crecimiento de la población (cobertura, uso agrícola e industrial); la calidad del líquido como indicador de calidad de vida; el rol del Estado (en la privatización); la gestión de la demanda de la construcción de grandes obras hidráulicas, entre muchos otros (CEPAL, 2004; Osorio, 2009: 5). La participación pública es la base de los enfoques de gobernanza. En los temas del agua tienen lugar los aspectos relacionados con el diseño, montaje y operación de sistemas hídricos (Osorio, 2009: 12). El tema del agua potable es cada vez más objeto de procesos de debate público, los problemas de agotamiento y de la gestión del recurso lo vuelve un asunto de intervención estatal. La participación pública garantiza que las decisiones en los temas del agua potable pueden ser continuamente revisados y evaluados (Osorio, 2009: 13). No obstante, en términos del concepto de *governanza* del agua, no ha sido bien definido en el ámbito nacional y evidencia imprecisión conceptual (Serrano, 2007: 4-5). En el ámbito latinoamericano esta gobernanza del agua se utiliza también como goberabilidad. Podría afirmarse que en el ámbito internacional, en años recientes se han incluido temas de manejo de conflicto social por la crisis hídrica, que en este libro se manejan como correspondientes al concepto de goberabilidad. Esa nueva gobernanza del agua comprende elementos como los procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio del poder y que no es otra cosa que la inclusión en la toma de decisiones de *todos* los agentes implicados (actores sociales) en *asuntos que les conciernen*. Por tanto, el concepto de *governanza* implica la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia (como se entiende en la Unión Europea) (Serrano, 2007: 5). Las reformas o creación de nuevas instituciones que incorporen este concepto de *governanza* del agua implica la (re)creación de sistemas económicos y administrativos para administrar los recursos hídricos y para garantizar la prestación equitativa de los servicios relacionados con el agua. En este sentido, México ha emprendido una gran reforma con la modificación de la Ley de Aguas Nacionales en 2004 (LAN), si bien aún incompleta (Serrano, 2007: 7). Pueden consultarse otros autores al respecto sobre esta idea de gobernanza del agua y las características que adquiere en los últimos años (Aboites 157; Terán, 2007: 29; también existen opiniones críticas respecto a este concepto (véase Boelens, 2006: 15; Boelens, 2002, entre muchos otros).

apropiación o de protestas, o percepciones cambiantes respecto a la precariedad (véase al respecto la discusión sobre estos dos conceptos en el capítulo 1).

La coyuntura hídrica es entendida aquí como el conjunto de condiciones que impiden, obstruyen o bloquean la toma de decisiones estratégicas y que, además, bloquea el desarrollo social e institucional de la metrópolis.

Este ejercicio teórico ha permitido reconocer las vinculaciones en los conflictos hídricos con cambios en el régimen mexicano y situarlos como un problema en las formas de gobernar el conflicto. Así, mientras la crisis decisional nos permite hablar de los tipos de conflictiva metropolitana, en el concepto de *hidropolítica* puede verse, teóricamente, una armazón para la búsqueda de formas de solución a los conflictos por el agua.

Es por ello que la propuesta conceptual se concreta al menos en tres nuevas variables de análisis del conflicto: el desacuerdo, la oposición y la protesta. Estas variables dan a la noción de *governabilidad* una mayor comprensión de lo que ocurre en la metrópolis de México, porque permiten explicarla como un todo *fragmentario inestable y deslocalizado*.

En esta primera sección se intentó estructurar una propuesta teórica para tratar empíricamente un objeto de estudio: el cómo se gobierna la precariedad del líquido en la metrópolis de México, a partir de algunos conceptos clave. En la segunda sección se hace una división analítica de los conflictos hídricos: la conflictiva institucional y la conflictiva social. Aunque sólo para fines de organización de esta obra, tiene el propósito de completar la reflexión que se estructura aquí.

SEGUNDA SECCIÓN  
¿Cómo se identifican  
los conflictos hídricos?



## Más conceptos clave

*Toutes les fois que nous élargissons le domaine de notre expérience, les limitations de notre pensée rationnelle deviennent évidentes et nous devons modifier, voire abandonner, certaines de nos conceptions.*

*(Todas las veces que ampliamos el campo de nuestra experiencia, las limitaciones de nuestro pensamiento racional devienen evidentes y debemos modificar, es decir, abandonar algunas de nuestras concepciones.)*

FRIJOF CAPRA, *Le Tao de la physique.*

Desde hace varias décadas, América Latina vive un proceso de profundas transformaciones de orden demográfico, económico y, sobre todo, de apertura comercial y de fronteras. En este contexto, las metrópolis latinoamericanas, como tema *político e interdisciplinario*, son progresivamente un ángulo de los estudios académicos. Más allá de las evidencias unidisciplinarias, aun cuando los ejemplos nos indican la paulatina conversión de las megaurbes, en un punto de fuerte interés y con alto impacto en las políticas públicas de varios países, su uso como objeto de investigación es aún escaso.

Tal como lo refieren Castillo, Ziccardi y Navarro, el estudio de las relaciones de poder en las metrópolis permite encontrar “elementos de la política local, regional y nacional (clientelismo, movilización, corporativismo, participación política autónoma y subordinada)” (1995: 14).

En esta sección se trata de encontrar *interconexiones* entre la metrópolis y las posibilidades de conflictos hídricos a partir de procesos políticos específicos. ¿Cuáles son los ejes que articulan el campo de la conflictividad en el México metropolitano? ¿Es posible relacionar el desarrollo reciente del *régimen político mexicano* con la conflictiva hídrica?

Tal como sostiene Romero Lankao (2010) en un interesante resumen de la situación hídrica en la metrópolis:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La composición de un *escenario hídrico* es compleja. Otro tema de interés que puede mencionarse aquí son los efectos del cambio climático, las sequías y las inun-



El ciclo hidráulico ha sido profundamente y en muchas maneras irreversiblemente transformado. Esto ha creado una situación paradójica de que, primero, no extraña que el sistema de drenaje más sofisticado ha sido eficaz en el control de las inundaciones que continúan afectando diferentes áreas y sectores de la capital; y segundo, la tormenta y las aguas residuales se bombean fuera de la cuenca, mientras que un tercio del total de agua potable debe ser traído desde distancias cada vez mayores y eso aumenta la inversión de capital y energía (y las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas). Además de causar un cambio en el clima de la cuenca, el sistema de aguas ha transformado irreversiblemente el equilibrio regional hídrico y la disponibilidad de agua. Además, una disminución de los niveles de aguas subterráneas y (la presencia de) hundimientos en algunas zonas [hace que] los edificios y la infraestructura urbana se desplacen, y aumente su vulnerabilidad a las fuertes lluvias. Las regiones que proporcionan agua en México devienen también vulnerables a la escasez de agua, las inundaciones, las enfermedades transmitidas por el agua y otros peligros del calentamiento global que se espera se agraven. Estas transformaciones han afectado negativamente los medios de subsistencia de las poblaciones locales y han creado fuentes indirectas de estrés para la ciudad (Romero Lankao, 2010: 175-176).

Igualmente, la autora señala que 40% del área metropolitana es vulnerable en disponibilidad del agua por los cambios ocurridos en las últimas décadas. Por consiguiente, intentaremos dibujar un mapa conceptual con tres modalidades para definir este espacio conflictual en México.

Hasta antes de la alternancia nacional iniciada en el 2000, el voto urbano tradicionalmente opositor al PRI ocupaba un lugar central en la agenda partidaria en México. La constante declinación política-electoral del PRI —que había sido el partido hegemónico, casi único durante más de 70 años— fue asociada, por un lado, con la pérdida de influencia en las zonas urbanas; y por otro, con la *deslocalización* del voto de los centros urbanos hacia las zonas rurales, una marca natural de la diversidad de la vida metropolitana.

---

daciones, que han sido tratados por diferentes autores (Barange y Perry, 2012: 8 y ss.; Kundzewicz *et al.*, 2008; Milly, Dunne y Vecchia, 2005). Hasta ahora ha sido difícil predecir con certidumbre los patrones de cambio precisos, pero parece evidente que el cambio climático ocasionará cambios en la disponibilidad de agua en América del Norte (CCA, 2009: 4).

Este hecho fue confirmado en las elecciones presidenciales de julio de 2000, que mostró con mayor claridad la *importancia político-electoral alcanzada por las zonas urbanas*.

La consolidación política posrevolucionaria y la legitimidad corporativa del Estado mexicano dependió de la prosperidad y el crecimiento económico registrado en la ciudad de México (Davis, 1998). No obstante, éstos no son los únicos rasgos de su vida social y política. En cambio, en la época del corporativismo, la lealtad política de los trabajadores que proporcionaban los servicios urbanos era elemento central de la reproducción del régimen. Esta lealtad era obtenida a través de accesos privilegiados a espacios de poder y mediante políticas sociales, cuya eficacia se reflejaba como éxitos de políticas nacionales (Davis, 1998: 440).

En segundo lugar, la metrópolis deviene un centro de reformas económicas y políticas del país. Durante las administraciones de José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid (1982-1988) se implantaron reformas fiscales profundas, lo que inquietó a muchos miembros del PRI, quienes “estaban preocupados por la posibilidad de que el incremento de los gastos urbanos en la capital generara un mayor endeudamiento nacional”. Sin embargo, sabían que si “se reducía o aun se cortaba por completo el gasto público para los servicios urbanos” de la ciudad central (el Distrito Federal), podrían agravarse las protestas, “lo que alimentaría una oposición política mayor entre la ciudadanía en general” (Davis, 1998: 368). No estaban lejos de tener razón. Durante décadas los gobiernos de la ciudad capital enfrentaron serios dilemas para equilibrar las prioridades macroeconómicas nacionales apremiantes del partido gobernante, con los objetivos políticos de los dirigentes de una ciudad en expansión.

En consecuencia, de una forma quizá concatenada al crecimiento poblacional, en el espacio de la urbe extendida surgieron diversas manifestaciones por carencias en el transporte, en los servicios públicos y en las crecientes fallas en el control político (Perló y Scheinart, 1984: 120). Ello provocó, en 1982 por ejemplo, movilizaciones generalizadas de descontento, pese a la acción gubernamental, que buscaría democratizar las políticas urbanas. Sin embargo, dichos organismos responsables hacían evidente, de manera progresiva, una desconexión entre la política local (abriéndose) y la evolución política nacional (corporativizada).

En tercer lugar, *con el incremento de la conflictiva urbana se hizo evidente el ingreso de México a una nueva fase política*, en la que se planteó la *posibilidad de la alternancia*, y por tanto la sustitución del partido gobernante (PRI) (Aziz, 1996). La discusión sobre las formas de gobernar el conflicto parecía estar abierta. En ese periodo, los mecanismos que permitían la legitimación política en la urbe parecían haber agotado su eficacia, hasta entonces vigente.

La sensibilidad política (o la carencia de ella) de los gobernantes nacionales (o de los gobernantes locales) a las demandas de los habitantes de la metrópolis de México resultó en la creación de un sinnúmero de *conexiones institucionales* —muchas de ellas infructuosas, que eran reflejo de la coyuntura más que de la planeación a largo plazo— entre dependencias nacionales con dependencias locales, para la aplicación de políticas urbanas y la asignación *dispersa* de recursos al desarrollo urbano.

Según Emilio Pradilla, en las tres últimas décadas la economía metropolitana perdió su dinamismo anterior, lo que dio lugar a procesos de *desindustrialización*, contracción de la producción agropecuaria periférica, pérdida de empleo productivo y estable, y tercerización informal (Pradilla, 2000b). Igualmente, una contracción salarial unida a factores económicos generó ciclos de empobrecimiento de la población, no obstante las políticas compensatorias de combate a la pobreza aplicadas en este periodo. Al respecto D. E. Davis afirma:

El resultado fue una inclusión social y clasista de base amplia que hacía del corporativismo mexicano algo distinto de casi todas las demás variantes del corporativismo [en las ciudades y metrópolis] de América Latina. Un subproducto infortunado de esta inclusión era un aparato estatal más extenso y controlador; otro era una *mezcla conflictiva de la política y la elaboración de políticas locales y nacionales* (Davis, 1998: 440).

Puede confirmarse así que debido a la agudización conflictiva se evidenció la *incapacidad* gubernamental para atender *estratégicamente* el crecimiento extensivo de la ciudad y la baja densidad en el uso del suelo, entre otros problemas centrales.

Generalmente, algunas de las causas de la conflictividad pueden atribuirse al clima político que imperó en la metrópolis desde años relativamente recientes (Crespo, 1998; Székely, 1998; Coulomb y Duhau, 1993).

Este clima político se caracterizó por una serie de profundos cambios institucionales (Eibenschutz, 1999; Castillo, Ziccardi *et al.*, 1995) que la metrópolis ha vivido.

Antes de abordar este aspecto, vamos a tratar de encontrar cuál es la articulación histórica de esta conflictiva metropolitana con los rasgos principales del régimen político mexicano para comprender mejor el contexto de los cambios que tuvieron lugar en décadas recientes.

### **El régimen político mexicano y sus dilemas: ¿eficiencia o necesidad de desarticulación?**

El régimen mexicano se fundamentó en una forma de dominación unipartidista que era ejercida por el Partido de la Revolución Institucional (PRI), lo que dio origen a un esquema de decisiones de tipo corporativo y clientelar. Este régimen se consolida con organizaciones corporativas que reunieron a los militares, campesinos, obreros y sectores populares, lo que además evidenció un férreo control político de la burocracia del partido en el poder y de los líderes ‘charros’ (Cosío, 1972).

La figura del *charrismo* fue clave en la dominación política porque, durante décadas, a través de este mecanismo, se sometió a los trabajadores a las reglas del partido hegemónico (PRI) mediante presiones y amenazas de reducción salarial y pérdida de empleo; promesas de créditos agrícolas o tráfico con la pobreza urbana y rural, con el fin de asegurar un caudal importante de votantes.

En ese contexto, el Distrito Federal (DF), capital del país y ciudad central, se convirtió en el crisol de todas estas tendencias porque será durante muchos años el escaparate de un régimen autoritario. De esta manera, el DF representaba la perla del régimen político mexicano, dirigido, desde la revolución de 1917, por los antecesores del PRI; condición que cambia a partir de la década de 1980.

La explotación de reservas de hidrocarburos en el Golfo de México en la década de 1970 —el llamado *boom petrolero*—, confirmó la fortaleza de un tipo de Estado intervencionista en cuanto a las políticas sociales que tenían como objetivo resolver el retraso socioeconómico nacional (De Alba y Jouve, 2006).

Sin embargo, a partir de la década de 1980, con el arribo de gobiernos neoliberales, inicia un largo proceso de desregulación de la economía mexicana, con la pretensión de inscribir al país en el concierto de los flujos económicos globales. Por sus implicaciones, esta decisión fue tanto más brutal en cuanto que la metrópolis había conocido, desde la década de 1960, una *macrocefalia administrativa* del Estado nacional (De Alba y Jouve, 2006). Al mismo tiempo —a veces complementariamente, a veces con resistencias— se abren los canales de la política a nuevos actores y, con ello, el incremento de la competitividad partidaria. En este punto histórico situamos los inicios del fenómeno de la *fragmentación política*.

Este proceso de transformación de un régimen corporativo a otro neoliberal se dio de forma gradual y progresiva, pero implacable en sus decisiones y orientaciones. En el espacio metropolitano esto se observa en las reformas políticas que dieron lugar —por primera vez en la historia reciente— a la elección en 1997 del gobierno local, que a partir de entonces tomará el nombre de Gobierno del Distrito Federal. Esto dejará clara una oposición entre un Estado *mercantilista* (neoliberal) y, desde entonces, las tendencias de una fragmentación política que distinguirán al país y, en mejor medida, a la metrópolis principal.<sup>2</sup>

Así, la gestión política se integraba *perfectamente* en un método de mediación de tipo neocorporativista, entre el Estado, controlado por el PRI, y los representantes de la sociedad civil, cooptados por la máquina priista. En el fondo, estaban sujetos al recurso sistemático del clientelismo, el cual representaba, a su vez, una complejo *tejido de interrelaciones entre el poder público, el sector privado y las organizaciones sociales de México*. Ello lleva a la pregunta: ¿qué nuevos conflictos crearon estos procesos que, por un lado mantenían el corporativismo y por otro lo renovaban profundamente?

En el ideal, al estudiar los conflictos por el agua, puede reconocerse tanto la presencia de actores sociales e institucionales *en tensión*, como el desarrollo de protestas sociales *nuevas*. Este análisis puede resaltar tanto las *disputas* territoriales y por legitimidad o la enorme variedad de iden-

<sup>2</sup> No obstante, si alguien hubiese creído que ello cambiaría en 1997 con el triunfo del PRD, partido de centro-izquierda, se habría equivocado. Al contrario, parecía que esta nueva realidad abrió una nueva “disputa política por la metrópolis”, es decir, creó una *nueva* realidad de fuertes desequilibrios institucionales. Ahora, la metrópolis deviene en el espacio de todas las confrontaciones, un centro de conflicto y de pugna.

tidades que las instituciones enfrentan, como ciertas particularidades en las protestas que se desarrollan en su entorno.

En un sentido general, esta metrópolis, la segunda más grande del mundo,<sup>3</sup> podría representar el ejemplo nítido de ineficacias políticas y de consecuencias graves para el ecosistema de la región.

El lector debe ser advertido en torno a que una división en dos tipos de conflictiva —institucional y social— es útil puramente para efectos analíticos. En la realidad dicha división no puede sino encontrar muchos matices.

<sup>3</sup> Según el documento *World Urbanisation Prospects. The 2014 Revision* de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es Tokio “la ciudad más grande del mundo con una aglomeración de 38 millones de habitantes, seguido de Delhi con 25 millones, Shanghai, con 23 millones, y la ciudad de México, Bombay y Sao Paulo, cada uno con alrededor de 21 millones de habitantes. Para 2030 se proyecta que el mundo tenga 41 megaciudades con más de 10 millones de habitantes. Tokio se prevé que se mantendrá en la ciudad más grande del mundo con 37 millones de habitantes, seguido de cerca por Delhi, donde se proyecta que la población subirá rápidamente a 36 millones. Las grandes ciudades de hoy en día se concentran en el sur global. Las aglomeraciones urbanas de más rápido crecimiento son las ciudades medianas y ciudades con menos de 1 millón de habitantes situadas en Asia y África (UN, 2014: 1).



## Capítulo 4. Conflictiva institucional

### ¿Cómo se estructura el conflicto en las instituciones?

La gestión del agua como proceso decisional es un fenómeno metropolitano que se vincula con otros problemas sociales. En este capítulo nos concentraremos únicamente en el aspecto institucional de esa conflictividad que se puede analizar desde varios estilos:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En esta perspectiva del análisis institucional sobre los conflictos hídricos, éstos no se abordan aquí, no obstante que puedan encontrarse similitudes. Pueden mencionarse el institucionalismo o la teoría de organizaciones. En consideración al lector, referiremos algunos de sus aspectos principales. Primero, el neoinstitucionalismo da cabida a la historia económica. Segundo, según Caballero (2004), el institucionalismo promueve el “retorno de las instituciones” en la agenda de investigación en áreas de la ciencia económica (economía de la empresa, desarrollo económico, economía política, análisis económico del derecho), incluida la historia económica (Caballero, 2004: 139). Otra corriente derivada del neoinstitucionalismo se llama *Nueva Economía Institucional* (NEI) cuyos modelos son ante todo modelos de intercambio (Toboso, 1997; North, 1994; Caballero, 2004: 142). Además, los autores consideran que, en situaciones de equilibrio múltiple, las instituciones ejercitan un grado considerable de agencia e independencia. Igualmente, el neoinstitucionalismo trata el paradigma de la *gobernanza*, que condensa en un tono normativo-prescriptivo el decaimiento de la autoridad regidora del Estado y el potenciamiento del mercado y la sociedad civil, aspectos tratados en este libro. Para los teóricos institucionalistas, las instituciones son diseñadas, incluso en condiciones subóptimas, para entregar ganancias bajo condiciones de anarquía. En suma, la teoría institucional sugiere que los Estados crean las instituciones a fin de solucionar problemas de acción colectiva, reducir costos de transacción, dismi-



El estilo de gestión de estos modelos institucionales es el de concentrar el poder y de toma de decisiones —haciendo que la distribución de agua en una entidad autónoma esté por encima del intervencionismo de los políticos—, una tendencia que se mueve en contra de los procesos de democratización que son vitales si los servicios quieren tener un abasto socialmente justo (Heynen, Kaika y Swyngedouw, 2006: 195).

Los conflictos hídricos surgidos en las últimas décadas en la metrópolis están relacionados con dos tipos de problemáticas: *a)* la *escasez*;<sup>2</sup>

---

nuir incentivos de corrupción, facilitar flujos informacionales, anticipar las sombras del futuro transparentando los retornos, y distribuyendo las capacidades en forma más equitativa (Olson, 1965). Otros autores, como Peters (1999), señalan más de 12 enfoques del institucionalismo (Hernández, 2008: 48). Por otra parte, podemos encontrar algunas similitudes con la teoría de organizaciones. Para ciertos autores, las organizaciones no son necesariamente producto de un diseño consciente. Además, se rechazan los actores racionales con explicaciones cognitivas y culturales. Esta teoría se concentra en los procesos (DiMaggio y Powell, 1999). En general, estos enfoques se nutren del problema de la crisis del modelo de gobierno estatal de los recursos naturales y de la necesidad de generar cambios relevantes (Mussetta, 2013: 4). Finalmente, la perspectiva neoinstitucionalista destaca la construcción de organizaciones autónomas, en las que las personas pueden permanecer fuera de las más ortodoxas, ya sean gubernamentales, no gubernamentales, locales o en la comunidad (Nuijten 2005; Mussetta, 2013: 10).

<sup>2</sup> El concepto de *escasez* ha sido esencial para comprender la profundidad de los fenómenos hídricos. La escasez y baja calidad de los servicios de agua potable y saneamiento, aunado al incremento de pluralidad y competencia política, intensifican los conflictos intergubernamentales o los conflictos sociales. En esa idea, el agua es un *fenómeno político*. Para ciertos autores, tratándose de casos de los conflictos intergubernamentales, “generalmente tienen que ver con problemas de asignación de funciones entre niveles de gobierno, que implican una redistribución de autoridad y recursos” (Caire, 2005: 76). Además, un concepto relacionado con la escasez de agua es la *sequía*. Esto último tiene un carácter, mientras que la otra refiere procesos sociales, como “una distribución inequitativa del recurso agua” (Kloster 2008: 161). Por ello, aunque ambos están relacionados, “la escasez no es una condición natural sino una construcción social, resultante del encajamiento de acciones de carácter social” (Pradilla, 2012: 2 y 11). Para Esparza (2014) sequía y escasez “son conceptos que representan fenómenos diferentes”, una es un fenómeno natural que termina (en todas sus manifestaciones) cuando llegan las lluvias y se recupera el nivel normal de los cuerpos de agua; mientras que la otra puede persistir con o sin lluvias y sin que ocurra una sequía, ya que este fenómeno se debe a la acción humana y consiste en extraer y consumir más agua de la que se logra recargar y de la que se encuentra

sobre la que se asienta el excepcional crecimiento de la urbe, y *b*) el *modo* a través del cual se administró este crecimiento, en términos de la gestión del recurso.

Así, un análisis de la insuficiencia de servicios y la agudización de las demandas de grupos sociales contestatarios convierten este espacio en un centro de problemas, que permite visualizar su carácter del *riesgo* político que vive la metrópolis en los últimos años. Ello puede entenderse en el siguiente párrafo:

Quizás el mayor riesgo que corre [la metrópolis de] México es la carencia de agua. Actualmente siete de cada 10 litros de agua en la ciudad de México se obtienen del subsuelo, el resto proviene del Sistema Lerma-Cutzamala. Además, del total de agua extraída del subsuelo, casi la mitad proviene de la Cuenca Chalco-Xochimilco, que por cierto está sobreexplotada en un 40%. Esta sobreexplotación ha afectado los mantos freáticos, provocando que el suelo se fracture y se hunda hasta 30 centímetros por año en algunas zonas. Asimismo, el hundimiento del suelo provoca la ruptura de las redes de agua y drenaje en [la metrópolis de] México; en el caso de la primera, esto significa una pérdida de la tercera parte del recurso agua, mientras que para la segunda representa la contaminación de los mantos freáticos (Eibenschutz, 2006: 48).

Esteban Castro, especialista en el análisis de los grupos que luchan por tener el servicio de agua o mejorar su abastecimiento en México, sugiere que, por lo menos desde los inicios de la década de 1980, la población mexicana ha recurrido a diversas acciones de *protesta* y de *presión* en lo referente a problemas relacionados con el agua y los servicios de saneamiento. En todo ello la metrópolis ha sido uno de los puntos focales de este fenómeno (Castro, 1998: 4).

Al analizar la *gestión conflictiva* del agua, el objetivo consiste en saber hasta qué punto esta gestión pública —bajo la responsabilidad directa

---

en existencia y disposición” (Esparza, 2014: 199). Para el autor, México es un país vulnerable a los efectos de las sequías, “porque la mayor parte de su población está concentrada en las zonas donde menor cantidad de agua superficial existe” y porque, “debido a la sobreexplotación, el desperdicio y la contaminación, el agua disponible para atender las necesidades de la población en condiciones normales se reduce significativamente, situación que tiende a agravarse a extremos críticos cuando por efecto de una sequía se interrumpe el ciclo normal de lluvias (Esparza, 2014: 199).

de gobierno federal, aunque compartida con las administraciones estatales— muestra serias insuficiencias (Cirelli y Melville, 2000). Igualmente, se trata de establecer cómo estas insuficiencias podrían favorecer escenarios de alta conflictividad socioinstitucional en los años por venir.

Complementariamente, si consideramos que el abastecimiento de agua en la metrópolis de México (Distrito Federal y Estado de México) no cambió en gran proporción al menos desde 1995, dicha problemática haría evocar la noción de *crisis decisional* en la misma. Es decir, desde hace algunos años, varios autores plantean la aparición de crisis sucesivas en primer lugar en el Distrito Federal, entidad esencialmente dependiente de fuentes externas (Ávila 2001; Anton, 1996).

La hipótesis de una *crisis decisional* entendida como una deficiencia en la toma de decisiones permite reflexionar sobre las características de dicha gestión intergubernamental, en el mediano o largo plazo. Este desbalance se suscitara a partir de *presiones* de las autoridades de los municipios mexiquenses sobre el gobierno estatal, o de la población periférica sobre las autoridades centrales (federales) (Perló y González, 2006). En este capítulo hablaremos sobre este punto.

En general, la conflictiva política por el líquido, con relación a la gestión institucional, estaba marcada por las decisiones de tipo tradicional, lo que se complicaba cuando empezaron a surgir los gobiernos provenientes de otros partidos. En particular, la conflictiva se agudiza en el momento de querer hacer eficiente el servicio a largo plazo (Eibenschutz, 1999).

Por ello parece pertinente preguntarse: ¿qué medidas son aplicadas para hacer frente a las situaciones *políticas* de escasez del agua?

Para responder esta pregunta consideramos necesario abordar cinco puntos específicos en esta sección: *a)* una discusión sobre la *inestabilidad institucional* para explicar las condiciones histórico-institucionales de la metrópolis; *b)* una genealogía de la gestión del agua que explique los cambios en su arquitectura jurídica en las últimas décadas; para después tratar *c)* las orientaciones *estratégicas* de una administración en cuestión, con el interés de abordar el peso de la coyuntura política y sus límites decisionales; *d)* el conflicto por las *decisiones intermedias* y su ideologización, para comprender las debilidades de una discusión *politicizada* en materia de gestión del servicio de agua, y por último, *e)* la difícil coordinación gubernamental que enfrentan sus gobiernos, para analizar cómo, no obstante

la complejidad de la arquitectura jurídica que gobierna la metrópolis, aún se registran déficits.

### *Inestabilidad en las formas y los procesos*

Los problemas hídricos y los procesos de cambios en el régimen político mexicano parecen vinculados al espacio, además de a decisiones políticas. J. Legorreta sostuvo que existe una relación especial en los problemas de escasez en la capital del país, que “de no cambiar los esquemas de distribución del líquido, en cinco años los problemas de escasez de agua potable” generarán “graves disputas e inestabilidad social”. El especialista estimó que “en promedio el sector de la población con mayores ingresos consume 800 litros de agua al día por persona, mientras el de los más pobres oscila entre 14 y 20 litros, asimetría que viola el derecho mínimo a acceder a 150 litros por día”. Según el autor, debido a la distribución de los tanques de almacenamiento de agua en el Distrito Federal, prevalece un “sistema de distribución muy asimétrico, pues 50% de estos tanques se ubican al poniente de la ciudad, donde habita sólo 30% de la población, entre ellos quienes tienen mayores ingresos, mientras el otro 70% sólo tiene la mitad de los tanques de almacenamiento”. De este modo, tenemos un sistema desigual que permite que:

[...] un habitante de Las Lomas pueda acceder a 800 litros de agua al día, porque tiene alberca, jacuzzi y jardines, mientras un vecino de Iztapalapa con dificultad puede tener 14 litros. Es precisamente esa desigualdad la que se debe atacar, pues de lo contrario en cuatro o cinco años veremos severos conflictos sociales entre colonias que no tienen acceso a este recurso y aquellas con un mejor acceso a este recurso natural indispensable para la vida (*La jornada*, 21 de abril 2011).

La perspectiva del autor sugiere dos ángulos de análisis. Desde un primer ángulo, estos conflictos parecen originarse por la *escasez crónica del líquido existente en el Valle de México*, así como por la incapacidad institucional para reproducir el ciclo natural del agua, lo que genera problemas de inequidad e injusticia social que son difíciles de solucionar. A todo

ello hay que agregar la *presión demográfica* observada en la zona conurbada (lado mexiquense, principalmente) (Marín *et al.*, 2004).

Desde un segundo ángulo, los conflictos por el agua se generan por una crisis en los canales tradicionales (institucionales) de solución de conflictos, que se observan en diferentes niveles de gobierno. En términos generales puede afirmarse que la complejidad hídrica en México ha generado durante décadas que los gobiernos establezcan reformas gubernamentales para atender los desafíos de ordenamiento metropolitano, sin focalizarse a construir *puentes institucionales entre* los gobiernos y la sociedad.

Esto provoca que, en algunos casos, las *crisis decisionales* estén constituidas por una serie de *controversias, polémicas y desacuerdos* —que pueden denominarse genéricamente *conflictos intergubernamentales*— que permiten resaltar las modalidades de la cooperación intergubernamental (o la ausencia de la misma) (Ward, 1998: 129) en los temas estratégicos de la metrópolis, en los cuales el agua es de alta relevancia.

Esto es cierto particularmente en la época actual, caracterizada tanto por fuertes transformaciones del régimen político mexicano como por la *inestabilidad* en los procesos institucionales, que los gobiernos enfrentan en sus intentos por adecuarse a los vertiginosos cambios políticos y demográficos que la metrópolis registra. Así, asentada sobre tres entidades político-administrativas diferentes (Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo), está sujeta a una *diversidad de intereses y objetivos* de sus organismos, autoridades, tanto en las formas de planeación como de gestión (Iracheta, 1997: 27).

Ello significa un desmantelamiento de gran parte de los sistemas de protección social en la metrópolis, en las últimas décadas (De Alba y Jouve, 2006), que pueden ser vistas como *discontinuidades* políticas que crean nuevos campos de conflicto, como sucede en otras latitudes (Leresche, 1996).

Podemos afirmar, parafraseando a Horacio Capel, que las deficiencias en la articulación intergubernamental en México “rebasan los umbrales convencionales”, lo que impide, estructuralmente, “la solución de problemas de abastecimiento de bienes y servicios, transportación, disposición de desechos, etc.”. De ahí la necesidad de “tecnologías cada vez más complejas y acordes con la escala de los problemas, con la diversidad de condiciones y sistemas político-administrativos de sus partes” (Capel, 2000: 50).

Ningún otro tema sobre la metrópolis de México genera tantas resistencias (locales o nacionales) como la necesidad de la articulación intergubernamental. Tal como lo afirman diversos autores, ello se observa en casos donde la planeación urbana o la acción de actores institucionales está supeditada a intereses de carácter político o de grupo (Sánchez, 2001; Treviño, 1999; Coulomb y Duhau, 1993).

### *La conversión del recurso en un bien económico*

En las últimas décadas la gestión del agua ha vivido una transformación estructural que puede observarse en nuevos ordenamientos jurídicos, lo que se explica como parte del cambio de modelo histórico en México. Se trata del tránsito de un Estado autoritario y centralizado a otro neoliberal y descentralizado. Ahora veremos cómo ocurrió este proceso.

La ola de reformas del Estado mexicano, en las décadas de 1970 y 1980, tuvieron siempre un *fondo político*, su objetivo era la transformación del régimen, porque se trató de una miríada de decisiones tendientes a transformar la naturaleza pública del agua en una gestión privada o mixta. Esto es validado por varios hechos que ocurrieron en la década de 1970 a nivel federal, como la desaparición de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y de las comisiones de Cuenca (1976). Estos eventos establecerían una nueva relación entre el Estado y la sociedad en torno a los aprovechamientos hidráulicos.

Más tarde, en 1983, bajo la administración del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se sigue con esta tendencia y se modifica el artículo 115 de la Constitución, que buscó la transferencia a los municipios de los servicios como el agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición de aguas residuales. En la misma línea de hechos, en 1989, durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se creó la Comisión Nacional del Agua (CNA), como la máxima autoridad fiscal y administrativa en la materia.

Este organismo marca con toda claridad las *nuevas tendencias reformistas del Estado mexicano*, dado que “la CNA será el organismo descentralizado cuyo objetivo será la administración y la conservación del agua de la nación” (Martínez *et al.*, 2004: 18-19; Aboites, 2009).

Igualmente, “la CNA tendría como función desarrollar tareas de concientización (sic) de la población sobre el valor vital y estratégico del recurso” (Martínez *et al.* 2004: 18-19). Se trataba de nuevos tiempos institucionales arropados con un discurso que otorgaba un valor *económico* y *político* a la gestión del agua. De esa manera, “el Estado deviene *gestor* en lugar de propietario, un gestor de servicios” (Martínez *et al.*, 2004: 18-19).

Con este nuevo modelo se pretendía aparentemente trasladar a la sociedad el manejo del agua, lo que comprendería desde los aspectos técnico-operativos hasta los de desarrollo de infraestructura. Es fácil suponer que ello abrió puertas para nuevas reformas jurídicas tendientes a abrir la participación de otros actores —particularmente privados— en la gestión del recurso.

Así, en 1992 se modificó el artículo 27 de la Constitución, con el fin de permitir la participación de la iniciativa privada en el manejo del agua de la nación. En ese sentido, fue creada la Ley de Aguas Nacionales (LAN), como instrumento para reglamentar el artículo 27 constitucional. Esta ley tenía como objetivo “regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable” en la metrópolis (Ley de Aguas Nacionales, 2004: 1).

En suma, se trataba del interés de vincular el desarrollo con la gestión eficaz de los recursos. Este nuevo marco jurídico incluye cláusulas que otorgan poderes especiales al gobierno para que, según se establece en dicha ley, “en casos de interés general” las autoridades podrían “ceder la prestación de servicios públicos a través de concesiones” (Ley de Aguas Nacionales, 2004: 1). He aquí el fundamento de la acción privatizadora de los años siguientes y lo que se ha dado en llamar la *gobernanza mercantilista*.

Este conjunto de nociones jurídicas prefiguran una gestión privada del líquido en México. En esa lógica, el artículo 31 de la Constitución Política Mexicana cierra el círculo de dicha participación, en tanto que sostiene como una obligación de la sociedad *pagar* por el uso/utilización de las aguas nacionales (*Ibid.*: 19).

En todas estas reformas la creación de mecanismos e instrumentos jurídicos fueron la estructura *sobre la cual* se puso en marcha el Programa de Modernización del Sector Hidráulico, en 1993. Según algunos autores, este programa es concebido como una nueva política del agua (Martínez *et al.*, 2004: 18-19), dado que se dictaba en el artículo 115 de



la Constitución Política que cada estado y municipio tendrían, a partir de entonces, la autoridad en la administración de sus recursos naturales. Este sería el marco de acción para lo que algunos autores denominan la *discreta* privatización del servicio en la ciudad de México (DF), progresiva (aunque parcial) años después (Bonaffé y Zentella, 2005) y sujeta a fuertes cuestionamientos por distintos grupos sociales.

Esta serie de reformas tienen otro punto de apoyo. En 1999, bajo la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), el artículo 115 fue objeto de otra reforma, la cual permitió el aumento del margen de maniobra de los municipios, los cuales, en adelante, podrán *coordinarse y asociarse* para la prestación de servicios públicos, incluido el servicio del agua. De la misma manera, incluía la necesaria *concesión de funciones al sector privado* para la realización de actividades ligadas a la prestación del servicio público de agua potable (Constitución Política, 2004: 64).

El recuento de decisiones para cambiar la arquitectura jurídica de su gestión y convertirla en un bien económico en México permite una primera conclusión: que en esta nueva etapa del Estado mexicano, un Estado neoliberal, la gestión de los servicios públicos estaría bajo la responsabilidad del gobierno federal (y de gobiernos estatales o municipales), además como una responsabilidad *compartida* con el sector privado y *supervisada* a través de la *contratación* de servicios. La intención quedaba clara: dejar atrás un modo de regulación fundado en el intervencionismo y sustituirlo por otro, centrado en una regulación que privilegiara la relación con diversos grupos sociales e instituciones públicas y privadas.

Desde la década de 1980, como parte del proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar (*Welfare State*) que el país registró, tiene lugar también una *escisión* en la orientación de las políticas públicas locales y nacionales. Como un fenómeno de ruptura histórica, podemos enunciar dos elementos centrales de este proceso.

Por un lado, de manera predominante, se observan en todo el país medidas tendientes a la privatización de los servicios públicos, que rompen desde arriba (desde el gobierno) la tradicional gestión pública del servicio. En el caso particular de las administraciones del Distrito Federal, puede constatarse un proceso de deterioro de la inversión pública en áreas como la obra pública y el desarrollo urbano.

Por otro lado, en forma *fragmentaria* y a veces aislada, se desarrolló un largo proceso de contestación social y política, en oposición a las



administraciones neoliberales, proveniente de una sociedad civil que, participando en masa en los procesos electorales (entre otras muchas formas de resistencia), van a cambiar el *tejido socioinstitucional* en varias regiones del país.

Es decir, esas inconformidades buscan transformar desde abajo las condiciones sociales. Así, el arribo de la nueva administración (originaria del PRD) parece nutrirse de esta contestación social, lo que modifica *algunas* de estas tendencias mercantilistas en la gestión del agua, aparentemente. Si ello es así, será porque el GDF, bajo los gobiernos originarios del PRD, se sentía obligado a prestar mayor atención a las demandas de estos grupos sociales, en correspondencia a sus orígenes políticos.

### *La administración en cuestión*

En cuanto a la gestión hídrica en la metrópolis de México, parece necesario un análisis sobre el *conflicto decisonal* que enfrentan las autoridades.

Antes de entrar en el tema nos detendremos sobre lo que varios especialistas llaman la *escasez del recurso*. En general, actualmente el río Lerma está en el límite de su disponibilidad; en la cuenca del Valle de México el acuífero está sobreexplotado; y en lo que respecta a la cuenca del río Balsas, hay disponibilidad de escurrimientos superficiales, pero faltan sitios para su almacenamiento. Del mismo modo, en el acuífero del Valle de México (que comprende toda la metrópolis) se extraen  $47.38 \text{ m}^3/\text{s}$  de aguas subterráneas, cifra que supera su disponibilidad. Existe en este valle una sobreexplotación de  $20,167 \text{ m}^3/\text{s}$ , una cantidad comparable a la capacidad del proyecto hidráulico del Sistema Cutzamala.

Es fácil suponer que todo ello está produciendo un grave deterioro de las condiciones medioambientales. También puede suponerse que es un efecto de la aplicación indiscriminada de modos productivos insostenibles, los cuales alteran el ciclo natural del agua y merman su disponibilidad, tanto en su cantidad como en su calidad.

Según esta percepción, se enfrenta una situación de incapacidad de las autoridades en la negociación por un aumento del volumen del líquido, lo que hace necesaria la búsqueda de soluciones para el tratamiento de la carga pluvial o de las aguas negras o de la renovación del manto freático.

Como se ha visto es por esto que en los últimos tiempos se percibe que la escasez del recurso influye en otras discusiones como la necesidad de convertir el recurso en un valor económico como mecanismo para paliar la crisis del mismo.

En este sentido, contrariamente a una solución al problema, las autoridades parecen explorar nuevas fuentes de abastecimiento, no obstante que éstas son cada vez más distantes, es decir, de aproximadamente mil kilómetros de distancia (Pradilla, 2000).

Lo que puede percibirse como una insuficiente orientación estratégica en las decisiones de las autoridades para manejar la crisis del líquido es que produciría algunos otros conflictos. Particularmente puede suponerse la ocurrencia de confrontaciones o acuerdos entre autoridades de las delegaciones (véase por ejemplo *Reforma*, 17 de abril de 2002) y las autoridades de los municipios; o de las primeras con las autoridades locales y, de los segundos con las autoridades federales (véase especialmente *Reforma*, 18 de agosto de 2003; *El Universal*, 26 de mayo de 2002; entre otros).

*De allí pueden sugerirse hipótesis sobre el futuro.* Esta aparente falta de visión estratégica hace suponer que la gestión del agua es o será una *fuentes* de conflictos sociales e institucionales. La metrópolis es (o será) entonces un espacio de confrontaciones agudas entre varios actores, especialmente en los periodos estivales. Expliquémonos.

Esta *crisis decisional* tiene dos tipos de expresiones en cuanto a la gestión del agua. Por un lado, un conjunto de decisiones que llamamos *localistas* por la inmediatez de sus efectos; por otro lado, las decisiones *sin visión de futuro*, lo que refiere a evidencias de una incapacidad por parte de las instituciones en la gestión del recurso. Ahora se trata cada una de ellas.

Cuando se alude al *abandono* que existe en la metrópolis de México (Perló, 2001), éste se concibe como una *contraposición* de conceptos, métodos y técnicas entre los distintos gobiernos. Por ejemplo, la planificación gubernamental se convierte en un punto donde se expresan las *contradicciones* entre los planteamientos neoliberales y pro empresariales, en clara oposición a las acciones públicas que se desarrollaban en los canales de la política tradicional, definida por sus rasgos corporativos y clientelares (Ward, 1998: 98; Tosoni, 1999: 18).

Con relación a esa *incapacidad*, pueden darse varios ejemplos. Es frecuente notar que las autoridades de estas dos entidades (Distrito Federal

y Estado de México) deleguen el conflicto por la escasez o las deficiencias en el servicio a las autoridades federales o se acusen mutuamente, dado que su actuación está sujeta a *coyunturas* político electorales, en las cuales los dos gobernadores (del Distrito Federal y del Estado de México) han tenido interés político-electoral.

En esa especie de delegación de responsabilidades (*acusaciones*, sería más preciso decir) de las autoridades locales *hacia* las autoridades federales, podría encontrarse el caso del proyecto Temascaltepec, con el que el gobierno federal ha buscado aumentar el suministro de agua a partir de recurrir a fuentes lejanas. Aparentemente, esta acción reduciría ciertas carencias en los próximos años.

En cuanto a los conflictos por decisiones de tipo localista, es decir, cuyo radio de acción comprende sólo el territorio jurídico, pueden darse varios ejemplos. En el Distrito Federal las autoridades han decidido periódicamente aumentar el intercambio *interdelegacional* del suministro de agua (Buenrostro, 2004) para contrarrestar los déficit en el suministro; o desarrollar programas para la recarga de los acuíferos, aunque sin resultados espectaculares, hasta ahora. No obstante, estas acciones no están aún a la altura de las soluciones necesarias o no parece que disminuyan la gravedad de los conflictos intergubernamentales por el agua.

Igualmente, durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2005) se había mantenido una estrategia de negociación más *politicizada* (en el sentido político-electoral del término) que una actitud meramente institucional, aunque no exclusivamente con relación al tema del agua. Esta es una razón, entre otras, por la que parece que tanto en el Gobierno del DF como en el del Estado de México las decisiones estaban más sujetas a la *coyuntura* que a la planificación estratégica (Borja *et al.*, 2004). Es decir, pese al arribo de *nuevos* gobiernos electos democráticamente en el DF, parecería que las cosas iban a cambiar poco.

Para abundar en el análisis sobre el tipo de acciones localistas, se trata también otro aspecto que caracterizó al nuevo gobierno del DF desde 1997: entró en una confrontación política permanente con el gobierno federal, aunque esto fue acentuado en la segunda administración, a partir de 2000 (Pradilla, 2000; véanse los periódicos *Milenio*, 21 de septiembre de 2004 y *Reforma*, 5 de junio de 2001, como casos típicos). Para intentar ilustrar este estado de *confrontación permanente* puede mencionarse el caso del proceso de destitución del jefe de gobierno, An-

drés Manuel López Obrador. Este hecho fue el ángulo más delicado del problema, porque mostró con toda claridad el deterioro de los acuerdos institucionales entre los diferentes órdenes de gobierno en la metrópolis de México (*Milenio*, 20 de abril de 2004). En consecuencia, la preponderancia de actitudes *coyunturales* en la toma de decisiones metropolitanas, o del servicio del agua en particular, había impedido en los hechos la decisión de destinar mayores recursos financieros para grandes trabajos hidráulicos necesarios en la metrópolis.

En un caso aparentemente contrario se encuentra el del gobierno del Estado de México, dirigido por Arturo Montiel (1999-2005), el cual se suponía que obtendría mayores *energías políticas* en lo que se refiere a la gestión del agua, por ejemplo *negociando* una mayor dotación de agua con el Distrito Federal. Sin embargo, su administración pareció mantenerse al margen de la atención pública y de las controversias, con el objeto de otorgar un *rol político* a su gestión, lo que, contrariamente, no disminuyó sus aspiraciones presidenciales.

En conclusión, mientras que falte una visión estratégica de la problemática metropolitana (Perló, 2001; Eibenschutz, 1999), es posible que el GDF siga mostrándose incapaz para negociar un mayor suministro del líquido, teniendo en cuenta que ciertas de sus actuaciones han evidenciado un interés por posicionarse políticamente (Perló, 2001). En todo caso, esta *limitación institucional* podría afectar la urgente necesidad de aumentar el volumen de agua para el DF.

Entonces, se advierten consecuencias *posibles* de estas indecisiones en el plano local: como el inicio de un proceso de racionamiento sistemático (Osava, 2004; De Alba, 2008), el aumento progresivo de conflictos entre los actores de la metrópolis (Ávila, 2001; *Milenio*, 14 de febrero de 2000) o una mayor *necesidad* de parte de las instituciones para financiar el *costo* del suministro de líquido y recurrir aún más a la ayuda de fondos privados (CCE, 2004).

### *Un tipo de “decisiones intermedias”*

Aquí se considera posible que, en el mediano plazo, las autoridades de la metrópolis de México encuentren varias opciones para mejorar la calidad del agua, el control de fugas, el control de suministro en zonas obje-

tivo (residenciales o populares), o que efectúen grandes inversiones en el mantenimiento de la red de distribución. Sin embargo, con el paso de los años se constata que las diferentes soluciones que exploran los gobiernos locales (municipal, delegacional o estatal) de la metrópolis enfrentan un contexto profundamente influido por la *coyuntura* política, aunque no exclusivamente de orden electoral. Igualmente, estas decisiones están acotadas por su carácter localista, lo que conlleva a generar otro tipo de decisiones, que distinguiremos aquí como *decisiones intermedias*.

Así, por ejemplo, ciertos autores sostenían desde 2002 (Borja, De Alba *et al.*, 2004) que una decisión, fuera de racionamiento o de suministro compartido, sería —por su carácter de *decisiones intermedias*— objetivamente más viable a otra decisión que considere una privatización generalizada *sin* consulta social. Desde esta perspectiva, este último tipo de decisiones produciría guerras urbanas por el agua, lo que podría llevar, a su vez —según puede desprenderse de dicho análisis— a la aparición de acciones radicales de organizaciones sociales (para un análisis de las características sociales de la inconformidad véase el capítulo 5, inciso 5.2, “Las características de la inconformidad”).

Si consideramos además que, según varios informes disponibles, la red hidráulica de la metrópolis en general tiene un fuerte deterioro (Pradilla, 2000), las acciones intermedias “reflejan también actitudes técnicamente *coyunturales* (Rodríguez, 2000; Eibenschutz, 1999). Puede citarse el caso del programa de detección de las fugas de la red de suministro (con una media de 42% de fugas) de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos (GDF), que vivía un reajuste aparente (Pradilla, 2000; GDF, 1999).

Pero existen otras acciones que evidencian problemáticas también importantes. Por ejemplo, cuando se trata del problema de la mala calidad del agua, dicha problemática es más notoria según los estratos sociales que se analizan. Este fenómeno ya había sido detectado en algunas delegaciones densamente pobladas (Iztapalapa y Gustavo A. Madero) o en zonas marginales (principalmente Xochimilco y Tláhuac) y algunos municipios mexiquenses como Valle de Chalco, Nezahualcóyotl y Ecatpec, entre otros (Borja, De Alba *et al.*, 2004).

Esta situación ha llevado a instaurar servicios por tandeo que marca claramente ciertas prácticas de desigualdad (Troin, 2000: 18).

Por un lado, los habitantes de varias demarcaciones reciben agua una vez por semana y durante algunas horas; por otro lado, en algunas

zonas se registra un consumo de 300 o 350 litros per cápita, lo que evidencia, según lo señalan varios autores, las desigualdades en la distribución y en su gestión institucional (Ávila, 2001; Bonnafé y Zentella, 2005).

Diversos estudios han señalado con claridad las diferencias notorias en el consumo de las zonas residenciales y de las colonias populares (Martínez, 2004), como consecuencia de la *politización* y el *localismo* en las decisiones ligadas a los servicios metropolitanos. Las diferentes administraciones de la metrópolis podrían decidir también —como parte de este conjunto de decisiones intermedias— controlar el suministro de agua en zonas habitadas por una población con altos ingresos. En el inicio de 2000 esta idea parecía escandalosa o imposible de realizar.

En un contexto de falta de acciones para obtener un suministro suficiente se ha considerado que las autoridades de la metrópolis podrían enfrentar posibles consecuencias por la falta de acciones contundentes en la materia. Un ejemplo es una posible radicalización de las organizaciones sociales metropolitanas, tales como el conflicto por el agua con las indígenas mazahuas (véase al respecto *Milenio*, 21 de septiembre de 2004; *Reforma*, 24 de septiembre de 2004 y *Reforma*, 26 de septiembre de 2004).

En suma, notamos que, más allá de la pertinencia o no de las medidas intermedias adoptadas por los gobiernos de la metrópolis, éstas aumentan la ideologización de las decisiones gubernamentales, ya que justificaban la acusación de populismo, especialmente cuando se trata del Distrito Federal. En dicho sentido, al jefe de gobierno (AMLO) se le atribuyeron ciertas tendencias de este tipo desde el inicio de su campaña electoral al GDF en el 2000, cuando afirmaba: “Por el bien de todos, primero los pobres”.

Ahora bien, si las decisiones localistas o intermedias de los gobiernos han mostrado claramente sus límites, ¿se debe a que dichas medidas no corresponden a una estrategia general? Si es el caso, ello exige analizar los procesos de coordinación metropolitana que existen en México.

### *Una coordinación en permanente déficit*

La metrópolis de México es una aglomeración urbana que cuenta con el mayor *instrumental jurídico* de ordenación territorial en el país. Aunque

no puede afirmarse que sea la experiencia más exitosa parece reunir a su alrededor la mayor experiencia de cambios institucionales en las últimas décadas.

Si bien hay evidencias de esfuerzos de colaboración interinstitucional, las perspectivas son limitadas. En general, las autoridades enfrentan dificultades para dar *continuidad* y *actualizar* el marco normativo después de que, en los últimos 30 años, la mayor parte de sus planes obedecían a necesidades *espaciales*. Esto puede notarse particularmente en la colaboración por los problemas comunes entre el Estado de México (Edomex) y el Distrito Federal (DF).

Durante las últimas tres décadas, las relaciones entre los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México evidenciaban, en general, dos tipos de desacuerdos: falta de voluntad política para cooperar, y un centralismo (que beneficiaba principalmente al DF). Dichas problemáticas demuestran las dificultades de la planeación institucional y las decisiones personales de sus gobernantes. Así, según Alfonso X. Iracheta:

Los esfuerzos conjuntos para planificar, administrar y coordinar acciones de desarrollo metropolitano se han centrado en la integración de órganos colegiados para diseñar, discutir y acordar medidas que, en la práctica, deben ser ejecutadas por *otras* entidades públicas que no necesariamente cumplen con las recomendaciones y propuestas de las comisiones y que no cuentan con estructuras para crear proyectos integrados con enfoque metropolitano, ni con recursos dedicados a ellos (Iracheta, 1997: 87).

Estas relaciones están marcadas por las *acciones* y los vínculos entre los políticos y los servidores públicos de ambas entidades, para la *mise en place* de un sistema de coordinación intergubernamental para la metrópolis. El análisis de estas relaciones intergubernamentales muestra tensiones frecuentes que reflejan poca capacidad de concertación. Para demostrar esta afirmación hacemos un recuento histórico de la construcción de acuerdos en esta metrópolis, con una visión de lo ocurrido en las últimas décadas. Inicialmente puede referirse la creación de la Comisión de Conurbación de la Zona Centro del País, en 1976, cuando la zona conurbada fue definida dentro de un radio de 30 kilómetros, cuyos centros estarían localizados en los puntos de convergencia de las fronteras

entre el Distrito Federal, y los estados de México y Morelos. En 1982 esta Comisión aprobó el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada. Esta Comisión era un organismo descentralizado, característica que fue eliminada en 1988, ahora con el objeto de coordinar y concertar acciones. Sin embargo, sus funciones se trasladaron finalmente a las dependencias federales respectivas.

En 1988 fue creada la Comisión del Área Metropolitana entre los gobiernos federal, del Estado de México y el Distrito Federal con el objetivo de planificar su desarrollo, reordenar los usos del suelo, controlar su crecimiento y realizar programas y acciones conjuntas para atenderla coordinadamente. Sus resultados estuvieron ligados a la disposición política de los responsables de áreas específicas de ambas entidades, lo que limitó sus alcances.

Al año siguiente se integró el Consejo del Transporte del Área Metropolitana con labores de planeación definidas, coordinación de acciones, incluso obras importantes como una línea del metro. Sin una autoridad claramente definida, sus decisiones no podían tener mayor relevancia.

En 1992 se creó la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, con el propósito de atender el creciente problema del deterioro del aire sobre todo de la metrópolis. Visto a la distancia, es quizás la comisión que más eficacia ha tenido desde entonces.

Entre 1992 y 1995 fueron creadas otras comisiones de carácter metropolitano (la Comisión de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; la Comisión para el Manejo del Agua y del Drenaje; la Comisión de Asentamientos Humanos, y se sustituyó la Comisión de Transporte por la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad) aunque su instalación ocurrió en algunos casos hasta el trienio 1997-2000, y aún parecen adolecer de deficiencias notorias.

En esta nueva etapa, a partir de 1997, uno de estos mecanismos para impulsar la “coordinación” habían sido las *Reuniones Interparlamentarias* entre el Estado de México y el Distrito Federal, así como la integración de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (1998), que enseguida veremos (Cuadro 1).

En el trienio 1997-2000 fue creado un órgano superior de coordinación entre los titulares de ambos gobiernos (DF y Edomex), con el objeto de mostrar una voluntad política para resolver los problemas de la metrópolis. La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana



Cuadro 1. Instancias de coordinación intergubernamental en las cuatro metrópolis más grandes del país

<i>Zona Metropolitana</i>	<i>Instancias intergubernamentales</i>
Monterrey	Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano de Nuevo León.
Puebla	Se promueve coordinadamente entre los gobiernos de Puebla y Tlaxcala, con la participación de la Sedesol, la creación de un Consejo Metropolitano Interestatal.
Metrópolis de México	Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana. Comisiones Metropolitanas de Medio Ambiente. Comisión de Asentamientos Humanos, Agua y Drenaje. Comisión de Transporte y Vialidad. Comisión de Residuos Sólidos. Comisión de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banamex; CGPDYM, GDF, 1999.

funcionaría como Consejo Consultivo, es decir, integraría los titulares de cada Comisión Metropolitana —mencionadas antes— y sería presidida por los titulares de esos gobiernos.

La Comisión Ejecutiva se reunía bajo convocatoria de los gobernantes de ambas entidades, lo que justamente definía su carácter de *oportunidad política*. Sus acuerdos estaban fijados por las conveniencias de los equipos de gobierno, tenían poca articulación interinstitucional y, en algunos casos, eran claramente limitados por los titulares de las dependencias. Esta Comisión Ejecutiva tuvo un *secretariado técnico* integrado por miembros de los dos gobiernos de manera equitativa. Los integrantes de este secretariado han sido funcionarios de las áreas relacionadas con los asuntos metropolitanos.

Hasta años recientes, las herramientas de coordinación intergubernamental en activo que existían entre los gobiernos de las entidades mencionadas (con la participación del gobierno federal), eran las comisiones de Agua y Drenaje, de Transporte y Vialidad, de Medio Ambiente y de Asentamientos Humanos.

Entonces, el objetivo de esta Comisión Ejecutiva fue la de “mejorar la actuación operativa, hacer más ágil, transparente y eficaz los trabajos

desarrollados y establecer formas de coordinación que permitieran mayor certidumbre a las entidades involucradas” (De Alba, 2002: 181). En el 2000 fueron integrados a esta Comisión los jefes delegacionales y los presidentes municipales de 22 municipios conurbados (con voz y voto).

En cuanto a oficinas dentro de la estructura de gobierno, diferentes áreas fueron creadas en los últimos años. En el caso del Estado de México, por ejemplo, se creó la Coordinación para el Desarrollo Metropolitano, en la que se pretendía atender únicamente los problemas institucionales entre los municipios mexiquenses de la metrópolis —que eran 58—, según los programas oficiales más comunes. Este fue uno de los debates más serios porque parecía significar compartir mayor información entre gobiernos, o porque había claramente intereses políticos por retardar la operación de la misma.

En la Comisión Ejecutiva sólo se reconocieron 18 municipios (1999), más tarde 22 (2000), luego 32 (2003), en 2005 se reconocieron 59 municipios y 60 municipios en 2015. Parece natural explicar que esto había sido fruto de *resistencias* de los funcionarios del gobierno del Estado de México, los cuales desconfiaban seriamente de las intenciones del nuevo gobierno del DF.

Si en el caso del Estado de México se creó la Coordinación para el Desarrollo Metropolitano, en el Gobierno del Distrito Federal se creó la Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos que tuvo un sinnúmero de reformas hasta el 2000, que parecía mostrar claramente la poca importancia que el nuevo gobierno (GDF, dirigido por Cuauhtémoc Cárdenas) daba a este aspecto.

En el fondo, este tipo de iniciativas parecían más bien un espacio de entrenamiento para los nuevos funcionarios del GDF que, en muchos casos, provenían de otros grupos sociales (líderes campesinos, líderes urbanos o líderes estudiantiles), o cuyo campo de actividad había estado fuera de la función pública. Esto convertía a los nuevos funcionarios del GDF en actores lejanos a los códigos adquiridos del funcionariado, en lo cual los funcionarios mexiquenses tenían ya una larga tradición.

En general puede apreciarse que, hasta años recientes, el gobierno federal, los gobiernos locales y municipales de la metrópolis de México han carecido de estructuras y recursos para proyectos metropolitanos compartidos. En ese sentido puede entenderse también que en algunas de las acciones gubernamentales, que invocaban la necesidad de coor-

dinación entre gobiernos, se denotaran ciertos intereses políticos o de coyuntura. Pueden citarse varios ejemplos.

En coincidencia con los tiempos electorales, en agosto de 1999, un año antes de las elecciones presidenciales de 2000, se convocó a las Reuniones Interparlamentarias que se realizaban entre diputados locales del Estado de México con los representantes del Distrito Federal. Igualmente, puede señalarse un cierto *interés* en las convocatorias de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, emitidas por Rosario Robles, entonces jefa de gobierno (GDF) en enero de 2000, meses antes de las elecciones presidenciales del mismo año. Todo ello parecía estar sujeto al inmediatismo o intereses electorales de los gobernantes. No obstante los acuerdos a los que llegaban los organismos de coordinación, las conveniencias inmediatas *parecían bloquear una articulación interinstitucional* de largo plazo.

Sin embargo, en años recientes se han comenzado nuevos esfuerzos. Por ejemplo, en noviembre de 2005, como parte de un acuerdo tripartito, se creó un Fondo Metropolitano para la realización de obras de diverso tipo y con un carácter metropolitano (que incluía representantes de los gobiernos del DF, Edomex y el gobierno federal). Se trataba del primer esfuerzo de envergadura que parecía tener un propósito de ejecución real, puesto que consideraba recursos financieros, de los que carecían todas las comisiones anteriores.

El Fondo Metropolitano estaría conformado inicialmente con mil millones de pesos (aproximadamente cien millones de dólares US) aprobados por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación: 250 millones de pesos del GDF, 250 millones de pesos del gobierno del Estado de México y, 500 millones de pesos de recursos federales (*Reforma*, 19 de septiembre de 2005).

Por encima de todas estas iniciativas puede considerarse un programa *rector* de todos los esfuerzos de coordinación registrados en los últimos años. Se trata del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), el cual reflejaba igualmente otro aspecto de la intervención intergubernamental actual que, aun en este panorama de acciones institucionales limitadas, hizo posible desarrollar algunas acciones conjuntas entre los gobiernos de diferente partido. En ese sentido, se trataba de un documento de importancia mayor en el *ordenamiento* de la principal metrópolis mexi-

cana. No obstante, sólo tenía un carácter consultivo y, en cuestiones básicas como las estimaciones demográficas para la metrópolis futura, se contradice en detalles con otros documentos.

Con este documento se habría iniciado una nueva etapa en la relación de las entidades gubernamentales de la metrópolis, aunque no era posible ser excesivamente optimistas. La principal necesidad radicaba en la *convergencia interinstitucional* de opiniones y estrategias que participaron en su elaboración. Así, con la idea de una *intervención intergubernamental*, en el documento se plantearon objetivos de largo plazo, al menos en la definición de proyectos metropolitanos. Si bien hasta el 2002 no estaban plenamente definidos la dimensión y los procedimientos de su aplicación, como tampoco la obligatoriedad del mismo, diversas áreas del Gobierno del Distrito Federal y del Estado de México han tomado cada una por su lado algunas iniciativas de dicho programa, frente al enfriamiento de las relaciones entre los dos gobiernos, observado en los años que siguieron.

Finalmente, para ilustrar algunos elementos de la discusión sobre los instrumentos de coordinación en la metrópolis, se elaboró una lista de temas relacionados con la gestión del agua (Cuadro 2), que muestra los cambios en los últimos años en la materia. Así, se plantean los *instrumentos* jurídicos de los tres ámbitos de interés: ámbito federal y de las entidades federativas (Distrito Federal o Estado de México) que integran la metrópolis. No es una lista exhaustiva, pero contiene las decisiones principales de coordinación metropolitana, en materia de gestión del agua, al menos hasta hace algunos años.

En general, la coordinación intergubernamental en la metrópolis aún tiene carencias en los ‘ejes articuladores’ para resolver sus problemas. Esto quizá podría aplicarse al *dossier* del agua y a otros asuntos igualmente estratégicos (seguridad pública, transporte, vivienda), aunque no es nuestro objetivo abundar sobre éstos últimos (Cuadro 2).

Desde esta perspectiva podemos establecer algunas conclusiones iniciales sobre las mayores deficiencias de la *acción institucional metropolitana*:

1. *Falta de voluntad política* para enfrentar la problemática urgente. Pareciera que la formulación de planes y programas tiene el prurito de “no se ejecuten”, porque con ello los gobernantes y los partidos políticos parecen cumplir con *expedientes políticos e ideológicos*, además de sus tareas jurídicas y de gobierno (De Alba, 2002).

Cuadro 2. Acciones jurídicas con relación al agua y la coordinación metropolitana\*

Ámbito	Ley o reglamento	Desglose
Ámbito federal	Ley de Aguas Nacionales	<i>Gaceta Oficial de la Federación</i> , 1993. Esta ley prevé la coordinación con autoridades estatales y municipales, a través de la Comisión Nacional del Agua. Asimismo, establece la creación de Consejos de Cuenca para la regulación de la explotación y suministro del agua, dentro de un territorio determinado.
Distrito Federal	Reglamento para el Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 6 de agosto de 1993, y reformas del 25 de enero de 1990 y 21 de octubre de 1997. Establece la celebración de acuerdos y convenios de coordinación con autoridades estatales y municipales de la zona conurbada.
Estado de México	Ley sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de México	<i>Gaceta del Gobierno del Estado</i> , 7 de febrero de 1997. No prevé acciones de coordinación metropolitana.
	Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	<i>Gaceta del Gobierno del Estado</i> , 9 y 22 de octubre de 1991. Prevé la participación de autoridades federales y estatales competentes para concretar acciones que eviten la contaminación del agua. Igualmente, prevé convenir con las autoridades federales, estatales o municipales, con otros organismos de uno o varios municipios, con organizaciones comunitarias y particulares, la realización conjunta de acciones y obras para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, la asunción y operación de los sistemas (art. 10). También se prevé la celebración de contratos y convenios con los usuarios para la prestación del servicio, así como con autoridades federales, estatales y municipales, organismos públicos o privados, y particulares con el objeto de cumplir con los fines de esta ley (art. 18).

\* Para un complemento de este cuadro véase “La normatividad urbanística”, en Garza (2000: 697-704).

2. *El interés de reproducción del capital*, o mejor aún, la lógica del modelo de desarrollo económico en México, no parece integrar en un mismo modo de regulación de las políticas públicas la reducción real de la expansión metropolitana ni la atenuación objetiva de las consecuencias sociales que ella genera. Así, el *aménagement* (ordenamiento) metropolitano está más orientado a la preeminencia del capital y a los grupos de interés que representa (Iracheta, 1997).
3. Existe una *verdadera incapacidad del Estado* para cubrir las necesidades actuales de servicios metropolitanos. Según esta perspectiva, la incapacidad institucional ha sido agudizada por las crisis económicas *cíclicas* y por el fenómeno reciente de la alternancia política (principalmente a partir del 2000), el cual crearía una suerte de *inestabilidad crónica*, lo que parecía reducir el margen de maniobra para hacer frente a los problemas socioespaciales de la metrópolis (De Alba, 2005).
4. Los gobiernos del cambio (local y nacional) que iniciaron con alta expectativa política (1997, año de elecciones locales, y 2000, año de elecciones nacionales) por su origen en partidos de oposición y la falta de experiencia en la gestión gubernamental, *no enfrentaron esta problemática en su conjunto, por lo que su acción parecía limitarse a la jurisdicción administrativa*, con lo que se repetiría, en parte, el problema de los gobiernos del PRI, es decir, del relativo *abandono institucional* de la metrópolis. Asimismo, ciertos criterios ideológico-políticos parecían regir la conducta en los primeros niveles de gobierno. Los ejemplos fueron evidentes, tales como la distancia política que tuvo Andrés Manuel López Obrador, jefe del gobierno del Distrito Federal, con Arturo Montiel, gobernador de la entidad vecina (De Alba, 2005).

Existe una falta de voluntad política de los gobiernos para la convergencia de acciones civiles, públicas o privadas de *aménagement* metropolitano, con lo que es posible afirmar que lo que hay es una “simple colaboración o coordinación”.

Los gobiernos aún parecen enfrentar el desafío de buscar *una convergencia y confluencia* de intervenciones, lo que les exige establecer criterios de eficacia, de cumplimiento de plazos y revisión de resultados, en

lugar de utilizar los recursos o servicios como parte de procesos de legitimación política y *clientelar*, como ha ocurrido hasta años recientes.

Entonces, parece pertinente sugerir la necesidad de establecer una distribución de responsabilidades de una manera pragmática y de mutuo acuerdo, entre todas las partes, tal como lo proponen algunos organismos internacionales expertos en el *aménagement* urbano (CNUAH, 1996). Eso es justamente lo que permite identificar el *nudo problemático* donde situamos las deficiencias en la acción pública en la metrópolis de México.

Pero, ¿cómo afecta todo ello la gobernanza/gobernabilidad de la metrópolis en relación con los conflictos por el agua? Varias conclusiones pueden tomarse de esta cuestión. En general, al menos hasta hace pocos años, las autoridades se negaban *periódicamente* a promover medidas de privatización del suministro o del racionamiento del agua, en despecho del aumento de los costes cada vez más elevados, que para las arcas gubernamentales tenía la administración del servicio.

En las actuales circunstancias sigue siendo válido prefigurar escenarios de crisis del agua en la metrópolis de México, lo que obligaría a las autoridades a tomar decisiones en condiciones cada vez más críticas. Todo ello parece conducir a una forma de privatización *obligada* del servicio como, por ejemplo, la aplicación de impuestos selectivos al consumo del agua o un incremento explosivo del consumo de agua embotellada, entre otras. Por ello, parece pertinente afirmar que si un escenario de conflicto y confrontación intergubernamental se valida, la gestión del agua enfrentará el peso de la coyuntura política y las decisiones que de ella dependen, lo que en conjunto podría limitar el futuro de la *gobernanza/gobernabilidad* metropolitana de México, al menos en cuanto a la gestión de este recurso.

Finalmente, pueden extraerse algunas previsiones. Si se analizan las condiciones recientes de la gestión del agua parece posible que las autoridades (tanto federales como estatales y municipales) continúen tomando a mediano plazo la decisión de *racionar* el agua, así como la de privatizar *progresivamente* el tratamiento o el suministro domiciliario, entre otras.

¿Por qué es posible suponer esto? Poco parecen importar las modalidades que tomen las autoridades de la metrópolis para que esto suceda, puesto que se enfrentan, básicamente, a un fenómeno de severas características: basta con tener en cuenta la actual escasez, la distribución no

equitativa y, en general, la aparente ausencia de una visión estratégica que evidencian las autoridades en cuanto a la gestión del agua, para suponerlo.

### *Los intermediarios “no estatales” e informalidades hídricas*

En este inciso se hará referencia a trabajos empíricos que muestran la complejidad del problema institucional en el tema hídrico. Puede adelantarse que, en el caso del Distrito Federal, la ciudad central de la metrópolis de México se vive una oferta pública ineficiente.

Por ello, la población ha desarrollado opciones compensatorias de la oferta de agua, lo que algunos autores denominan —sin aparente ironía— “estructuras descentralizadas de gobierno”, similar a lo que ocurre en otras partes del mundo (Janakarajan, Llorente y Zérah, 2008). Esos mismos autores denominan *estrategias informales* a las conexiones ilegales a la red o los pozos clandestinos (Janakarajan, 1996), por ejemplo.

La noción de informalidad en la hidropolítica considera el abasto como práctica política debido a que la intervención de los intermediarios se funda en criterios *personales* (voluntad de prestar el servicio, arbitrariedad en el cobro, reconocimiento y afectos con los usuarios, o alianzas políticas con líderes no partidarios). Aquí el gobierno está relativamente excluido como entidad legítima, aunque sea el prestador del servicio. A través de este rasgo *personal* se agregan intereses económicos y búsquedas de legitimidad a una práctica pública.

Así, dado que el abasto es insuficiente en ciertas zonas del Distrito Federal, para darle continuidad de manera informal se llevan a cabo dos tipos de prácticas: tandeo y pipeo.

#### *a) El tandeo*

Es una práctica político-administrativa informal definida por el manejo de cortes al servicio en distintos horarios, a través del cierre de válvulas de la red de agua entubada, en diversas zonas de la ciudad. Con estos cortes, el gobierno tiene el objetivo de aumentar la presión en la red y distribuirla a un número mayor de habitantes, o que la presión alcance para llegar a zonas de mayor altitud o distancia.



Aunque algunos autores han abordado el tema, hasta ahora no se han hecho estudios exhaustivos sobre el tandeo como *práctica informal*, lo que podría ayudar a definir su genealogía administrativa, la localización de la documentación gubernamental, a definir las *frecuencias* de abasto o la *duración* de los cortes. Por ello no es fácil encontrar sus significaciones políticas.

Por ejemplo, en 2012 el Gobierno del Distrito Federal (GDF) publicó el nombre de las colonias que recibían agua por tandeo, a las cuales se le aplicaría una cuota fija, justificando con ello un servicio insuficiente. Así, el GDF definió un total de 255 colonias ubicadas en 10 de las 16 delegaciones de la entidad (Mapa 3). He aquí la expresión que mejor quedaría a esta práctica: formalizar lo informal. Este tipo de acciones mostraban el interés del gobierno en formalizar lo informal, como un intento de atender la insuficiencia hídrica. Ello resulta aún más relevante porque hasta 2010, 81.5% de la población en el Distrito Federal estaba conectada a la red de agua potable, aunque más de un millón 443 mil personas eran abastecidas por la vía informal del tandeo.

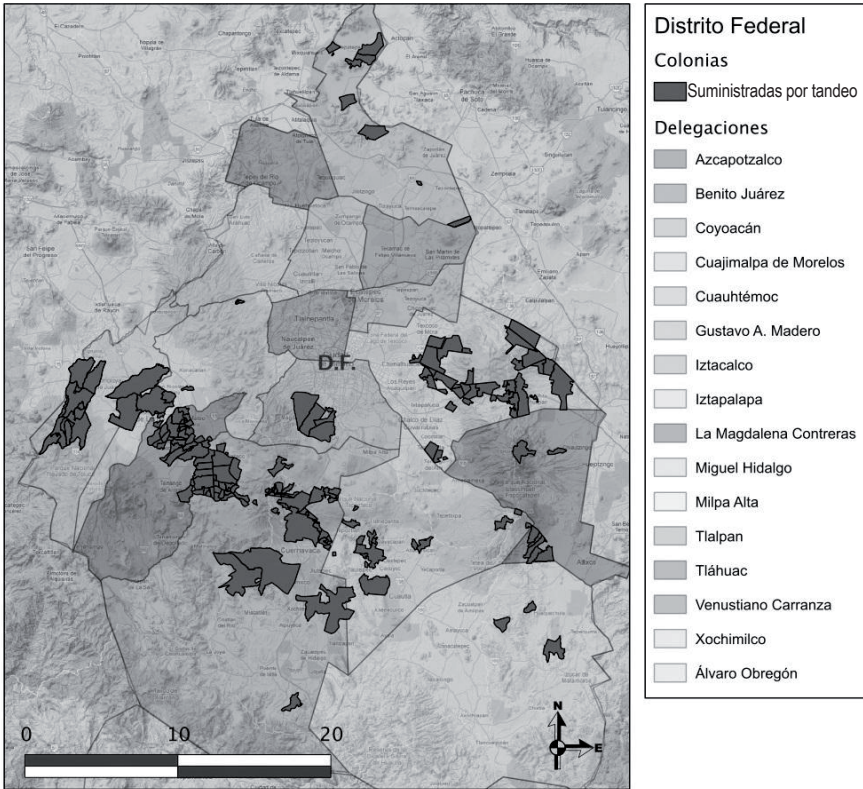
Esto permite apreciar tres cosas importantes. *Primero*, que el tandeo es una construcción de identidades geográficas, porque las *carencias* del servicio están ubicadas en la periferia metropolitana, tal como algunos autores han señalado también. *Segundo*, el tandeo parece construir *territorios legítimos*, porque se destina exclusivamente a colonias situadas en las zonas sur y oriente (como se muestra en color oscuro), mientras que *la zona que recibe el agua de manera continua* es la ciudad central, además de una parte de la región norte (Mapa 1).

*Tercero*, si se sigue el razonamiento de los intermediarios, el tandeo permite construir un *tiempo a la hidropolítica*, porque define los *momentos oportunos* para aumentar la presión en las tuberías de agua y cuyo destinatario son los consumidores que se ubican en las áreas elevadas del sur de la ciudad.

### b) *El pipeo*

Es una práctica político-administrativa informal que consiste en llevar agua por medio de camiones-cisterna (pipas) a las zonas con problemas de abastecimiento. Se trata de un servicio administrado por tres tipos de actores e intermediarios, en el caso del Distrito Federal. En primer lugar, el Gobierno del Distrito Federal (GDF), que opera una flotilla de alrededor de 400 pipas, que sirven para mitigar los efectos de los cortes a la red

Mapa 1. Colonias abastecidas por tandeo según el GDF (2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 22 de marzo de 2012.

entubada (*El Universal*, 8 de enero de 2009). En segundo lugar, cada una de las 16 delegaciones que componen el DF cuenta con un determinado número de pipas que distribuyen el líquido según la demanda de la población, sin poder conocerse hasta ahora cifras fiables. En tercer lugar, las empresas privadas, que venden el agua y complementan el servicio público de pipas al ser contratadas directamente por los habitantes.

El *pipeo* es una práctica informal por su irregularidad y porque las tarifas que cobran las delegaciones, empresas o los propios conductores de los camiones-cisterna no están sujetas a una regulación institucional. Ello ocasiona aumentos sin control al costo del recurso, porque pueden alcanzar hasta 1,900 pesos por unidad, según algunas fuentes (*Milenio*, 30 de enero de 2009).

Aunque los datos disponibles son escasos o no pueden ser completamente validados aún, el análisis de la práctica del *pipeo* podría encontrarse mejor al medir: *a)* los *tiempos* que un conductor del camión cisterna (pipa) toma para entregar su carga; *b)* la *tarifa* (o propina) que él mismo exige según la localización de la colonia donde reparte el agua; *c)* el tipo de *reventa* del agua que hace una compañía privada que realiza esta práctica, entre otros.<sup>3</sup>

En este sentido, aunque hay intentos gubernamentales para evitarlo, las pipas propiedad del gobierno (local, municipal o delegacional) no respetan una tarifa única. Varios son los ejemplos que pueden ilustrar esta práctica. Primero, *las pipas no tienen un recorrido rutinario*, porque los conductores *prefieren* llevar el agua a las zonas con mayores ingresos, dado que ahí pueden obtener mejores propinas (*Milenio*, 30 de enero de 2009).

Segundo, *los costos de entrega varían considerablemente según temporada*. Por ejemplo, en periodos de escasez, cuando en algunas colonias de los municipios de Nezahualcóyotl, Ixtapaluca y Ecatepec (municipios dentro del área metropolitana, pero fuera del DF) los tambos de 200 litros podían venderse hasta en 50 pesos (*El Universal*, 3 de febrero de 2009).

Como puede verse, esta práctica no tiene una regulación oficial, permitiendo que el costo por una carga de 10 mil litros pueda oscilar entre los 45.5 y los 78.9 dólares, según algunas fuentes (*Milenio*, 13 de febrero de 2009). Por su parte, autores como Daniel Salazar señalan que eso lleva a una mercantilización del agua en la metrópolis, coincidiendo con lo que han afirmado otros autores (De Alba y Nava, 2009) y con lo que algunas autoridades promueven.

Tercero, *las autoridades invierten en la informalidad para mantener su legitimidad*, como ocurrió en la delegación Tlalpan, por ejemplo, donde sus autoridades dispusieron de 70 millones de pesos anuales para contratar pipas privadas y cubrir 180 mil viajes de agua para zonas en precariedad (*Reforma*, 25 de enero de 2009).

En suma, la informalidad en la hidropolítica representa prácticas de abasto que parecen corresponder a *definiciones políticas de exclusión estra-*

<sup>3</sup> Actualmente (2014), el autor desarrolla una investigación tratando de precisar las *temporalidades* y/o *localizaciones* de las prácticas informales en el abasto hídrico (“una geografía del abasto informal como herramienta política”, podría ser el título) en la zona metropolitana del valle de México. Las primeras conclusiones al respecto son: que dicha forma de abasto informal está extendiéndose y sus efectos políticos están mencionándose en otra escala.

*tégica*, o de definición de tiempos de distribución y de *búsqueda furtiva* de legitimidades políticas. Todo ello es parte de los usos políticos del estrés hídrico que define la precariedad que vive la ciudad de México. Pero, ¿cómo modifican las prácticas informales de abasto hídrico a la política?

Es posible pensar que *el agua es constitutiva de imaginarios políticos*, dado que en el análisis del manejo de la precariedad por intermediarios puede suponerse que éstos busquen la obtención de votos —aunque no es el único interés político, como se ha dicho— a partir de la constitución de clientelas, y a veces en alianzas con líderes de colonias.

Igualmente, puede sugerirse que *el agua* representa también una *disputa por territorios*, dado que es un recurso que *empodera*: “es un recurso político que sirve para ejercer el poder sobre un territorio” (Ávila, 2006: 366).

Lo anterior puede encontrarse en dos formas principales. Por un lado, el manejo del abasto de agua permite ejercer el *poder sobre un espacio*, cuando un intermediario privilegia una área *sobre* otra por el número de pipas enviadas a cada zona, por ejemplo; pero también porque el manejo del abasto define un tiempo político, cuando un intermediario *alarga* la dotación de agua o *retarda* el envío de pipas.

Por otro lado, *el agua empodera* porque es tanto constituyente de percepciones (sobre la escasez) como por la reacción *política* de los afectados (los consumidores que protestan) o por quienes se adaptan a ello (los intermediarios que usufructúan la precariedad) (Kloster, 2013).

En dicho sentido, la informalidad en el abasto de agua es una expresión de poder y de manejo político. Para ilustrarlo, a continuación se hace un análisis que contrasta las prácticas informales de abasto vinculándolas con algunos datos electorales.

En el Distrito Federal el partido gobernante y con mayoría de representantes en la Asamblea Legislativa local ha sido el Partido de la Revolución Democrática (PRD), desde 1997. Por tanto, este análisis que vincula los usos políticos con el abasto de agua se referirá específicamente a los líderes de ese partido y a los gobernantes que provienen del mismo.

En el caso de la práctica informal del tandeo, por ejemplo, puede relacionarse con algunos resultados electorales. En el Mapa 2 se aprecia la tendencia electoral del PRD durante los últimos 12 años (2000-2012), en elecciones de diputados (mayoría relativa). En el mapa es posible advertir dos tipos de territorios del agua.

Por una parte, un *territorio positivo* con tendencias de crecimiento electoral para el PRD, ubicado en las zonas centro y norte del DF (en color claro), lo que resulta políticamente muy significativo, debido a que en dos de esas delegaciones (Benito Juárez y Miguel Hidalgo) el Partido Acción Nacional (PAN) ha sido mayoritario. *En estas zonas el tandeo es casi inexistente*. La plena cobertura otorga legitimidad.

Por otra parte, un *territorio negativo* caracterizado por el descenso en la votación por el PRD, el cual se ubica en zonas periféricas del Distrito Federal (secciones en color claro). Tal como lo muestra el mapa, se trata de zonas en las que, los gobiernos del PRD practican el *tandeo* y el pipeo como alternativas de abasto. Así, encontramos vínculos entre una disminución de votos por el PRD y la implementación de prácticas informales como el tandeo, que significan *búsquedas furtivas de legitimidad*. En este sentido, la sociedad no percibe el tandeo como medida alternativa, lo que podría ser una señal negativa para autoridades y líderes del PRD.

Por ejemplo, en los comicios de 2009 —uno de los años con mayores problemas de agua por las fuertes sequías— la participación de votantes situados en la periferia descendió de manera importante. Esto puede observarse mejor en la delegación Iztapalapa, que registró porcentajes de votantes por el PRD por debajo de 4%, y de entre 4 y 7% en gran parte de su territorio (áreas más claras del Mapa 2).

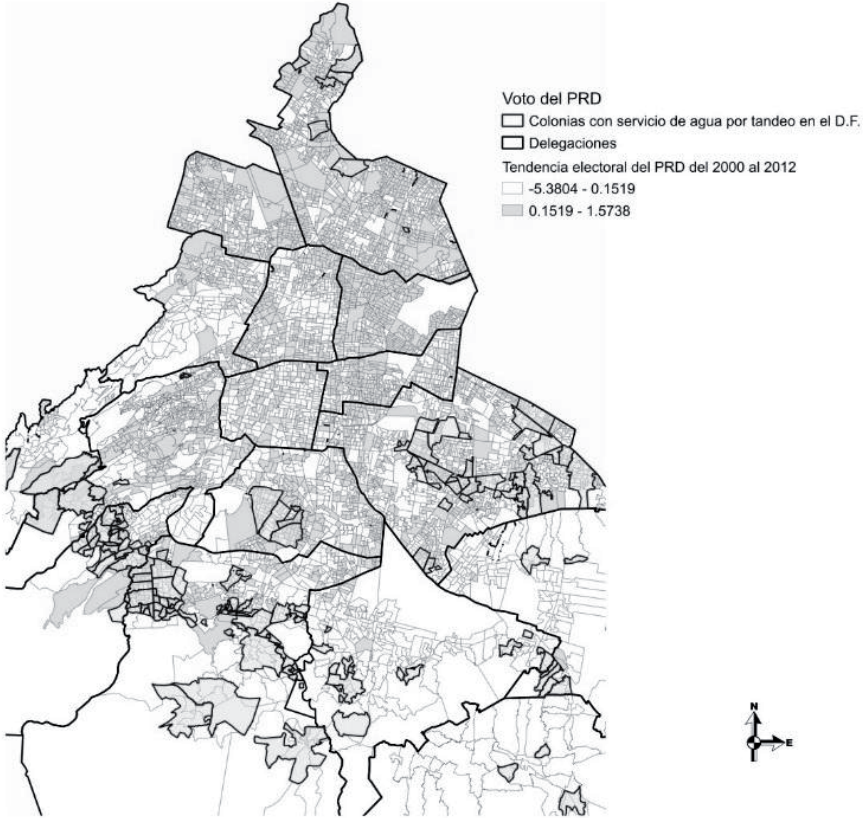
Una vez más, el dato es recurrente: allí donde no hay prácticas informales (o casi) la participación electoral se mantiene alta (2009): estos son los casos de las delegaciones Benito Juárez, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Cuajimalpa.

Otro aspecto de la *informalidad hídrica* lo encontramos en la aparición de conflictos intergubernamentales por el control del estrés *hídrico* en la ciudad. Esto es, que la informalidad no se visualiza sólo en la *práctica* —de las acciones informales—, sino también en el terreno de la *planeación estratégica sobre el abasto*, la cual revela las controversias entre los niveles de gobierno, y que se reflejan en el ámbito local (De Alba y Cruz, 2013b).

Así, cuando se inician procesos de recorte o suministro parcial (tandeo), los gobiernos federal, local o delegacional, parecen concentrados en aparecer frente a la opinión pública como autores de su solución rápida, de ahí que tomen acciones poco óptimas y focalizadas para mantener la imagen de eficiencia.



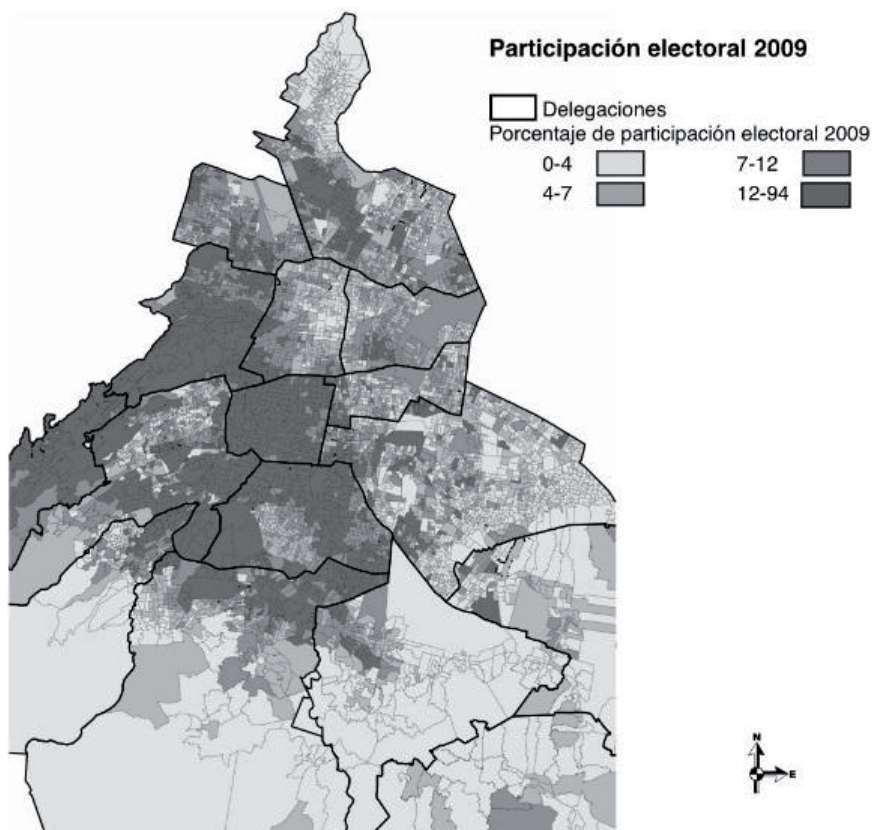
Mapa 2. Tendencia electoral del PRD (2000-2012)  
en el DF y áreas de tandeo



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE y el IEDF (se promediaron las tendencias de los resultados electorales por diputados locales de mayoría relativa por sección del periodo 2000-2012).

Primer ejemplo: la importancia política del área como espacio en la disputa por el agua. En la delegación Iztapalapa existían hasta 2009 alrededor de 320 mil personas que no contaban con el servicio de agua en sus viviendas (*Reforma*, 28 de enero de 2009), aunque esa cifra no incluía a quienes tenían insuficiencias en el servicio ni a quienes recibían el agua por tandeo. Esa cifra equivalía al 20% de la población total de la delegación.

Mapa 3. Tendencias de participación electoral (2009) (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE y el IEDF.

ción y representaba 77% de la población que participó en las elecciones de 2009 (Mapa 3).<sup>4</sup>

Segundo ejemplo: el control de la precariedad para obtener legitimidades políticas. A principios de 2009, en pleno año electoral, la Comisión Nacional del Agua (Conagua) determinó suspender el suministro al Distrito Federal en lapsos de tres días al mes, los cuales comenzarían en enero y finalizarían en mayo (*El Universal*, 7 de enero 2009). Lo anterior se debía a la caída de los niveles de agua en las presas del Sistema Cutzamala (*El Universal*, 1 de febrero de 2009). Esa decisión impactaría prin-

<sup>4</sup> Según el IEDF, la participación total en la delegación Iztapalapa fue de 415,035 personas para las elecciones de 2009.

principalmente a la delegación Iztapalapa, pues la suspensión del suministro afectó a 100 colonias, donde se afirmó residen 900 mil personas, la mitad de su población (*El Universal*, 10 de enero de 2009). Estas acciones generaron protestas, reclamos y actos de violencia, ya que el suministro con pipas se vio rebasado por la demanda.

Tercer ejemplo: ¿quién maneja mejor la verdad política? En ese año electoral de 2009 tuvieron lugar también disputas por la “verdad política” (o creación de imaginarios colectivos sobre el problema) en las coyunturas electorales. En una serie de controversias entre el gobierno federal y el gobierno local (GDF), líderes del PRD y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) acusaron a José Luis Luege Tamargo, entonces titular de la Conagua, de utilizar ese organismo “como un instrumento político” para apoyar a los líderes de su partido, el Partido Acción Nacional (PAN) (*Milenio*, 5 de enero de 2009). Ello se debía principalmente a que, además de los cortes extraordinarios al servicio de agua, el Gobierno del Distrito Federal dijo haber sido obligado por la Conagua a aumentar en 15% la tarifa hídrica (*El Universal*, 28 de enero de 2009).

Alrededor de esta guerra del agua y de acusaciones mutuas, el director de Conagua, José Luis Luege Tamargo, protestaría igualmente por una supuesta distribución de panfletos por parte del GDF en los que se acusaba al gobierno federal por los cortes en el abasto de agua, lo que el funcionario consideró “un ataque” a su partido de origen, el PAN (*Reforma*, 10 de marzo de 2009). Simultáneamente, el gobierno local (GDF) hizo oficial la condonación del pago de agua a 39 colonias de Iztapalapa (*El Sol de México*, 10 de marzo de 2009). Para ello, interrumpió el cobro de agua de forma general (*Sol de México*, 8 de abril de 2009) y luego hizo ajustes específicos.

En este mismo sentido, un último ejemplo puede encontrarse cuando el jefe del GDF, Marcelo Ebrard (2006-2012), en medio del periodo de sequía, anunció el inicio de la construcción de la planta potabilizadora Xaltepec, en Iztapalapa, con la que se beneficiarían alrededor de 288 mil habitantes, destinando una inversión de 171 millones de pesos (*Milenio*, 28 de enero de 2009).

Como parece evidente, cada uno de estos ejemplos reflejarían el interés de influir en la expectativa política (y electoral, específicamente), en el imaginario y la percepción del problema de la precariedad.





## Capítulo 5.

# La conflictiva social

El objetivo de este capítulo es enumerar algunas de las características de la conflictiva social alrededor del agua: procesos de abasto, distribución, acceso o de aprovisionamiento. El análisis del conflicto por agua puede hacerse tanto en los procesos de su conversión en un servicio público (o privado), como en sus características no materiales, no físicas, que lo convierten en un bien económico, en un bien identitario o de cohesión social.

De esa forma, en el análisis de los conflictos hídricos pueden situarse procesos de búsqueda de identidad, de legitimidad o de pertenencia; también liderazgos, campañas políticas, ideológicas, que, en suma, pueden estar —y esa es la hipótesis— estructurando procesos de cambio en o con la evolución del régimen político mexicano.

### **La naturaleza en controversia**

Las controversias por el abasto pueden asociarse también con una caída de la participación electoral en zonas con irregularidad del servicio, que a veces generan un tipo de prácticas informales. Así, lo que parece una estrategia político-electoral en torno al abasto de agua puede entenderse en otros dos sentidos diferentes.

Primero, se prioriza el abasto de agua en la ciudad central del DF. Ello puede asociarse con el crecimiento electoral que ha registrado la vota-

ción por el PRD en los últimos años en dicha zona. Un efecto similar y más reciente sería que ese partido ganó la jefatura de la delegación Miguel Hidalgo en 2012, donde gobernaba el PAN. Segundo, se generan acciones paliativas en las zonas con un abasto deficiente, con el objetivo de crear clientelas. Se trata de un conflicto entre actores sociales con intereses específicos y que parecen dejar de lado un diagnóstico objetivo de las necesidades de la población.

Dicho de otra manera, se atiende con mayores recorridos de las pipas o con alteración de los tiempos de cortes al abasto (tandeo), como formas de promover clientelas políticas.

Pero quizá la acción que vincula la práctica informal con un resultado político puede encontrarse en la tercera medida paliativa: la condonación de pagos en Iztapalapa. Si se observan en el mapa las colonias en donde fue condonado el pago del servicio de agua (véase Mapa 1) y se compara con las zonas de mayor votación por el PRD en las elecciones de 2009, son claramente coincidentes.

Pero particularmente puede constatarse que allí donde está condonado el pago por el servicio de agua potable (Mapa 1) coincide relativamente con las zonas donde se registraron las votaciones más altas por el PRD (Mapa 2) y son las zonas con mayor población.

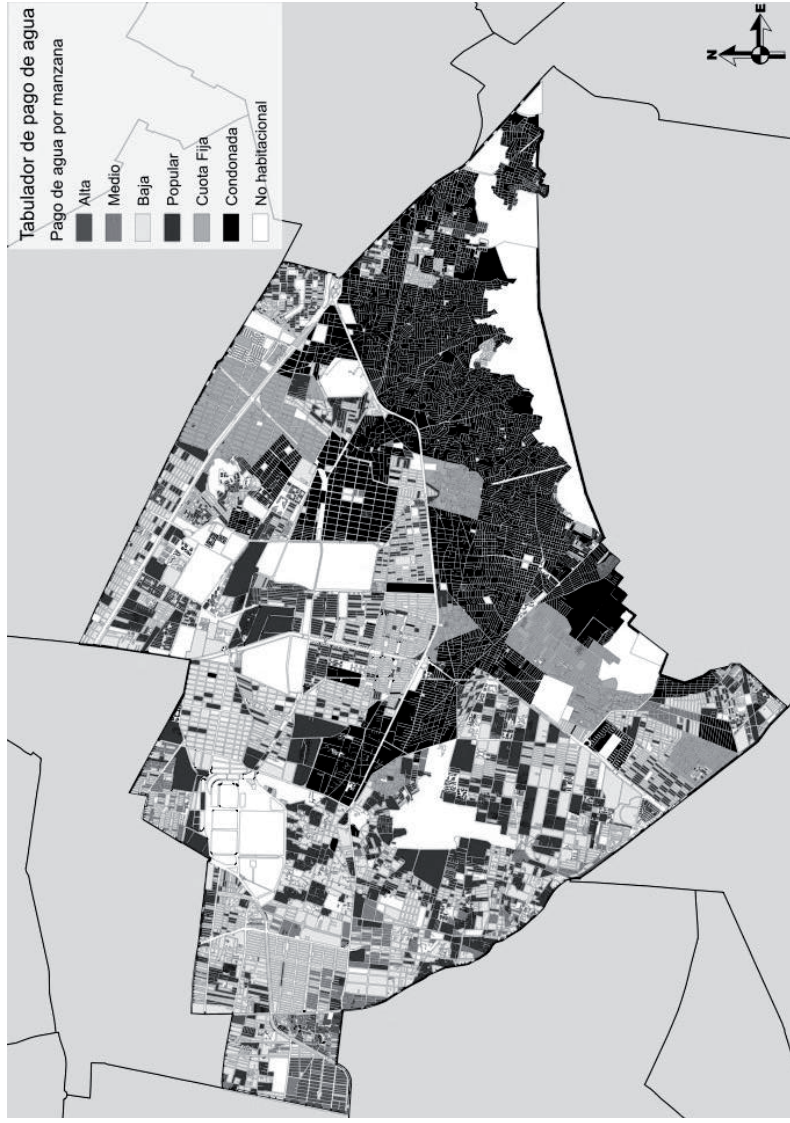
De esa forma, parece irónico constatar que si los resultados electorales del PRD se asocian con los problemas hídricos que se gestan en la delegación, la relación existente indica que entre mayor es el problema hídrico en Iztapalapa, mayor es el voto por el PRD.

Entonces habrá que preguntarse, ¿por qué a pesar de que el gobierno local no ha establecido un abasto equilibrado en el Distrito Federal —lo que ha beneficiado a la zona poniente y ha afectado a la zona oriente y zona sur—, la población con mayor vulnerabilidad hídrica mantiene su apoyo al partido en el poder?

## **Las controversias hídricas**

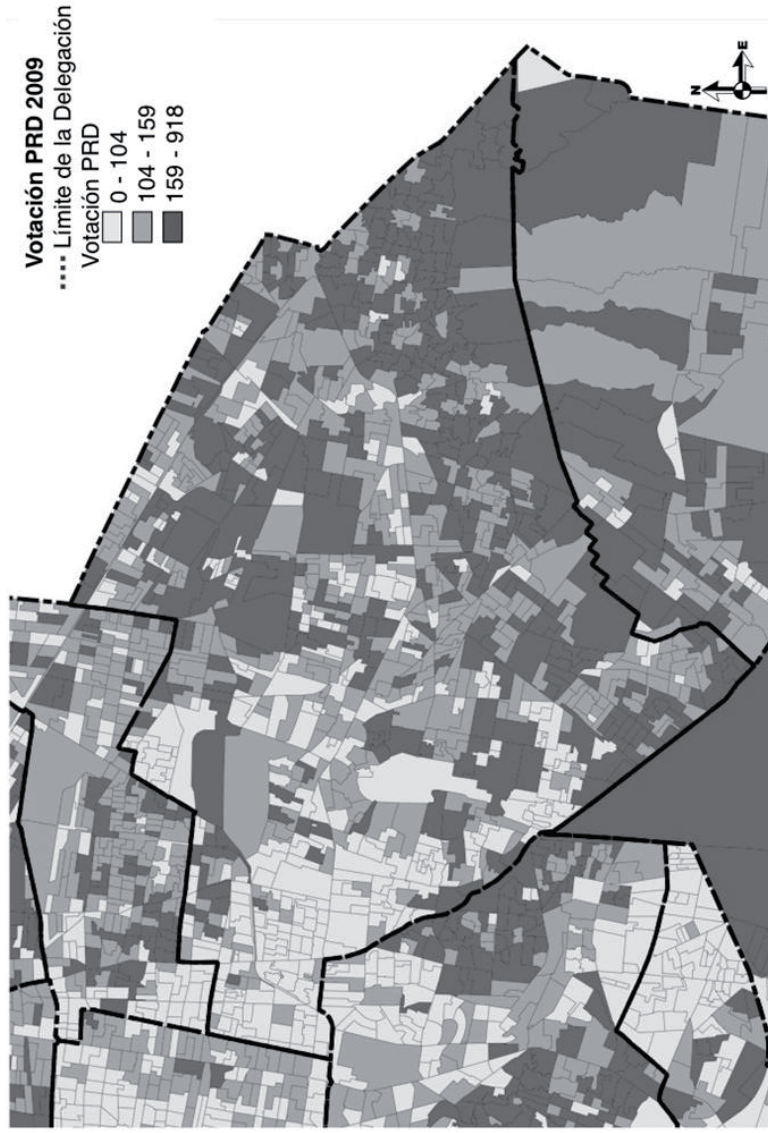
En este numeral buscaremos resaltar los aspectos sociales de la conflictiva por el agua en la metrópolis de México. Es claro que aunque la explosión demográfica es un vector importante del análisis para explicarla, un análisis como el nuestro debe trascender las fronteras de lo social, lo

Mapa 1. Tabulador del cobro de agua en Iztapalapa y manzanas condonadas de pago por el servicio 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM).

Mapa 2. Resultados electorales de diputados de mayoría relativa del PRD en Iztapalapa, 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del IEDF.

económico y, evidentemente, de la política y de lo político, para alcanzar una mirada con características multidisciplinares.

En años recientes el *territorio político* metropolitano se divide y se polariza, lo que hace suponer que la metrópolis vive nuevos contenidos sociales y diferentes articulaciones políticas. La hegemonía tradicional no sólo está en controversia, sino que se modifica (al menos) en cada proceso electoral (debido a coyunturas específicas) como producto de las disputas por el espacio político de actores, tanto nacionales como locales. ¿Pueden dichas protestas sociales por el agua cuestionar la legitimidad (en el sentido de la gobernabilidad del conflicto) de un régimen político?

Es posible advertir que, de acuerdo con la secuela de conflictos producidos en los últimos años por una *gestión en cuestión*, se identifican características de una crisis decisional resaltando las respuestas de los actores sociales que contestan ese modo de gestión. En este apartado el análisis de dicho *conflicto decisional* incluye específicamente las *respuestas* de los actores sociales metropolitanos a las decisiones con relación a las condiciones del servicio del agua, en particular.

No obstante, un *repérage* (repertorio) de todos estos conflictos resultaría imposible realizarlo dada la inmensidad de variantes y la poca disponibilidad de información. Por ello hace falta concentrarse en sus expresiones relativamente recientes.

Por ejemplo, es viable adelantar que las expresiones de estas contestaciones sociales son numerosas y difíciles de catalogar. En varios trabajos se hace referencia sólo a aquellas ocurridas después de la elección de 1997 en la ciudad de México (Garza, 2000, y Pradilla, 2000, entre otros), probablemente por su carácter reciente.

Para comprender la dimensión *social* del conflicto en la metrópolis se resaltan los orígenes y las características de dichas protestas por el agua.

Este apartado está dividido en tres incisos. Primero, se presentan las características de las protestas sociales en la metrópolis; segundo, se intenta una reflexión sobre la noción de gobernabilidad a través de dicha contestación social (es decir, cómo éstas cuestionan la gestión hídrica); tercero, se presenta una extensa discusión de los elementos empíricos de la noción de *fragmentación* (que se contrasta con la noción de *fractura*) política.

## Las características de la inconformidad

En un sentido general, la población exige el servicio de agua como expresión de un nivel de vida (“¿Por qué no tengo agua si mi casa es como todas las demás?”); en un sentido personal, las protestas exigen el servicio como un elemento básico de la vida urbana (“¿Por qué yo no tengo agua si todos tienen?”).

Estos conflictos articulan sentidos de la vida urbana en, al menos, tres formas: *a*) aportan un “sentido cultural” (la ciudad como símbolo de progreso), *b*) articulan un “sentido social” (el agua hace *funcionar* la vida urbana: higiene, alimentación y mantenimiento), y *c*) constituyen un “sentido político” (el gobierno “debe” procurarla a sus habitantes). Estos tres sentidos definen *los imaginarios de lo político del agua*.

Según diversos autores, durante las dos últimas décadas las protestas metropolitanas se vincularon, por una parte, con un *extenso* movimiento social que diseñó en buena medida las *rupturas* principales de la escena política de los últimos años. Por otra parte, al analizarlas pueden encontrarse explicaciones relacionadas con la explosión demográfica (demandas de servicios, principalmente), con la apertura del régimen mexicano y la democratización política, entre otros (Castro, 1998; Castro, Kloster, *et al.* 2004; Iracheta y Villar 1988; Morse, Hardoy *et al.* 1992; Perló y Schteingart, 1984).

Desde esta perspectiva, la aparición de “nuevos” actores metropolitanos está vinculada también con resistencias a un modelo neoliberal, o a algunas de sus decisiones más importantes en la metrópolis.

Ello puede observarse en las modificaciones a las tradiciones de comunidades rurales o el desplazamiento de grupos vulnerables, que fueron el enclave de resistencias, a veces sin gran éxito, a las ideas de modernización de las élites políticas mexicanas en los últimos años.

Estas resistencias se expresaron a través de movilizaciones que tuvieron la simpatía de las clases medias del país. En cierto sentido, ello se explica por un interés de los medios de comunicación (tv, radio y diarios), que han visto en estas protestas a grupos que vivían en las peores condiciones de exclusión social, desde décadas atrás, tal como señalaron desde hace mucho algunos autores (Lomnitz, 1975).

Esta relación entre los procesos de legitimación social (o legitimación política) puede encontrarse en las demandas de participación social, que



se observan en la sociedad civil mexicana en las últimas décadas y, a la que varios autores hacen referencia (Nieto, 1999; Encinas, 1994).

Entonces, la característica de *resistencia* de dichas protestas —como cuestionamiento a una legitimidad política dominante—, ha sido *clave* durante momentos de crisis o en el desarrollo de nuevas tipologías de conflictos. En general, dichas resistencias se expresaron en el agotamiento progresivo de los mecanismos de legitimación política de los gobiernos de la metrópolis (véase al respecto el capítulo 4, inciso 4.1.3. “La administración en cuestión”).

Habría que preguntarse, ¿cuáles son esos mecanismos de legitimación? Esta vinculación entre protestas y cuestionamiento a la legitimidad dominante puede encontrarse también en los apoyos políticos que recibieron estas protestas por el agua. Los apoyos provinieron de los distintos actores —políticos y sociales— que han tenido, en general, una fuerte tradición de lucha política en México, sobre todo la izquierda aglutinada (o no) en el PRD.

Si antes el vínculo de esas movilizaciones con el partido dominante (PRI) era *corporativo*, ahora los partidos políticos en general tenían que reconocer las características orgánicas de estos grupos sociales, que de varias formas *cambiaron* el sentido de los antiguos movimientos sociales en México. Por ello se llaman aquí *grupos de protesta* para diferenciarlos de los tradicionales o nuevos *movimientos sociales*. Según este análisis, en oposición a los viejos movimientos sociales, estas nuevas *protestas sociales* o *grupos de protesta* contienen tres elementos distintivos, que muestran un carácter multifacético:

- a) Su carácter independiente, en tanto que estaban fuera de la influencia directa del corporativismo, es decir, no pertenecen a sindicatos o grupos corporativos campesinos del PRI, o no se vinculan *directamente* a otras estructuras partidarias, y si esa vinculación existe, lo hacen sin someterse completamente. Otra posibilidad es que, por su carácter minoritario, recibieron apoyos *sólo* de partidos de oposición.
- b) Sus actores *no pertenecen a una única clase social* o grupo porque representan, en general, a una sociedad civil que ha buscado progresivamente liberarse de las tutelas del antiguo régimen (clientelismo y corporativismo); asimismo,



- c) Su identidad (histórica, de grupo, territorial) es *coyuntural* y no de largo plazo como antes, cuando los grupos que, con el fin de garantizar su permanencia en la escena política, se *supeditaban* a los mecanismos de control del aparato corporativo.

El análisis desarrollado hasta ahora permite sugerir que en los últimos años las organizaciones se radicalizan, las demandas tienen un hilo conector difuso con los procesos electorales, y con el cambio de autoridades (1997). Es decir, se trata de un tipo de conflicto social que trasciende su espacio natural para ocupar otro en la agenda de la política y lo político. Al respecto, no parece viable que en el corto plazo estas protestas observen un reflujo, más bien al contrario, el problema se agudizará tanto como el desastre ecológico, que anuncian los especialistas para las próximas dos décadas (Perló, 2001).

Desde esta perspectiva, la conflictiva *social*, resultado de las protestas por el agua, se *interrelaciona* con otros fenómenos, tales como una mayor fragmentación política (asociada aquí a la diversidad de origen partidista que reflejan los gobiernos de la metrópolis). En ese sentido, la pregunta entonces es: ¿estos grupos sociales han rebasado las prácticas clientelares o corporativas del antiguo régimen? Para poder hablar de un cambio en los modos de protestar, hay que encontrar un cambio en la naturaleza contestataria de las protestas por el agua. En el siguiente inciso se intenta dar respuesta a esta pregunta.

### **Prácticas de contestación hídrica**

La *gestión del agua* evoluciona según los matices y ritmos de los cambios políticos del país, particularmente los registrados en el periodo 1980-1990. No se cuenta hasta ahora con información que nos permita reconocer a autores que analicen el paso de un *viejo* clientelismo a un clientelismo *nuevo* y que, además, hagan explícito el vínculo con el fenómeno ligado al arribo de nuevos gobiernos en la capital del país, en 1997. Sin embargo, algunos estudios tratan estos aspectos de manera general.

En el caso de la vinculación entre protestas sociales, urbanización y procesos políticos, Patricia Ávila explica claramente que ello ha sido parte de un largo proceso de construcción social de la protesta (Ávila,

2001: 15). Pero, ¿cómo ocurre esta vinculación política entre las protestas sociales y los fenómenos de cambio de régimen nacional? Si se sigue el argumento sobre el proceso de *desmantelamiento* del estado de bienestar por otro tipo de Estado con orientaciones neoliberales, puede notarse que la incapacidad institucional en la gestión del agua genera problemas tales como una dotación insuficiente o una cobertura no ideal del servicio de agua. Esto es relativamente fácil de identificarlo en la metrópolis. Veamos.

*Un primer ejemplo* son los conflictos sociales que resultan de la incapacidad para satisfacer la demanda. En ciertas zonas de la metrópolis, principalmente en la ciudad central (DF), existen zonas de tandeo que son coincidentes con zonas de mayor concentración poblacional o con una población de bajos ingresos.

*Un segundo ejemplo* son los conflictos surgidos por la incapacidad del gobierno para aumentar el suministro de agua. Es posible imaginar que con la persistencia de la *incapacidad gubernamental* para obtener mayor suministro, las autoridades del Distrito Federal o del Estado de México enfrenten a masas urbanas desesperadas por la falta de agua y de estrategias a largo término en el plano metropolitano. Esta observación ha sido validada con el caso del denominado Ejército de Mujeres Zapatistas en Defensa del Agua, que aglutinó a mujeres mazahuas del Estado de México y cuya protesta es producto de decisiones del gobierno federal (Conagua), consideradas erróneas respecto al trato de comunidades indígenas que viven en zonas que nutren de agua a la metrópolis. Detengámonos un poco más sobre este ejemplo.

Desde esta perspectiva hay que hacer énfasis en las raíces *sociales y políticas* que las indígenas mazahuas evocan entre un problema social por el agua, con los *usos políticos* que vinculan estos grupos con el imaginario colectivo nacional (el éxito mediático de la guerrilla zapatista).

En otras palabras, se trata de *un caso de gestión federal que afecta a una comunidad local y que deviene en un caso nacional*, entre otras razones, por la *evocación de un imaginario de resistencia indígena* (el zapatismo). De acuerdo con ello, dichas protestas muestran una tendencia que está en proceso de radicalizarse (De Alba y Kloster, 2007: 152-156).

En conclusión, los modos de la gobernabilidad del conflicto analizados aquí, a partir de la contestación a la gestión del agua en la metrópolis de México, están *supeditados, orientados y marcados* por los cambios del ré-

gimen político nacional, aunque hasta ahora esta característica no resulta del todo evidente para otros autores.

En otras palabras, esta idea de entender al régimen político mexicano resulta relativamente fácil con los dos ejemplos mencionados, es decir, la incapacidad institucional para satisfacer la demanda y la incapacidad política para obtener nuevas fuentes de abastecimiento; no obstante, es necesario abundar. Por ejemplo, autores como Lorrain (2003), sostienen la idea de las “reglas no escritas” o las “instituciones invisibles”, para hablar de aquello que, en este caso, puede servir para comprender un poco más a la gobernabilidad del conflicto hídrico: “No todo pasa por la acción de las instituciones políticas electas democráticamente y conocidas, más bien hace falta tomar en cuenta la acción de las instituciones ‘invisibles’ (reglas y grandes sistemas técnicos) que ‘cuadran’ el espacio y ‘encuadran’ los actores” (Lorrain, 2003: 454).

Esta idea de instituciones invisibles puede equipararse, en este análisis, con el papel que tiene el fenómeno de fragmentación política, o los intermediarios o los actores informales de los que se habla en este libro.

### *¿La fragmentación política y/o la fractura social?*

Focalizarse sobre la conflictividad social hídrica permite destacar elementos para el análisis de una geopolítica del conflicto hídrico. Es decir, las protestas sociales que disputan desde décadas atrás su espacio y modo de expresión tienen, después de las reformas institucionales de la década de 1990, una nueva coyuntura histórica, que puede encontrarse en el análisis de lo que se denomina aquí “fragmentación política” (para abundar sobre este concepto véase el capítulo 1, inciso 1.2.2, “Paradojas de la fragmentación política”).

Una alta calidad de vida puede construirse alrededor de comunidades locales, y las instituciones de gobierno pueden ayudar a reducir el consumismo y los flujos físicos, creando una vibrante cultura dentro de una densa pero dispersa ciudad. Las comunidades pueden ser reestructuradas considerando los límites ecológicos y de recursos (Revi *et al.*, 2006: 62).

Antes de ello, es preciso poner sobre la palestra algunos elementos de contexto. Si la metrópolis de México era el escaparate de un régimen autoritario (Davis, 1998), entonces el abandono institucional que vivió puede explicar también una parte de los conflictos actuales. En dicho sentido, este abandono de su gestión estratégica —el cual se analiza aquí en sus expresiones meramente recientes—, es generador de conflictos. Concatenado a todo ello, puede mencionarse la atracción poblacional que ejerció la metrópolis sobre otras regiones del país, como las limitaciones de la planificación estratégica que se han hecho evidentes a lo largo de décadas. Analicemos estos dos puntos.

En primer lugar, la atracción poblacional que la metrópolis ejerció sobre el resto del país generó un deterioro de la calidad de vida y, con ello, una explosión conflictiva. Es allí donde puede percibirse la existencia de un vínculo estructural con la decadencia de una hegemonía política, vigente durante prácticamente todo el siglo xx.

En una primera etapa, el Distrito Federal aumentó el peso de su población de 1900 a 1940 (significaba 4% y alcanzó 8.95% del total de la población nacional). Más tarde, de 1940 a 1970 su crecimiento fue explosivo (del 8.9 al 14.3 del total nacional). A partir de entonces su población se disminuye progresivamente de 14.3 en 1970 a 8.6 en 2000.

Dos, el estado de México —el segundo comprendido en la metrópolis—, tuvo un crecimiento negativo en las primeras décadas (de 6.9% en 1960 a 5.4 en 1990), aunque posteriormente aumenta considerablemente (de 5.4 en 1990 llegó a 13.2 en 2000).

En ese sentido, el Estado de México representa desde hace varios decenios la reserva territorial de la expansión metropolitana y, al mismo tiempo, el espacio donde la explosión demográfica se expresa más claramente. Entonces, observamos que la evolución poblacional de las dos entidades muestra periodos de crecimiento explosivo alternado, lo cual explica la expansión del monstruo urbano creado en las últimas décadas.

Entonces, esta atracción poblacional se debe también a que dicha metrópolis forma parte del imaginario social mexicano en tanto que promueve la ilusión de la gran ciudad, convertida en señuelo de progreso. Ello se concretó en un éxodo rural masivo por la posibilidad de movilidad social que representó vivir en la capital nacional (Distrito Federal).

Esto ocurrió a partir de una progresiva modernización de la base económica nacional, que generaron los gobiernos de la posguerra.

Igualmente, la metrópolis de México está rebasando incluso su territorio metropolitano para devenir una megalópolis. Aunque no profundizaremos aquí sobre esa discusión, un mapa puede ilustrar las interrelaciones de la metrópolis con otros seis estados que conforman la llamada Megalópolis de la Región Centro, según las instituciones oficiales mexicanas (INEGI, Conapo).

Esto significa que además del DF, Edomex e Hidalgo, se incluyen los territorios urbanos de los estados de Morelos, Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro y Puebla. Esta megalópolis alcanzará, según datos oficiales, alrededor de 35 millones de habitantes en décadas próximas.

En segundo lugar, las carencias en la planificación o lo que se denomina aquí el abandono institucional, muestran particularidades para identificar razones de la explosividad conflictiva de la metrópolis. Así, desde la década de 1980, tuvo lugar en el país un proceso de desconcentración que no favoreció a la metrópolis, dado que la gestión de los problemas estratégicos fue prorrogada para dar lugar a la política. Esto quiere decir que se originó un fenómeno de politización de los asuntos metropolitanos, en el cual el gobierno electo en el DF, a partir de 1997, jugaría un rol central. Pero, ¿cómo ocurre esta politización?

Ocurre por la fragmentación política, que puede servir para identificar los desequilibrios regionales de la ciudad central con las áreas periféricas, o de ésta con las zonas rurales (dentro de la misma o en vinculación con ella).

La fragmentación política no alude sólo a la diversidad electoral de la metrópolis o exclusivamente al arribo de gobiernos de oposición, tampoco se constriñe al análisis de los detalles de sus consecuencias y efectos. Este concepto refiere a las variantes de la representación en los gobiernos como técnicas de operación en la metrópolis. Es decir, como variedad en las estrategias de planificación, la organización de los equipos, la firmeza o no en las cadenas de mando y, particularmente, las diferencias en la administración de la *res publica*, tal como ha sido estudiado por otros autores (De Alba, 2002, Castillo, Ziccardi y Navarro, 1995: 19).

No obstante, a partir de mapas de diferentes elecciones puede ilustrarse el arribo de gobiernos diferentes (surgidos de partidos de oposición), lo que con el análisis de estrategias de operación habría favorecido —o no pudieron impedir— ciertas decisiones conflictivas en la metrópolis.

En cierto sentido, el aumento de la competitividad partidaria —quizá sólo una característica más del fenómeno de la fragmentación política y la más fácil de ilustrar— se debe, entre otros, al carácter explosivo de la problemática metropolitana. Debe también suponerse que las variantes de esa competitividad se derivan de una insuficiente institucionalización histórica en la metrópolis.

Esta insuficiencia histórica permite observar que, aun con el arribo de nuevos gobiernos —y que pretendidamente llegaron con nuevas directivas en la gestión de los asuntos metropolitanos—, las carencias se preservan, entre otras razones, por la celeridad de los cambios (de equipo, de programas o de estrategias) que los nuevos gobiernos conllevaron.

En los mapas de la competitividad político-electoral (años 1994, 1997, 2000 y 2003) (Mapa 3), se observa que en el norte de la metrópolis, donde hay mayor presencia industrial, el PAN tiene una fuerte influencia. En el oriente, sur y nororiente hay, según el año de la elección, un claro predominio del PRD (1997) o una fuerte competencia del PAN y el PRI (2000 y 2003). Estas zonas de dominio perredista registran los índices más altos de pobreza y de crecimiento demográfico, lo que las vincula también con una fuerte carencia de servicios públicos.

Así, los mapas sirven para ilustrar que en las dos entidades (Distrito Federal y Estado de México) se desarrolló de 1994 a 2003 un escenario de alta fragmentación, derivada de la competitividad político-partidaria, lo que tiene consecuencias directas (o indirectas) en la actuación gubernamental. Ahora explicaremos cuáles son esas consecuencias.

De un lado, hay una serie de cambios de gobierno producto de elecciones sucesivas (y por los consecuentes reajustes del calendario electoral). Por otra parte, ocurren fuertes cambios de equipos y de funcionarios. Este punto adquiere una relevancia mayor si se considera que, en la práctica de la función pública mexicana, cada administración viene con un nuevo conjunto de funcionarios que no aprovecha la experiencia del equipo anterior, o no le da continuidad a los programas en curso.

En consecuencia, si la actuación de la burocracia metropolitana en México está más sujeta a las validaciones informales del régimen político (amiguismo, compadrazgo, clientelismo o corrupción) que a procesos de selección profesional o técnica (servicio civil de carrera, promociones por concurso de oposición, permanencia según la calificación, etc.) entonces es inevitable la repetición de prácticas clien-

telares en los gobiernos originarios de partidos de oposición. Esto además constataría que en México aún no existen reglas adecuadas para la incorporación al gobierno del funcionariado y de sus cuadros técnicos, por lo que es tradicional que con el inicio de cada administración gubernamental el equipo se renueve y los programas y proyectos no tengan necesariamente seguimiento (Castillo, Ziccardi y Navarro, 1995: 16) (Mapa 3).

Dada la debilidad institucional y la falta histórica de reglas en los cambios de equipos de gobierno de la metrópolis, se favorece directamente la aparición de nuevos actores y nuevos problemas, se favorecen indirectamente las características contestatarias de actores sociales emergentes, insatisfechos en su expectativa política de cambio. En general, este fenómeno de fragmentación política es expresado como un cuestionamiento a la forma de gestión de los asuntos metropolitanos en los años recientes.

La idea de una fragmentación en la metrópolis permite referirse también a la acentuación de la conflictiva y la reconstitución de nuevos actores (movimientos sociales y partidos). Ello se observa también en el desarrollo de un nuevo tejido social, así como en las nuevas prácticas políticas.

Otras conclusiones sobre los aspectos sociales de los conflictos por el agua son las siguientes:

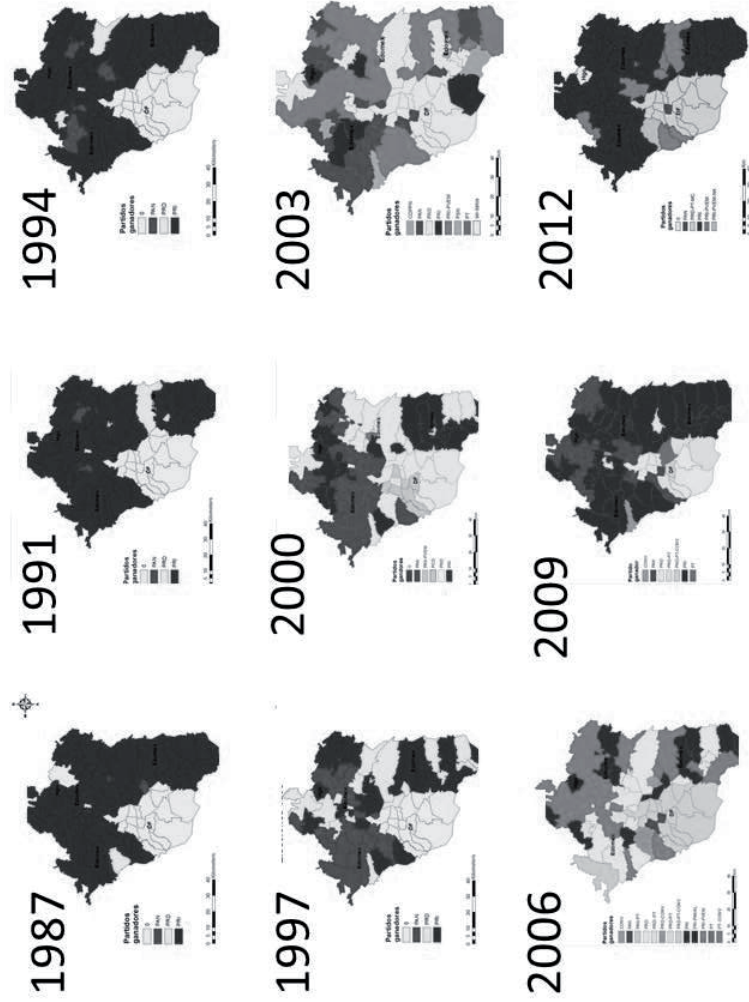
Primera. En un contexto de cambios nacionales, el arribo de partidos de oposición a los gobiernos de la metrópolis ha ido aumentando, por un lado, el ritmo de alteraciones de la vida política, y por el otro, parece estar acompañado de una radicalización de la protesta social (De Alba y Jouve, 2005).

Esta radicalización obligaría a suponer igualmente procesos futuros de presión-negociación en la definición de las políticas públicas metropolitanas, por tanto, supondría también la aparición de nuevas prácticas clientelares (o nuevos tipos de intermediarios).

De esta manera, la radicalización de las protestas sociales provocaría que el gobierno deba confrontar, tarde o temprano, decisiones sobre la orientación pública o privada del manejo de los servicios urbanos y sus recursos naturales, así como una reorientación en el tratamiento de dichas protestas sociales, lo que cuestionaría su forma de gobernar el conflicto.



Mapa 3. Competitividad electoral a nivel municipal (1987-2012)



Fuente: Elaboración propia con información del CIDAC, de elecciones municipales de los años seleccionados.



Segunda. Es posible identificar zonas de excepción de la metrópolis, esto es, los espacios que por sus características y contrastes nos permiten reflexionar sobre nuevos rasgos de la desigualdad metropolitana, mezclados con el crecimiento de la segregación local. Si esto puede concatenarse con los usos políticos del agua, tendremos referencias analíticas más precisas.

Tercera. Hay una cierta coincidencia entre el aumento de la competitividad partidaria, y las zonas en las cuales se registran problemas de “insuficiencia o disparidad de la cobertura de servicios (como el agua, la electricidad, el drenaje) que podría ayudarnos a ilustrar nuevas y complejas desigualdades.

Tal como lo señalan algunos autores, se trata de analizar las disparidades entre unas “áreas modernas, producto de la acción de la promoción inmobiliaria de alta rentabilidad, orientada hacia la satisfacción de las necesidades de la gran empresa y el sector de altos ingresos”, y otras “áreas empobrecidas y atrasadas de la economía popular y los sectores de bajos ingresos” (Pradilla, 2000: 10). Siguiendo la lógica de este argumento, la fragmentación social es entonces la combinación de ámbitos territoriales de exclusión, lo que plantea una modernidad metropolitana con agudos procesos de segregación social y política, que cuestionan las buenas intenciones de la mayor parte de las políticas públicas metropolitanas en general, y en particular aquellas relacionadas con los servicios de agua, entre otras.

La suma de todo lo anterior sitúa a la metrópolis en una condición de inestabilidad e incertidumbre, un descentramiento, una condición paradójica definida por su “alta vulnerabilidad a desastres ecológicos en proceso o futuros”. Pero ¿se trata de simples conflictos, de una serie de crisis recurrentes, o bien, de signos claros de ingobernabilidad?

## Consideraciones generales. ¿Crisis, conflicto o ingobernabilidad?

La intención de este capítulo de reflexiones ‘no concluyentes’ es la articulación de algunos elementos referidos a lo largo de todo este trabajo, mostrar el proceso que se siguió para alcanzar ciertos planos de complejidad y, en el caso de que se trate de hipótesis teóricas, articular el análisis en torno a objetos teóricos sobre la problemática hídrica; finalmente, para continuar el proceso de investigación, se intenta darles un lugar en toda la discusión desarrollada hasta aquí y lo que signifique potencialidades para una investigación futura.

Se presentan reflexiones que hemos podido aglutinar en varios campos para darles un cierto orden.

### **Una discusión sobre las ciencias sociales**

*Este primer campo se refiere al carácter que dichas problemáticas tienen en la discusión desde las ciencias sociales.* Las problemáticas hídricas en la metrópolis de México refieren a una cuestión central: ¿se trata de una serie de crisis, de una tipología de conflictos o nos refieren a ciertos rasgos de ingobernabilidad? Y como tales, desde cualquier ángulo, discuten los paradigmas de análisis de las ciencias sociales contemporáneas o, en su caso, el devenir del régimen político mexicano? No obstante todo lo afirmado hasta ahora, no existe una sola respuesta definitiva a esta pregunta, hemos intentado hacer una combinación de las posibilidades que ella nos presenta, a la

manera en que Bruno Latour denomina la “proliferación de híbridos” (Latour, 1991).

En este libro se constató que la metrópolis se convierte en un verdadero *laboratorio* durante las décadas de 1980 y 1990, de fuertes transformaciones en el régimen político mexicano. Igualmente, durante las últimas décadas, los actores y los procesos de toma de decisiones se modificaron, lo que condujo a una aguda crisis *decisional*, definida tanto por los conflictos entre los nuevos gobiernos de la metrópolis (en y entre sus diferentes niveles), como por los cambios jurídicos en la gestión del agua, lo mismo en el ámbito nacional como en el local. Este proceso ocurre en una progresiva instauración de un Estado neoliberal, en el cual el agua, de ser un recurso natural sujeto a una administración pública, se convierte en un *bien económico*.

Los inicios de todo este proceso pueden situarse en la administración federal de Miguel de la Madrid (1982-1988), que emprendió profundas transformaciones estructurales en el sistema económico mexicano, particularmente con la privatización (“desconcentración” en la realidad) del enorme aparato paraestatal. Éste, por cierto, inhibió durante años el desarrollo del sector privado en aspectos tales como la producción o distribución de mercancías y servicios. A este conjunto de cambios se podría añadir la eliminación de un sistema proteccionista que había convertido a la industria nacional en obsoleta e incompetente en los mercados internacionales.

En el México de la década de 1980, la desregulación de la economía mexicana estuvo fundada en la pretensión de hacer de la ciudad de México una metrópolis internacional, inscrita en los flujos económicos globales. Esta idea liberaría a la capital nacional de la tutela del gobierno federal, progresivamente.

Esta ola de decisiones mercantilistas, que provenían de las altas esferas gubernamentales, implicó el *desmantelamiento* progresivo del *État Providence* (en el plano local como nacional). Dicho carácter neoliberal es un carácter avasallador, porque dichas decisiones se tradujeron en un sinnúmero de recortes presupuestales a la administración de la capital nacional. Este proceso disminuirá sensiblemente el rol central que la capital tenía hasta la década de 1960, cuando había conocido una *macrocefalia* administrativa y fue objeto de un *control burocrático* estrecho por parte del aparato de Estado (De Alba y Jouve, 2005). Esta

larga transición tendría efectos en la organización de la vida política, las formas de administrar los conflictos y, particularmente, sobre los servicios urbanos.

Respecto a este último punto, se observará que, después de un largo proceso de indecisiones gubernamentales con relación a la gestión del agua, los conflictos y las protestas emergentes van a transformar paulatinamente *las coordinadas socioinstitucionales del campo de lo político* en la metrópolis. Se trata de nuevas formas *d'aménager le politique* (organización de lo político).

En conjunto, este proceso desembocaría en (o proviene de) procesos formales e informales de la política en la metrópolis. Es decir, la creación de los primeros espacios de elección en la ciudad de México: desde la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1986, hasta el gobierno electo del DF, 11 años después, en 1997.

Más tarde, con el nuevo Gobierno del Distrito Federal (GDF) en funciones, se le otorga a las movilizaciones e inconformidades un discurso implicativo de participación ciudadana que, más bien, rápidamente parecieron conducir a nuevas prácticas clientelares de todo tipo entre gobernantes (de izquierda) y grupos de demandantes de servicios. Entonces, la liberación de la capital nacional del control federal tendría no pocas consecuencias en la generalidad de la vida metropolitana.

A un mismo tiempo se constata la presencia de un impresionante movimiento social, innovador en sus demandas, pero sobre todo *marginal* del aparato corporativo oficial, lo que había sido, en varios sentidos, el contrapeso en la metrópolis de la mayoría de las tensiones y confrontaciones que vivió el país durante las dos últimas décadas del siglo pasado.

Como efecto *paralelo* —a veces *complementario* y a veces *en oposición* a esta ola de decisiones de orientación neoliberal—, un gran número de protestas sociales tuvo lugar, lo que mostraría una sociedad que estaba harta del autoritarismo del viejo régimen. Este aspecto es central para entender el conjunto de cambios socioinstitucionales que se refieren aquí.

En este libro se intentó también una caracterización del nuevo clientelismo (o de nuevas prácticas clientelares o de prácticas de intermediarismo) que surge en esta época de cambios políticos nacionales y locales.

## ¿Nuevas configuraciones políticas?

*El segundo campo comprende una reflexión sobre los modos de ajuste que dichas problemáticas adquieren en la configuración política local. Se hizo aquí una reinterpretación de las genealogías de algunos conflictos y protestas por el agua ocurridas en los últimos años. El objetivo ha sido mostrar hasta qué punto dichos conflictos cambian con los modos de gestión y en relativa concordancia con los cambios del régimen mexicano.*

Las protestas por el agua han evidenciado un alejamiento de las viejas prácticas clientelares del régimen político. Pero, ¿abandonan completamente toda práctica clientelar? ¿Qué prácticas, qué relaciones, qué procesos nuevos se desarrollan alrededor de las disputas hídricas? Estas preguntas han resultado difíciles de responder, aunque algunos elementos abordados permiten creer que la respuesta tiene muchos matices.

En los últimos años varios autores han analizado el aspecto *clientelar* que ciertos hechos políticos han aportado al régimen mexicano. No obstante, no existen investigaciones (o no parecen suficientes) en el campo de *lo político del agua*, es decir, en el análisis de las relaciones políticas que se derivan del manejo del agua en la metrópolis. Los autores tratan de estudiar la metrópolis desde *otras* problemáticas, podemos decir, más extensas.

Podría ilustrarse esta afirmación con algunos ejemplos: se estudian algunos “efectos clientelares según los problemas del suelo en la metrópolis (Iracheta, 1997); o se tratarían algunos análisis de la formación de redes de organizaciones sociales y sus efectos políticos (Huaman, 2005), o podrían abordarse como estudios sobre la naturaleza partidista (electoral) de los cambios políticos en los últimos años (Rosique, 2006), entre muchos otros problemas generales.

De ese modo, parece posible afirmar que pocos o casi ningún estudio han señalado experiencias clave para comprender las prácticas clientelares en el conjunto de la metrópolis “hídrica”. Ahora veremos algunas excepciones, aunque su tratamiento es un caso específico de estas prácticas.

Según M. Tosini, por ejemplo, “en la metrópolis las prácticas clientelares aparecen como un intercambio de bienes, servicios y favores por lealtad, obediencia y votos” (Tosini, 2007: 50). No obstante, reconoce la autora, “estas prácticas presentan características contradictorias” por-

que, aunque “habilitan una relación jerárquica”, ellas “son mutuamente beneficiosas” al mismo tiempo que “generan desigualdad y reciprocidad”. Estas relaciones son, a la vez, “voluntarias pero también obligatorias”, para cuya operación “requieren bienes materiales” y, por tanto, están ligadas con los servicios públicos (*Ibid.*). La autora sugiere que, en ciertas zonas de la metrópolis, “las prácticas clientelares no existen de manera aislada, sino que conforman redes de intercambio asimétrico”. Se refiere entonces al rol de los “intermediarios y, sobre todo, de los líderes políticos externos que permiten mantener el flujo de recursos hacia la barriada, operando de enlace con las autoridades políticas y jurídicas” (*Ibid.*).

Su estudio se localizó en la colonia San Lázaro, municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México. Inicialmente describe la historia del municipio y su incorporación a las redes corporativas del clientelismo del PRI, el partido dominante.<sup>1</sup>

Más tarde, en la década de 1980, la apertura política que ocurre en el ámbito nacional implicaría el inicio paulatino del fenómeno de la fragmentación política que, en el plano local, se expresa como *una mezcla del activismo de organizaciones sociales y de la presencia de partidos políticos*.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> La autora puntualiza que “el municipio de Nezahualcóyotl fue creado en 1962 y durante veinte años estuvo exclusivamente en manos del PRI. En los cargos de elección popular se sucedieron los antiguos miembros de la organización Unión de Fuerzas y ex líderes del Movimiento Restaurador de Colonos, pertenecientes a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)” (Tosini, 2007: 52).

<sup>2</sup> Al respecto, abunda: “En 1981 la apertura política propiciada por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales permitió la constitución en el municipio de partidos opositores al PRI. En 1985 accedieron a las regidurías por representación proporcional del Ayuntamiento el PAN, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Socialista Unificado de México (PSUM). Por otro lado, algunas organizaciones populares como la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM) y el Consejo Restaurador de Colonos (CRC) fueron desplazados de las candidaturas del PRI y posteriormente formaron el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) [...] En 1988, el Frente Democrático Nacional se integró en el municipio con el PFCRN, el Partido Popular Socialista (PPS), el PARM, el Partido Mexicano Socialista (PMS) y organizaciones populares provenientes de la Organización de Izquierda Revolucionaria. Las elecciones federales de 1988 dieron como ganador al PRI por un margen muy reducido, pero en los hechos significaron un éxito para el PFCRN, cuyos partidarios percibieron que podían disputar cargos de elección al, hasta entonces, partido hegemónico en el gobierno local. Du-

De esta forma, los procesos políticos nacionales se produjeron en paralelo, en el plano local, con el incremento de la competitividad partidaria, que en muchos casos favoreció la formación de redes clientelares de organizaciones sociales. Según la autora, estos grupos fundaban su espacio de influencia en la obtención de bienes (terrenos, vivienda) y, más tarde, en las luchas por los servicios (transporte, agua, electricidad) para sus agremiados.<sup>3</sup>

La autora refiere este proceso de *incorporación* al aparato político, lo que combina líderes, partidos e instituciones de gobierno, tanto federales como locales.<sup>4</sup>

Igualmente, refiere un proceso de organización de opciones, las presiones y las exigencias al gobierno, fruto de intereses específicos y la consecuente negociación clientelar con las autoridades de gobierno. Se trata de un proceso de formalización de la informalidad que ocurre principalmente en vísperas de elecciones.<sup>5</sup>

---

rante los primeros años de la década de los noventa, si bien el PRI ganó las elecciones, los partidos opositores aumentaron su caudal de votos. En 1996 el PRD triunfó para encabezar el Ayuntamiento” (Tosini, 2007: 53).

<sup>3</sup> Igualmente la autora sostiene que: “La historia de la colonia San Lázaro transcurre paralela a este proceso de apertura en la competencia electoral y la alternancia política. En 1989 llegó una decena de pobladores, y en la madrugada del 29 de septiembre de 1990 un diputado del PFCRN, 17 líderes de la organización Sol Cardenista y unas 1,800 familias ocuparon una franja de 2.5 km en la zona norte del municipio. En su mayoría, los pobladores provenían de colonias cercanas, donde habían estado “arrimados” con algún familiar o rentaban. La propiedad del terreno estaba en disputa entre el estado de México, la organización CRC y una sección del Sindicato de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Meses después, nuevos pobladores ingresaron [...] pagando un “enganche” a la organización Sol Cardenista y afiliándose al PFCRN” (Tosini, 2007: 53).

<sup>4</sup> Tosini comenta que “para 1991, la colonia se integraba de unas 2,000 familias distribuidas en 17 campamentos. En 1992, el gobierno municipal desalojó a 300 pobladores para facilitar la construcción de otra colonia y éstos fueron reubicados en otras áreas del asentamiento en lotes de 4 x 4 mts. En 1993, la organización Sol Cardenista perteneciente al PFCRN celebró un contrato de compraventa con el sindicato, para el cual solicitó un crédito a Banobras, Fiduciario del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo). Los planos de lotificación de la colonia San Lázaro fueron aprobados por el director de Obras Públicas del Ayuntamiento y por el presidente municipal. Los líderes de los campamentos 3, 8, 5, 13 y 14 se opusieron a dicho acuerdo y constituyeron el Comité de Guardianes de la colonia San Lázaro” (Tosini, 2007: 53).

<sup>5</sup> Al mismo tiempo puede constarse que “en vísperas de las elecciones estatales esta organización y sus seguidores (80 colonos aproximadamente) se afiliaron al PRI

Más tarde, la transformación de dichas clientelas sociales en redes de organizaciones de izquierda, próximas al PRD, serán un elemento característico de esta época, cuyo momento culminante será 1997, por lo que respecta al DF; pero que en el Estado de México la entidad vecina tendrá diferentes momentos.<sup>6</sup>

El trabajo de Tosini muestra hasta qué punto la historia de la metrópolis es *una articulación multifacética de actores formales, a veces actores emergentes con procesos de inconformidad, que son adaptados a los vaivenes del régimen político, la saga que siguen en sus adaptaciones partidarias y las mejoras que reciben a cambio* (Tosini, 2007: 54).

Al observar esta vinculación puede apreciarse también cómo un viejo clientelismo del PRI pasa hacia otras formas de clientelismo con los partidos de oposición que llegan por primera vez al poder, como es el caso del PRD.

Recapitulando sobre este último punto, las *nuevas prácticas clientelares* con relación a los servicios públicos que se registran en la metrópolis de México pueden resumirse en dos puntos.

*En primer lugar*, la legitimidad de la práctica institucional aumenta su eficacia o influencia si es acompañada de propuestas de carácter pragmático (Bennet, 1997; Aguilar, 1988). Por ejemplo, los casos de políticos en activo o en competición electoral que ofrecen donar pipas de agua a la población necesitada. Este tipo de prácticas clientelares, por su eficacia *inmediata*, parecen a veces más útiles a los ojos de la población que las acciones de especialistas gubernamentales, lo cuales sugieren soluciones en el largo plazo.

---

y participaron en la campaña electoral. En mayo de 1994, pasados sólo unos meses del triunfo priista, 150 personas dirigidas por el Comité de Guardianes bloquearon la Avenida Central reclamando al gobierno estatal una solución. Como respuesta a los pedidos, el gobernador incluyó la colonia en el programa de la Cresem de 1994, confirmó a la organización Sol Cardenista como gestora, y ofreció la reubicación de los pobladores “desplazados” en 1992 en terrenos de otro municipio conurbado, a unos 100 kms. de la colonia San Lázaro. Luego de la decisión del gobernador la organización Sol Cardenista se afilió al PRI” (Tosini, 2007: 54).

<sup>6</sup> Así, “en 1996, tiempo antes de las elecciones municipales, un grupo de vecinos en disidencia con el Comité de Guardianes de la colonia San Lázaro se afilió al PRD, participó en la campaña a condición de que éste resolviera, una vez en el gobierno, el problema de los vecinos desplazados. La llegada del PRD al Ayuntamiento en 1997 alentó expectativas sobre una solución alterna” (Tosini, 2007: 54).



Si ello se trata de un proceso reciente de formalización de las protestas sociales o de sus líderes, está aún por demostrarse, algo que rebasa los objetivos de este trabajo. En general, este proceso afecta los modos del acuerdo, la definición de los tiempos institucionales de la metrópolis.

En *segundo lugar*, este proceso es una *consecuencia* social de la *ineficacia política* gubernamental en la construcción y mantenimiento del servicio del agua. Así, si la legitimidad de la acción pública está en contradicción con la acción política de actores determinados, entonces el actor institucional es cuestionado en su eficacia en la construcción de la gobernabilidad metropolitana.

Ello nos permite regresar a una idea de origen y sugerir la existencia de un fenómeno permanente, de una legitimidad en cuestión en la metrópolis, donde las mismas acciones de largo plazo son *consumidas* por el cúmulo de acciones inmediatas, lo que cuestiona seriamente las formas de gobernar el conflicto.

En suma, al mencionar el fenómeno de la fragmentación política, ligado al desarrollo de organizaciones sociales contestatarias (o no), en este libro consideramos que hasta ahora faltan los trabajos sobre una localización *minuciosa* de conflictos/organizaciones que se disputan por el agua, y de sus ligas no funcionales con los partidos políticos en la metrópolis de México.

## ¿Se avizoran nuevas tendencias en la conflictiva hídrica?

*El tercer campo de reflexión comprende una interpretación sobre posibles tendencias en el desarrollo de conflictos hídricos metropolitanos.* El análisis de las disputas por el recurso permite lanzar dos hipótesis/conclusiones iniciales.

*Primero, los grupos que protestan registran una modificación en sus formas de concebir la protesta.* Las protestas cambian *progresivamente* porque sus actores se adaptan —y modifican, al mismo tiempo— a las nuevas formas de hacer política. Estos grupos se ajustan a los cambios socioinstitucionales que la metrópolis vivió en las últimas décadas.

*Segundo, un posible aumento de las luchas por el agua estaría vinculado con los efectos de la expansión de la metrópolis sobre los municipios conurbados, de lo cual puede desprenderse que los conflictos tienen una característica periférica.*

Las protestas por el agua evolucionan según el carácter y la forma de los cambios de las instituciones de gobierno, por cómo dichas instituciones modifican sus estrategias de intervención y cómo las programan (reglamentan), pero sobre todo por el alcance y la eficacia que esas políticas e intervenciones tienen en el terreno mismo. En un sentido general, las protestas *evolucionan según los modos de gobernabilidad predominante*. ¿Qué significados puede tener lo tratado hasta aquí?

Existe la percepción de que en la década de 1990 hubo *mayor* capacidad de negociación por parte de las autoridades que una o dos décadas después. Si las vías tradicionales (los medios de comunicación) no funcionaran, ¿qué otras vías utilizarían los grupos vinculados con las protestas por el agua? En general, se avizora que en los años próximos habrá una mayor frecuencia en el uso de *otras* vías de protesta más allá de las tradicionales (denuncia en la prensa, toma de instalaciones, presentación ante los medios de comunicación tradicionales, por ejemplo). *Estos grupos parecen más convencidos que la acción directa, y la acción directa en las redes virtuales puede darles eficacia en la satisfacción de sus demandas*.

Finalmente, las protestas por el agua parecen ser una reacción a las decisiones gubernamentales de corte de servicio o por insuficiencias en la dotación del líquido, lo que confirma la hipótesis de que dichas protestas cuestionan la forma de gobernar, y aun en un plano molecular, los conflictos por el agua.

### ¿Qué hay de nuevo en la conflictiva hídrica?

*El cuarto campo de reflexión comprende una identificación de lo nuevo que ocurre en las problemáticas hídricas, tanto como crisis, conflictos, o disputas políticas*. El movimiento demográfico que representa la expulsión de las poblaciones de zonas centrales de la metrópolis hacia la periferia favorece la demanda de agua en zonas de difícil distribución, aunque no necesariamente puede disminuir la disponibilidad en zonas centrales (De Alba y Cruz, 2013).

En dicho sentido, se observa una *incapacidad gubernamental* para llegar a acuerdos con interlocutores que negocien un mayor volumen de agua, entre otras medidas, lo que se identifica como parte de una *crisis decisional* en la gobernabilidad en México.

Dicha incapacidad podría haber estado fundada en la carencia de iniciativas de carácter metropolitano, por tanto, observamos un predominio de medidas gubernamentales *localistas* o *intermedias*. Todo ello refleja una falta de visión estratégica de largo plazo que es evidente en la carencia de recursos financieros para las grandes obras hidráulicas necesarias; así como en el deterioro de la calidad del servicio en ciertas zonas. Se confirma que, directa o indirectamente, ello favorecería el desarrollo de protestas sociales, generadas por la insuficiencia de acuerdos relativos a la gestión del agua, en contextos de alta fragmentación política.

En dicho sentido, la acción pública en la metrópolis está cuestionada, no es posible identificar aún con exhaustividad *las consecuencias de la falta de acción intergubernamental en la metrópolis*; y, en particular, las causas específicas que originan los conflictos por el agua sólo han podido desprender conclusiones de la información pública. Otros trabajos, quizá con una perspectiva etnográfica, de acercamiento con los usuarios, intermediarios, responsables del servicio, o sobre nuevos líderes no partidistas, podrían complementar los resultados que se presentan en esta investigación.

Así, en la metrópolis se observa una *necesidad de nuevos arbitrajes entre intereses disímbolos*, tanto por la diversidad de actores como por la identificación de *escalas temporales* posibles para la acción intergubernamental misma. A partir de los resultados presentados en este libro pueden sugerirse también dos *ejes* generales *que podrían guiar la acción intergubernamental* para el manejo de los conflictos por el agua.

En primer lugar, es necesario que los tomadores de decisiones que elaboran las políticas públicas de carácter metropolitano comiencen por definir un *espacio* jurisdiccional (nivel municipal, delegacional o regional) como limitante o delimitante de la acción, un elemento faltante, sin que esto sea tomado rígidamente. En segundo lugar, dicha jurisdicción se avocaría inmediatamente a definir “*ámbitos de intervención*” prioritarios (un plan parcial de desarrollo urbano, un área de conservación ecológica, un área a proteger, una delegación o municipio, una zona limítrofe) que delimite la acción pública), que guíe la acción institucional.

En dicho sentido, la acción pública metropolitana tiene que partir del reconocimiento de dos condiciones. En primer lugar, la metrópolis vive un proceso de *distribución polarizada* en los *usos* de los recursos, por ejemplo, uso del suelo (dispersión de asentamientos industriales y lejanías de

las zonas obreras de sus centros de trabajo, centros comerciales y unidades residenciales sin previsión de suficiencia de recursos), consumo del agua (insuficiencias, derroche o falta de cobertura por densificación poblacional, identificación de zonas de carencia, o provisiones en zonas en proceso de desertificación, planes de expansión de la red en zonas sin cobertura, entre otros).

En segundo lugar, los actores de la metrópolis deberán pasar por una definición de *tiempos* (en la satisfacción de demandas) y de *lugares* (los privilegios del acceso y los niveles institucionalizados de la desigualdad) de dicha acción gubernamental, como elemento central en la forma de gobernar dicha conflictividad. Para ello, las autoridades deberán *colaborar* para obtener una definición de *lugares* estratégicos, es decir, una *localización* de las infraestructuras que permite justificar y definir los objetivos de inversiones tanto públicas como privadas que requiere la metrópolis.

En dicho sentido, hasta hace algunos años, la acción pública metropolitana observa la necesidad de dirigirse hacia la creación de un *sistema* socioinstitucional que posibilite una mayor integración funcional del territorio y de los grupos objeto de planificación y que deberán ser integrados por los puentes del acuerdo institucional entre gobiernos y los actores sociales o actores políticos.

### **¿Se trata de nuevas formas de la acción política?**

*El quinto campo de reflexión comprende una pormenorización de las disputas políticas como forma de entendimiento de la acción política.* Con relación a estos aspectos anteriores, se observan cambios en los “modos de operación” de los conflictos por el agua. En ese sentido, hay variaciones en tales conflictos que van de formas subordinadas o corporativas hacia modos de acción de actores que modifican su relación con las instituciones. Pueden destacarse dos aspectos particulares al respecto.

En primer lugar, una relativa agudización del enfrentamiento ciudadano con las instituciones, lo que nos sugiere un cuestionamiento a la *legitimidad* de las autoridades. Estos grupos perciben que las autoridades estarían teniendo problemas para resolver dichos conflictos.

Aquí podría desarrollarse en investigaciones futuras todo un campo de reflexión a propósito de las percepciones de la acción política que

satisfacen los criterios de legitimidad de una autoridad, de un gobierno o, en una menor escala, las legitimidades de líderes en comunidades originarias, que hemos llamado *comunidades hídricas imaginarias*.

En segundo lugar, no puede hablarse de una extrema radicalización de dichas protestas y, por tanto, de una generalización de conflictos por el agua en toda la metrópolis. Sin embargo, la calidad de dichas protestas ha estado vinculada, directa o indirectamente, con varios fenómenos políticos recientes.

*Uno*, los procesos electorales, por tanto, denotan prácticas de uso electoral de las protestas por el agua o su efervescencia con esos procesos. *Dos*, con las reformas institucionales las protestas tienen una relativa coincidencia con discursos críticos de la gestión pública del servicio del agua, lo que ocurrió durante la realización, por ejemplo, del Foro Mundial del Agua (marzo 2006). *Tres*, las autoridades locales de arriba reciente han mostrado una relativa permisividad con la respuesta de ciertos actores, sobre todo en el caso del GDF, lo que habría generado una mayor participación social.

En suma, las protestas *están cuestionando el modo de gobierno de los recursos escasos*, si nos atenemos al modo en que se han agudizado la presión y los enfrentamientos por el agua, tanto en el orden institucional como en su carácter social.

## Bibliografía general

- Aboites Aguilar, Luis (2009), *La decadencia del agua de la nación: estudio sobre la desigualdad social y cambio político en México, segunda mitad del siglo XX*, Colmex.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2013), *El gobierno del gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en línea [[http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/gobierno\\_delgobierno.pdf](http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/gobierno_delgobierno.pdf)].
- Aguilar, Miguel Ángel (1988), “Movimientos urbanos y psicología social”, en A. X. Iracheta y V. M. Villar Calvo (coords.), *Política y movimientos sociales en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, pp. 127-141.
- Aguilar, Miguel Ángel, César Cisneros y Eduardo Nivón (coords.) (1999), *Diversidad: aproximaciones a la cultura en la metrópoli*, vol. 2, México, DCSH, UAM-Iztapalapa/Plaza y Valdés (Territorio y Cultura en la Ciudad de México).
- ALDF-DF (2004), “Agenda de trabajo legislativa metropolitana”, en J. Borja, F. de Alba, A. X. Iracheta et al. (coords.), *Desafío metropolitano*, México, PUEC-UNAM, pp. 19-27.
- Alexander, Jeffrey C. (2003), *The meanings of social life*, Nueva York, Oxford University Press.
- Allen, Adriana, Julio Dávila y Pascale Hoffmann (2006), “The peri-urban water poor: citizens or consumers?”, *Environment and Urbanization*, vol. 18, núm. 2, pp. 333-351.
- Alonso, A. A. y J. I. P. Sánchez (2015), “El neoextractivismo como modelo de crecimiento en América Latina”, *Economía y Desarrollo*, vol. 154, núm. 1, pp. 185-198.

- Anderson, Benedict (1983), *Imagined communities: Reflections on the origins and spread of nationalism*.
- Anguiano, A. (1999), “México: crisis de un régimen de Estado-partido”, *Región y Sociedad*, El Colegio de Sonora, en línea [<http://www1.lanic.utexas.edu/project/etext/colson/18/185.pdf>].
- Antón, Danilo (1996), *Ciudades sedientas: agua y ambientes urbanos en América Latina*, Ottawa, UNESCO-CIID-Nordan.
- Appendini, K. y M. Nuijten (2002), “El papel de las instituciones en contextos locales”, *Revista de la CEPAL*, en línea [[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10802/076071088\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10802/076071088_es.pdf?sequence=1)].
- Arau, Rosalinda (1987), *Historia de una organización urbano-popular en el valle de México*, México, Casa Chata, Tlalpan.
- Archer, M. S. (1996), *Culture and agency. The place of culture in social theory*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Asunción Bolaños, Bernabé (2006), “Gestión de los servicios urbanos en la ciudad de México, 1997-2005: el caso del agua potable”, tesis de maestría en administración pública, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, FCPYS-UNAM.
- Aubin-Nury de Malicorne, Christophe (2005), *La privatisation: concept de gouvernance*, EconWPA.
- Ávila, P. (2001), *Urban poverty and water management in Mexico. Causing conflict: managing water services in poor urban areas and squatter settlements in Mexico*, Michoacán, Centro de Estudios Rurales de El Colegio de Michoacán.
- Ávila, P. (2006), “Movimiento urbano y conflictos por el agua”, en *La gota de la vida. Hacia una gestión sustentable y democrática del agua*, México, Fundación Heinrich Böll.
- Ávila, P. (coord.) (2002), *Agua, cultura y sociedad en México*, Michoacán, Colegio de Michoacán, 460 pp.
- Aziz Nassif, A. (1996), *Territorios de alternancia. El primer gobierno de oposición en Chihuahua*, México, CIESAS/Triana, 216 pp.
- Barange, M. y R. I. Perry (2012), “Repercusiones físicas y ecológicas del cambio climático en la pesca de captura marina y continental, y en la acuicultura”. *Consecuencias del cambio climático para la pesca y la acuicultura. Visión de conjunto del estado actual de los conocimientos científicos*.

- Documento Técnico de Pesca y Acuicultura*, vol. 530, pp. 7-118, en línea [<http://www.fao.org/docrep/015/i0994s/i0994s01.pdf>].
- Barkin, David (1999), “Los campesinos y el agua: una nueva perspectiva”, *Agua pasó por aquí: experiencias sociales de manejo sostenible. Una alternativa a la privatización*, vol. noviembre, México, pp. 157-163.
- Bazzoli, Laure y Véronique Dutraive (2006), “Fondements pragmatistes de l’Institutionnalisme en Économie. Théorie de la connaissance et théorie de l’action chez Veblen et Commons”, Edit U. L. LEFI, Lyon, en línea [<http://www.idhe.ens-cachan.fr/TexteLB-VD.pdf>].
- Beck, Ulrich (1998), *World Risk Society*, Cambridge, Polity Press.
- (1999), *What is globalization?*, Cambridge, Polity Press.
- (2000), *The brave new world of work*, Cambridge, Cambridge University Press.
- y E. Beck-Gernsheim (2003), *La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*.
- , *La sociedad del riesgo mundial*, Barcelona, Paidós.
- Bell, D. (1976), *The cultural contradictions of capitalism*, Nueva York, Basic Books.
- Bendick, Jr. M. (1993), *Privatización de los servicios de bienestar social: una idea que hay que tomar en serio. La privatización y el Estado benefactor*, pp. 116-142.
- Bennet, Vivianne (1997), *The politics of water: Urban protest, gender and power in Monterrey, Mexico*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Bied-Charreton, Marc, Olivier Petit, Raoudha Makkaoui y Mélanie Requier-Desjardins (2004), *La gouvernance de ressources en eau dans les pays en développement: enjeux nationaux et globaux*, Edit u.d.v.s. Quentin-en-Yvelines, París, Centre d’Économie et d’Éthique pour l’Environnement et le Développement.
- Boelens, R. (2002), *Derechos de agua, gestión indígena y legislación nacional*, WALIR, Universidad de Wageningen—un/cepal, en línea [<http://www.cepal.org/drni/proyectos/walir/doc/walir3.pdf>].
- Boelens, R. (2006), Prólogo “Entre el monitoreo de la justicia y la movilización social”, en G. Dávila y H. Olazábal, *De la mediación a la movilización social. Análisis de algunos conflictos por el agua en Chimborazo, Abya-Yala*.
- Boelens, R. (2011), “Luchas y defensas escondidas. Pluralismo legal y cultural como una práctica de resistencia creativa en la gestión



- local del agua en Los Andes”, *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 68, núm. 2, pp. 673-703, en línea [[http://www.cedla.uva.nl/20\\_research/pdf/Boelens/Boelens\\_AnuarioEstAm2011.pdf](http://www.cedla.uva.nl/20_research/pdf/Boelens/Boelens_AnuarioEstAm2011.pdf)].
- Boelens, R. A., D. Roth y M. Z. Zwartveen (2004), “Pluralismo legal, derechos locales y gestión del agua: entre el reconocimiento analítico y la estrategia política”, en *Los pueblos indígenas y el agua: desafíos del siglo XXI*, El Colegio de San Luis, AC, pp. 161-197.
- Bonnafé, Juliette y Juan Carlos Zentella (2005), “L’originale participation du secteur privé dans l’eau potable de Mexico”, *Revue Flux*.
- Borsdorf, A. y R. H. Dattwyler (2007), “Los megadiseños residenciales vallados en las periferias de las metrópolis latinoamericanas y el advenimiento de un nuevo concepto de ciudad. Alcances con base al caso de Santiago de Chile”, *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. 9, en línea [<http://www.ub.edu/gecrit/sn/sn-194-03.htm>].
- Boyer, Marcel, Michel Patry y Pierre J. Tremblay (2001), “La gestion déléguée de l’eau: gouvernance et rôle des différents intervenants”, *Université de Montréal; École des HEC*, vol. 2006, Montréal, Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyses des Organisations.
- Build, G. M. (1999), “Los conflictos del agua y la construcción del riesgo”, en *El agua a debate desde la universidad: hacia una nueva cultura del agua: 1er Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas*, Instituto Fernando el Católico, pp. 605-616.
- Caballero, G. (2004), “Instituciones e historia económica: enfoques y teorías institucionales”, *Revista de Economía Institucional*, vol. 6, núm. 10, pp. 135-157, en línea [[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-59962004000100006&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962004000100006&lng=en&tlng=es)].
- Cabrero, E. (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE/Porrúa.
- Cabrero, E. (2004), L’intergouvernementalité en reconstruction: le cas du Mexique, *Sociologie du travail*, núm. 46, pp. 85-98.
- Caire, G. (2005), “Conflictos por el agua en la cuenca Lerma-Chapala (1996-2002)”, *Región y Sociedad*, vol. 17, núm. 34, pp. 73-125.
- Capel H. (2000), “El agua como servicio público”, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* (a propósito del Seminario Internacional

- “Faire parler les reseaux: l'eau, Europe-Amérique latine”, 22 de marzo de 2000.
- Castillo, Héctor, Alicia Ziccardi y Bernardo Navarro B. (1995), *Ciudad de México, retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Castro, J. E. (1998), *Water, power and citizenship. Contemporary social struggles in the Valley of Mexico: A Long-Term Perspective*, Oxford, University of Oxford (en prensa).
- Castro, J. E., K. Kloster y M. L. Torregrosa (2004), “Ciudadanía y gobernabilidad en México: el caso de la conflictividad y la participación social en torno a la gestión del agua”, *El agua en México vista desde la academia*, México, Academia Mexicana de Ciencias.
- Cavallier, G. (1998), *Gouvernement des villes et gouvernance urbaine. Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union Européenne*, Francia, Centro de Documentation de l'Urbanisme.
- Cazorla-Clariso, Xavier (2003), “Conflictos en el manejo integrado de los recursos hídricos: la crisis de la gobernabilidad y los usuarios del agua”, *Ecología Política*, vol. 25, Barcelona, pp. 35-52.
- Centelles, J. (2009), “Pensando en las instituciones de la gobernanza del agua”, en *Agua, un derecho y no una mercancía: propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua*, Icaria, pp. 219-234.
- Centro Prodh (2013), *Transición traicionada: los derechos humanos en México durante el sexenio 2006-2012*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, AC, en línea [<http://www.centroprodh.org.mx/comunicacion/Informe%20Sexenal%20150.pdf>].
- Cirelli, C., (1997), “La transferencia de agua: el impacto en las comunidades origen del recurso. El caso de San Felipe y Santiago”, tesis de maestría en Antropología Social, Estado de México, Universidad Iberoamericana.
- Cirelli, Claudia y Roberto Melville (2000), “La crisis del agua. Sus dimensiones ecológica, cultural y política”, *Revista Memoria*, núm. 134, abril de 2000.
- Claret, A. (2008), “Una perspectiva empresarial sobre el acceso al agua: el caso de aguas de Barcelona”, en *El agua, derecho humano y raíz de conflictos*, Fundación Seminario de Investigación para la Paz, SIP, vol. 71, núm. 22, pp. 407-422.

- CNA, 2000 (2001), “El agua en México: retos y avances”, *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua*, Chile-México, Semarnap.
- Cnuah (1996), Declaración de Recife, presented at Encuentro Internacional de Recife sobre la Pobreza Urbana, Recife, Brasil.
- Comisión para la Cooperación Ambiental, CCA (2009), *El mosaico de América del Norte: panorama de los problemas ambientales más relevantes. Cantidad y uso del agua*, en línea [<http://www3.ccc.org/islandora/es/item/997-north-american-mosaic-overview-key-environmental-issues-es.pdf>].
- Coradini, Lisabete (1999), “Memorias del futuro. Imágenes y discurso de la ciudad latinoamericana”, tesis de doctorado en Antropología, División de Posgrado de la FFyL, IIA, UNAM.
- Cosío Villegas, Daniel (1972), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.
- Coulomb, René (1992), *Pobreza urbana, autogestión y política*, México, CENVI.
- y Emilio Duhau (coords.) (1993), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*, México, OCIM/UAM-A.
- Crespo, José Antonio (1998), *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*, México, Grijalbo, 156 pp.
- Dávila, G. y Hugo Olazábal (2006), *De la mediación a la movilización social: análisis de algunos conflictos por el agua en Chimborazo, Abya Yala*, en línea [<https://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/10791/De%20la%20mediaci%C3%B3n%20a%20la%20movilizaci%C3%B3n.pdf?sequence=1>].
- Davis, D. E. (1998), *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, México, FCE.
- (2012), “Fundamentos analíticos para el estudio de la informalidad: una breve introducción”, en Felipe de Alba y Frédéric Lesemann, *Informalidad urbana e incertidumbre: ¿Cómo estudiar la informalización en las metrópolis?*, México, UNAM.
- (2010), “Irregular armed forces, shifting patterns of commitment, and fragmented sovereignty in the developing world”, *Theory and Society*, vol. 39, pp. 397-413.
- Davis, M. (2006), *Planet of slums*.
- De Alba, F. (2002), “Crisis y conflicto en la urbe. Políticas públicas para la ZMCM”, tesis de maestría, UNAM.

- (2004), “Geopolítica metropolitana del Valle de México: ¿crisis o reconfiguración institucional?”, en Jordi Borja, Wario H. Esteban, Felipe de Alba, Alfonso X. Iracheta, *El desafío metropolitano*, México, PUEC-UNAM-ALDF, pp. 121-157.
- (2005), “¿Es manejable la megalópolis de México? Cuando la modernidad se transforma en disputa clientelar. Análisis de la ‘crisis de Texcoco’”, *Territorios*, vol. 12, pp. 31-52.
- (2005a), “Geopolítica metropolitana y gobernabilidad del conflicto en la metrópolis de México: seis hipótesis para discutir”, *Territorios*, vol. 14, pp. 119-142.
- (2005b), “Geopolítica metropolitana, el manejo del conflicto y la ‘crisis permanente’ en el entorno de cambios políticos de la metrópolis de México”, *Revista Anuarios Espacios Urbanos*, México, UAM, pp. 57-78.
- (2005c), “La ‘guerra del agua’ en la metrópoli de México, las protestas y la gobernabilidad. ¿Hacia una ‘catástrofe ecológica’ anunciada?”.
- (2005d), “La hidropolítica en la crisis decisional de la metrópoli de México: coyuntura o síntomas de colapso”, *Revista Ciudades*, vol. 66, pp. 27-32.
- (2006), “¿Son gobernables las metrópolis? Nuevo paradigma social y las ‘luchas’ sociales por los servicios en México: como una redefinición del espacio político”, *Interações, Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol. 7, núm. 12, Brasil, pp. 165-176.
- (2006), “Fragmentación institucional en México: la saturación del espacio político y la acción intergubernamental en una metrópoli en conflicto”, *Revista Provincia*, vol. 16, pp. 109-159.
- (2007), “Geopolítica del agua en México: la oposición entre la *hidropolítica* y el *conflicto sociopolítico*. Los nuevos rostros de las ‘luchas’ sociales”, *Interações. La Revista Internacional del Desenvolvimento Local*, pp. 95-112, en línea [<http://www.scielo.br/pdf/inter/v8n1/a10v8n1.pdf>].
- (2008), “Desbordamiento de lo político, conflictos y liderazgos en el espacio metropolitano”, *Desafíos*, vol. 19, pp. 104-134.
- (2012), “Imaginario, incertidumbre y protesta social en México: ¿Cómo analizar sus desplazamientos e identidades?”, *European Re-*

- view of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, pp. 39-58.
- , J. Borja et al. (2004), *El desafío metropolitano*, México, PUEC/ALDF/UNAM-IIS.
- , J. Borja, H. E. Wario, A. X. Iracheta (2004), “Geopolítica metropolitana del Valle de México: ¿crisis o reconfiguración institucional?”, *El desafío metropolitano*, PUEC/UNAM/ALDF, pp. 121-157.
- , Y. Noiseux y L. Nava (2005), *Neoliberalism and water privatization in Mexico City, institutional and economic actors, one decade after the reforms*.
- y C. Cruz (2013a), “Los olvidados del estrés hídrico”, *Ciudades*, vol. 98, México, pp. 10-17.
- y C. Cruz (2013b), “Potencialidades conflictivas del estrés hídrico: ¿las resistencias sociales desbordan territorios en México?”, *Reflexión Política*, pp. 24-37, en línea [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11029045003>].
- y Bernard Jouve (2005), “Mexico in global flows, politic domination and the exploration of the ‘third way’”, en B. Jouve (coord.), *Des flux et des territoires. Vers un monde sans États?*, Presses de l’Université du Québec, 2006, 402 pp.
- y K. Kloster (2007), “El agua en la ciudad de México y el factor de fragmentación política”, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, vol. 29, pp. 137-159.
- y F. Lesemann (2012), *Informalidad urbana e incertidumbre: ¿Cómo estudiar la informalización en las metrópolis?*, México, UNAM.
- y L. Nava (2009), “Modos de mercantilización del agua: un análisis de contraste sobre la regulación desde el Estado y la visión pro empresarial en boga”, *Argos*, vol. 26, núm. 50, pp. 75-99.
- y O. A. C. Oropeza (2014), “Después del desastre... viene la informalidad: Una reflexión sobre las inundaciones en la metrópolis de México”, *Revista de Direito da Cidade*, vol. 6, núm. 1, pp. 141-167.
- , L. Amaya y C. Becerril (2014), *Estado y ciudadanía del agua*, UAM-Cuajimalpa, 289 pp. (en prensa).
- y B. Jouve (2006), “Mexico entre flux globaux, domination politique et recherche d’une ‘troisième voie’”, Bernard Jouve y Yann Roche (coords.), *Des flux et des territoires*, Presses Universitaires du Québec, pp. 41-70.

- Delgado-Ramos, G. C. (coord.) (2013), *Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socioambiental*.
- (2015), “Water and the political ecology of urban metabolism: the case of Mexico City”, *Journal of Political Ecology*, vol. 22, pp. 98-114, en línea [[http://jpe.library.arizona.edu/volume\\_22/Delgado.pdf](http://jpe.library.arizona.edu/volume_22/Delgado.pdf)].
- Devetak, R. y R. Higgott (1999), “Justice unbound? Globalisation, states, and the transformation of the social bond”, *CSGR Working Paper*, núm. 29/99, University of Warwick.
- Díaz de Jesús, Marcelino (1996), 5º Aniversario del Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas, *Tlahuic-Politic*, vol. 2, núm. II, en [<http://www.tlahui.com/anivcpna.htm>].
- DiGaetano, A. y E. Strom (2003), “Comparative urban governance and integrated approach”, *Urban Affairs Review*, vol. 38, núm. 3, pp. 356-395.
- DiMaggio, P. y W. Powell (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, pp. 104-125.
- Duhau, E. (coord.) (1993), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*, México, OCIM-UAM-A.
- (1995), “La urbanización popular en la ciudad de México”, en Mc. Scheingart (ed.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- y Giglia, A. (2008), *Las reglas del desorden: habitar la metrópolis. La ciudad de México a principios del siglo XXI*, México.
- Dussel, E. (1998), “El coloquio ética, política y exclusión”, *Semanario de la UAM*, vol. 4, núm. 40.
- Eagleton, T. (2001), *La idea de cultura: una mirada política sobre los conflictos culturales*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- Eibenschutz, R. (1999), *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México*, México, Porrúa/UAM-Xochimilco, p. 304.
- (2006), “2. Estructura territorial”, en *II. Habitabilidad, Metrópoli 2025*, Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, AC.
- Encinas, A. (comp.) (1994), *Sociedad y desarrollo urbano en México*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura.
- Eschenhagen, M. (2008), “Aproximaciones al pensamiento ambiental de Enrique Leff: un desafío y una aventura que enriquece el sentido de la vida”, *ISEE Publicación Ocasional*, vol. 4.

- Esparza, M. (2014), “La sequía y la escasez de agua en México: situación actual y perspectivas futuras”, *Secuencia*, vol. 89, pp. 193-219.
- Evalúa, DF (2010), Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, *Evaluación externa del diseño e implementación de la política de acceso al agua potable del Gobierno del Distrito Federal. Informe final*.
- Font, N. M. O. y R. A. R. Longoria (2012), “La crisis hídrica en el espacio urbano postmetropolitano”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, vol. 12, núm. 2, pp. 89-123.
- Gabriel, O. W. y V. Hoffmann-Martinot (coords.) (1999), *Démocraties urbaines: l'état de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés*, Editions L'Harmattan.
- Garavito González, Leonardo (2012), “La movilización social por el agua en la cuenca de México. Una perspectiva desde las organizaciones sociales”, *Territorios*, vol. 35, núm. 62, en línea [<http://www.redalyc.org/html/357/35723147003/>].
- Garza, G. (1990), “El carácter metropolitano de la urbanización en México. 1980-1988”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, vol. 5, núm. 1, enero.
- (2000), “La megalópolis de la ciudad de México según escenario tendencial 2020”, en G. Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, CEDDU, Colmex/GDF.
- Gaudin, Jean Pierre (2002), *Pourquoi la gouvernance?*, París, Presses de sciences po, 137 pp.
- Gaybor, A., A. Ramos, C. Tamayo, E. Isch & A. Arroyo (2008), “El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente”, *Foro de los recursos hídricos*, Quito, Ecuador.
- Gazibou, Mamadou (2002), “Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation”, *Dans Politique et Sociétés*, vol. 21, núm. 3, pp. 139-160, en línea [<http://vjjww.erudit.org/revue/ps/2002/v21/n3/000500ar.pdf>].
- Giddens, A. (1993), *Sociology*, 2a ed., Cambridge, Polity Press.
- Giglia, A., (1996), *Vecinos e instituciones, cultura ciudadana y gestión del espacio compartido*, México, mimeo.
- Gleick, Peter (1994), “Amarga agua dulce: los conflictos por recursos hídricos”, *Ecología Política*, vol. x, núm. 8.
- (2001), “Making every drop count”, *Scientific of American*, vol. 284, núm. 2.



- Gómez Bustos, I. J. (2012), “El agua como bien común y público, desde el análisis de la acción colectiva del referendo por el agua” (*The water as a commons and public, from the analysis of collective action for water referendum*, doctoral dissertation, Universidad Nacional de Colombia), en línea [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\_uibd.nsf/B67915A33C1892A605257BE10073262B/\$FILE/ivettejohanna-gomezbustos2012.pdf].
- Gómez de León, J. (2000), “Retos y oportunidades demográficas del futuro de la población”, en J. A. Millán y A. A. Concheiro (coords.), *México 2030. Nuevo siglo, nuevo país*, México, FCE.
- Gómez, A. C. (2010), “Estado y política hidráulica en México. El caso de los indígenas mazahuas”, Primer Congreso de la Red de Investigadores Sociales sobre el Agua, 18 y 19 de marzo de 2010.
- Gómez-Fuentes, A. C. (2009), “Un ejército de mujeres. Un ejército por el agua. Las mujeres indígenas mazahuas en México”, *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, vol. 6, núm. 3, pp. 207-221, Colegio de Postgraduados. En línea [http://www.colpos.mx/asyd/volumen6/numero3/asd-09-012.pdf].
- González, F. (2001), “La organización social de los mazahuas del Estado de México”, *Ciencia Ergo Sum*, UAEM, vol. 8, núm. 1, pp. 19-29.
- González-Casanova, P. (2006), “Colonialismo interno (una redefinición)”, en A. Boron, J. Amadeo y S. González (coords.), *La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas*, Buenos Aires, Clacso, pp. 409-434.
- Grüner, Eduardo (2002), “La tragedia o el fundamento perdido de lo político”, en Atelic Born (ed.), *Teoría y filosofía política*, Buenos Aires, Clacso, pp. 13-51.
- Gudynas, E. (2009), “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo”, *Extractivismo, política y sociedad*, pp. 187-225.
- Hernández, J. G. V. (2008), *Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo*, México, Centro Universitario de Investigación de la Universidad de Guadalajara.
- Hernández, M. E. O. y A. Q. Diez (2010), “Hacia una nueva cultura del agua en México: organización indígena y campesina. El caso de la presa Villa Victoria”, *Ciencia Ergo Sum*, vol. 17, núm. 1, pp. 28-36. En línea [http://ergosum.uaemex.mx/marzo%2010/pdfs/pdf\_vol\_17\_Num\_1/05\_orozco\_hernandez.pdf].



- Herrador, D. y L. Dimas (2000), “Aportes y limitaciones de la valoración económica en la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales”, *Prisma*, vol. 41, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente.
- Heynen, N. C., M. Kaika y E. Swyngedouw (coords.) (2006), *In the nature of cities: urban political ecology and the politics of urban metabolism*, vol. 3, Taylor y Francis.
- Hiernaux, D. (1999), *Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México*, EURE, Santiago, vol. 25, núm. 76, pp. 57-78.
- (2000), “Hacia una teoría de las ciudades mundiales, un estado de la cuestión”, en Rocío Rosales (coord.), *Globalización y regiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, pp. 121-138.
- Holec, Nathalie y Geneviève Brunët-Jolivald (1999), “Gouvernance” Centre de documentation de l’urbanisme (COU). En línea [ <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/CDU/accueil/bibliographies/gouvernance/gouvernance.htm> ], París.
- Huaman, Elías (2005), *Entre la irregularidad y la regularización del suelo urbano, la red de intercambio institucional y las políticas territoriales en la ZMCM (1970-2002)*, tesis doctoral, México, UAM-A, 245 pp.
- Iracheta, Alfonso X. y A. V. Calvo (coord.) (1988), *Política y movimientos sociales en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.
- (1997), *Planeación y desarrollo: una visión del futuro. Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el Estado de México*, México, Plaza y Valdés.
- Jabareen, Y. (2013), “Planning the resilient city: Concepts and strategies for coping with climate change and environmental risk”, *Cities*, vol. 31, pp. 220-229.
- Janakarajan, S., M. Llorente y M. H. Zérah (2008), “Urban water conflicts in Indian cities: Man-made scarcity as a critical factor. Urban water conflicts: an analysis of the origins and nature of water-related unrest and conflicts in the urban context”, París. UNESCO. En línea [ <http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/water/r8324-unescopap.pdf> ].
- Jarquín Castro, Aura Cecilia (2008), “Hidropolítica y culturas políticas”, ensayo para obtener el diploma de especialización en Antropología Política, México, UAM-Iztapalapa, 29 pp.

- Jouravlev, A. (2003), “Informe de la reunión sobre temas críticos de la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en los países de la región”, CEPAL.
- Jouve, Bernard (2003), “Gouvernance métropolitaine: vers un programme de recherche comparatif”, *Politique et Sociétés*, vol. 22, pp. 119-142.
- Kloster, Karina (2013), “Conflicto social y construcción ciudadana en torno al agua”, en *Estado y ciudadanías del agua. ¿Cómo estudiarlas?*, inédito.
- Lavell, A. (1996), “Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia la definición de una agenda de investigación”, en María Augusta Fernández (coord.), *Ciudades en riesgo. Degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*, Lima, La Red. En línea [[http://www.desenredando.org/public/libros/1996/cer/CER\\_todo\\_ene-7-2003.pdf#page=14](http://www.desenredando.org/public/libros/1996/cer/CER_todo_ene-7-2003.pdf#page=14)].
- Le Galès, P. et O. Lorrain (2003), “Gouverner les très grandes métropoles”, *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 107, pp. 305-318.
- Le Texier, Thibault (2006), “Quand la Banque mondiale entre en politique. Outils et incidences d'une action politique déguisée”, Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance. En línea [<http://www.institut193gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-62.html>].
- Leca, J. (1996), “La démocratie à l'épreuve des pluralismes”, *Swiss Political Science Review*, vol. 46, núm. 2, pp. 225-279.
- Legorreta, Jorge (2006), *El agua y la ciudad de México. De Tenochtitlan a la megalópolis del siglo XXI*, México, UAM-A.
- Leresche, J. P. (1996), “Les nouvelles échelles de gestion urbaine: entre conflit et coopération”, en C. Jaccoud, M. Schuler y M. Bassand, *Raisons et déraison de la ville. Approches du champ urbain*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, pp. 235-254.
- Linklater, A. (1993), “The transformation of political community: Ethical foundations of the Post-Westphalian Era”, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lomnitz, Larissa (1975), *Cómo sobreviven los marginados*, México, Siglo XXI.
- Lorrain, D. (2003), “Gouverner ‘dur-mou’: neuf très grandes métropoles”, *Revue Française d'Administration Publique*, vol. 3, pp. 447-454.

- Luiselli, Cassio (2002), *Towards environmental sustainability in the Metropolitan Zone of Mexico City. Indications and projections to 2030*.
- Marín Jacobo, D. (2010), “El acceso al agua en México ¿un derecho humano?”, en *Contribuciones a las ciencias sociales*, noviembre 2010. En línea [www.eumed.net/rev/cccss/10/].
- Martínez, M. C. (2004), *La participación de la empresa privada en la gestión del servicio de agua en el Distrito Federal*, México, UNAM/PUEC/Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- , V. Libreros, A. Quiñones, R. López, G. Ortiz y J. L. Montesillo (2004), *Gestión del agua en el Distrito Federal: retos y propuestas*, México, PUEC-UNAM, 198 pp.
- Matus, M., (2000), “Las esperanzas puestas a prueba. Crecimiento de América Latina durante la década de 1990”, *Biblioteca de Ideas, DIAL*, núm. 14, 15 pp., Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Maury, R. (2001), *Hidropolítica y conflictos por el agua en el Mediterráneo: el caso del Medio Oriente*, en P. Ávila (coord.), *Agua, cultura y sociedad en México*, México.
- Meuriot, Paul, (1919), “Du concept de ville quatrefois et aujourd’hui”, *La vie urbaine*, vol. 1, pp. 145-154.
- Mills, C. W. (1959), *La imaginación sociológica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mitlin, D. (2008), “With and beyond the state—co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations”, *Environment and Urbanization*, vol. 20, núm. 2, pp. 339-360.
- Monsiváis, C. (1987), *Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza*, México, ERA.
- Montaño, Jorge (1976), *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, México, Siglo XXI.
- Morales, C. y S. Jiménez (2004), *Elementos para una discusión en torno a la coordinación financiera y fiscal metropolitana*, en Jordi Borja, Felipe de Alba, Alfonso Iracheta et al., *Desafío metropolitano*, México, PUEC-UNAM, 201-227.
- Moreault, Francis (2004), “Penser la démocratie dans un contexte mondialisé: la gouvernance à l’épreuve du politique”, Conférence organisée par la Chaire de mondialisation, citoyenneté et la démocratie *Gouvernance et démocratie; quel avenir pour la souveraineté?*, 18 de

- noviembre de 2004, UQAM. En línea [[http://www.er.ugam.ca/nobel/ieim/articlechairemcld.php?id\\_article=3172](http://www.er.ugam.ca/nobel/ieim/articlechairemcld.php?id_article=3172)].
- Morse, Richard M., Jorge E. Hardoy y Jordi Borja (1992), *Rethinking the Latin American City*, Washington, Woodrow Wilson Center Press y Johns Hopkins University Press, pp. 131-143.
- Mussetta, P. (2009), “Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México”, *Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 25, pp. 66-84. En línea [[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/15066\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/15066_Cached.pdf)].
- (2013), “Instituciones para la gestión de recursos hídricos: un abordaje desde las prácticas y los intersticios”, en VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, *Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales (La Plata)*. En línea [[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/31032/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/31032/Documento_completo.pdf?sequence=1)].
- Nieto, A. (1999), “Metrópolis: un fenómeno de la sociedad moderna”, *Foro Gobernar y administrar las metrópolis: un reto del futuro*, Estado de México, Gobierno del Estado de México.
- Nuijten, Monique (2005), “Power in practice: A force field approach to natural resource management”, *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, vol. 4, núm. 2.
- (1992), *Local organization as organizing practices*.
- Olson, Mancur (1965) (2a ed. 1971), “La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos”, México.
- (1992), *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa. En línea [[http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/divers12-05/010038079.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers12-05/010038079.pdf)].
- Orban, Edmond (1990), “El proceso de descentralización en el estado federal industrial: perspectiva teórica y metodológica”, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 2, Madrid.
- Orueta, F. D., M. L. Lourés, C. Rodríguez y V. Devalle (2003), “Ciudad, territorio y exclusión social. Las políticas de recualificación urbana en la ciudad de Buenos Aires”, *Reis*, pp. 159-185. En línea [<http://www.google.com.mx/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F767079.pdf&ei=TYb6U-aaE8688Q>].

- GBvIcWcG&usg=AFQjCNfkw54fyjc8svo\_db\_DuW9XNRT\_BA&sig2=EEhajcrSQmENzq8cys6yTg].
- Osava, Mario (2004), “América Latina: megaciudades derrochan los recursos hídricos”, *IPS NOTICIAS*, vol. 57, núm. 2, pp. 61-73.
- Osorio, C. (2009), “Aspectos sobre la gobernanza en el tema de agua potable”, *Revista Trilogía*, vol. 1, pp. 31-45.
- Padilla, E. (2012), “La construcción social de la escasez de agua: una perspectiva teórica anclada en la construcción territorial”, *Región y Sociedad*, vol. 24, SPE. 3, pp. 91-116.
- Papadopoulos, Y. (2000), “Governance, coordination and legitimacy in public policies”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, núm. 1, pp. 210-223.
- Perló, M., (2001), “Gobierno mediocre. Cárdenas en el DF: promesas incumplidas, pragmatismo, ausencia de proyectos, fracasos”, *Étcétera*, núm. 354.
- y A. E. González (2006), *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*, México, PUEC-UNAM.
- y A. E. González (2005), *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*, México, UNAM/Fundación Friedrich Ebert-Stiftung.
- y M. Schteingart (1984), “Movimientos sociales urbanos en México: algunas reflexiones en torno a la relación. Procesos sociales urbanos: respuesta de los sectores populares”, *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 105-125.
- Perrotti, D. E. y R. Sánchez (2011), “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”. En línea [<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/44153/lcl3342e.pdf>].
- Phadke, R. (2013), “Water works in India”, *Journal of Political Ecology*, vol. 20, pp. 80-97.
- Pineda Ruiz, Siboney, Bordi Ivonne Vizcarra, Bruno Lutz Bachère (2006), “Gobernabilidad y pobreza: proyectos productivos para mujeres indígenas mazahuas del Estado de México”, *Indiana*, pp. 283-307. En línea [<http://www.redalyc.org/pdf/2470/247018073012.pdf>].
- Postigo, J. C. (coord.) (2012), *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas: una vinculación necesaria*.

- Pradilla, C. E. (2000), “La ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano”, *Mexico City Today*, Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, Mexico, GDF.
- Prigogine, Ilya e Isabelle Stenger (1979), *La Nouvelle Alliance, métamorphose de la science*, París, Gallimard.
- Revi, A., S. Prakash, R. Mehrotra, G. K. Bhat, K. Gupta y R. Gore (2006), “Goa 2100: The transition to a sustainable urban design”, *Environment and Urbanization*, vol. 18, núm. 1, pp. 51-65.
- Ricard, M. y J. F. Revel (1997), *Le moine et le philosophe*, París, Nil.
- Robertson, R. (1992), *Globalization: Social theory and global culture*, Londres, Sage.
- Rodríguez, G. (2003), “El agua en la Zona Metropolitana del Valle de México”, diagnóstico para la actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, México, PUEC-UNAM/Sedesol.
- Rodríguez, M. S. (2000), “Periferia y suelo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, *Sociológica*, vol. 15, núms. 42-44, pp. 59-90.
- Romero Lankao, P. (2010), “Water in Mexico City: What will climate change bring to its history of water-related hazards and vulnerabilities?”, *Environment and Urbanization*, vol. 22, núm. 1, pp. 157-178.
- Romero, H., M. Salgado y C. Fuentes (2009), “Dimensiones ambientales y territoriales de la desigualdad y exclusión social en Santiago de Chile”, en M. Olavarria (coord.), *Dimensiones de la desigualdad e inequidad en Chile*, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. En línea [<http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/11748/DimensionesAmbientales.pdf?sequence=1>].
- Rondinelli, D. A., J. S. McCullough y R. W. Johnson (1989), “Analysing decentralization policies in developing countries: a political economy framework”, *Development and Change*, vol. 20, núm. 1, pp. 57-87. En línea [[http://www.dess.fmp.ueh.edu.ht/pdf/colloque2012\\_Rondinelli\\_analyse\\_decentralisation\\_economie\\_politique.pdf](http://www.dess.fmp.ueh.edu.ht/pdf/colloque2012_Rondinelli_analyse_decentralisation_economie_politique.pdf)].
- Rosas, R. A., N. M. Ortega (2012), “La crisis hídrica en el espacio urbano postmetropolitano”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, Sociotam*, vol. 89, núm. 123. En línea [<http://www.redalyc.org/pdf/654/65429255005.pdf>].

- Rouban, L. (2003), “Réformer ou recomposer l’État? Les enjeux sociopolitiques d’une mutation annoncée”, *Revue Française d’Administration Publique*, vol. 1, pp. 153-166.
- Ruiz Caro, Ariela (2002), *Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, CEPAL (Serie Gestión Pública), vol. 28, Santiago de Chile.
- Saez, Guy, Jean-Philippe Leresche y Michel Bassand (1997), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, París, L’Harmattan.
- Sainz, J. y M. Becerra (2003), “Los conflictos por el agua en México”, *Gaceta Ecológica*, Instituto Nacional de Ecología, vol. 67, pp. 61-68.
- Serna de la Garza, J. M. (2010), *El concepto de la gobernanza. Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*, IJ-UNAM. En línea [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2818/5.pdf>].
- Serrano, J. D. (2007), “La gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación en zonas urbanas: el caso de la ciudad de México”, *Anuario de estudios urbanos*, UAM-Azcapotzalco, México, 2007. En línea [<http://controlatugobierno.com/archivos/2014/gobernanzadelagua.pdf>].
- Shiva, V. (2004), *Las guerras del agua: contaminación, privatización y negocio*, vol. 200, Icaria.
- Stiglitz, J. E. (2014), *El precio de la desigualdad*, Punto de Lectura, en línea [[http://www.nelsoncubides.com/Blog/Entradas/2013/4/30\\_El\\_Precio\\_de\\_la\\_Desigualdad\\_el\\_1\\_de\\_la\\_poblacion\\_tiene\\_lo\\_que\\_el\\_99\\_necesita.\\_Joseph\\_Stiglitz.\\_files/Libro%20EI%20precio%20de%20la%20desigualdad%20J.%20stiglitz.pdf](http://www.nelsoncubides.com/Blog/Entradas/2013/4/30_El_Precio_de_la_Desigualdad_el_1_de_la_poblacion_tiene_lo_que_el_99_necesita._Joseph_Stiglitz._files/Libro%20EI%20precio%20de%20la%20desigualdad%20J.%20stiglitz.pdf)].
- Strandberg, Lena (2010), “La escasez de agua y la RSC”, Cuadernos de la Cátedra “la Caixa” de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo, núm. 8, IESE, Universidad de Navarra, septiembre de 2010.
- Swyngedouw, E. (2004), *Social power and the urbanization of water: Flows of power*, Oxford, Oxford University Press.
- (2006), “Circulations and metabolisms, (Hybrid) natures and (cyborg) cities”, *Science as Culture*, vol. 15, pp. 105-121.



- Székely, A. (1998), *Desafío del nuevo escenario político para una participación social en la gestión del medio ambiente urbano en México*, México, UAM-X.
- Terán, J. F. (2007), *Las quimeras y sus caminos: la gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos*, Buenos Aires, Colección Clacso.
- Toboso, F. (1997), ¿En qué se diferencian los enfoques de análisis de la vieja y la nueva economía institucional?, *Hacienda Pública Española*, vol. 143, pp. 175-192.
- Tosini, María (1999), “Repensando las prácticas clientelares. Aportes para entender la relación entre organizaciones populares, líderes y partidos políticos en la transición democrática mexicana”, síntesis de la tesis de maestría en Ciencias Sociales, México, Flacso. Presentada en el xxii Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (Alas)-Universidad de Concepción, Chile, 12 al 16 de octubre de 1999, mimeo, 18 pp.
- Trejo, G. (2002), “Redefining the territorial bases of power: Peasants, indians and guerrilla warfare in Chiapas, Mexico”, *International Journal of Multicultural Studies*, vol. 4, núm. 1, 1-29.
- Treviño, Ana Helena (1999), “Actores sociales y organizaciones por el agua”, *Ciudades*, vol. 43, México.
- Troin, J. F. y F. Troin (2000), *Les métropoles des “Sud”*, Ellipses Marketing.
- Tuozzo, María F. (2009), “World Bank influence and institutional reform in Argentina”, *Development and Change*, vol. 40, núm. 3, pp. 467-485.
- Vargas, S. M. (2005), *Problemas socioambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México*, núm. 333.73, p. 7. En línea [[http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/divers12-05/010038079.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers12-05/010038079.pdf)].
- Veltz, P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, París, Quadrige/Presses Universitaires France, Quadrige, Essais débats, 288.
- (2000), “Le développement local face à la mondialisation”, *Comment améliorer la performance économique des territoires*, pp. 19-48.
- Villanueva Mukul, E. (2014), “Desigualdad social, democracia económica y crecimiento”, *Sintropía*, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP). En línea [<http://www.icepp.org.mx/docs/ponencias/ERIC%20VILLANUEVA-DESIGUALDAD%20SOCIAL,%20DEMOCRACIA%20ECONOMICA%20Y%20CRECIMIENTO.pdf>].



- Ward, P. M. (1998), “De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México”, *Política y Gobierno*, primer semestre, pp. 95-133. En línea [[http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/vol\\_v\\_n1\\_1998/ward.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/vol_v_n1_1998/ward.pdf)].
- Wolman, H. (1995), “Local government institutions and democratic governance”, en D. Judge, G. Stoker y H. Wolman (coords.), *Theories of urban politics*, Londres, Sage.
- Yanes Rizo, Pablo E. (2007), “El desafío de la diversidad. Los pueblos indígenas, la ciudad de México y las políticas del Gobierno del Distrito Federal, 1998-2006”, tesis de maestría, FCPYS-UNAM.
- Ziccardi, A. (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, IIS-UNAM.

## Documentos oficiales

- CAEM (Comisión del Agua del Estado de México) (2011), Tabla de Reincidencias de Inundaciones en los Municipios del Estado de México. *Diario Oficial de la Federación*, 1993.
- Diario Oficial de la Federación*, 6 de agosto de 1993, y reformas, 25 de enero de 1990 y 21 de octubre de 1997.
- Edomex, Atlas de Riesgo, Gobierno del Estado de México, 2012.
- Gaceta del Gobierno del Estado*, 7 de febrero de 1997.
- Gaceta del Gobierno del Estado*, 9 y 22 de octubre de 1991.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 22 de marzo de 2012.
- Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 31 de diciembre de 2003.
- IV Foro Mundial del Agua* (2006), Informe final. Comisión Nacional del Agua (Conagua), México. En línea [<http://www.oei.es/decada/InformeFinal.pdf>].
- Ley de Aguas Nacionales* (2004). Nueva Ley publicada en el DOF el 1 de diciembre de 1992. Texto vigente. Última reforma publicada en el DOF (29-04-2004). México, Cámara de Diputados.
- Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM (2013), Informe de 2013. Naciones Unidas, Nueva York. En línea [<http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>].

- Oxfam (20 de enero de 2014), 178 Informe, “Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica”. En línea [<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es.pdf>].
- Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) de Ecatepec de Morelos (2009), Gobierno del Estado de México/Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Secretaría del Medio Ambiente (2007), Agenda Ambiental de la Ciudad de México. México, Gobierno del Distrito Federal (GDF).
- United Nations (2014), *World Urbanization Prospects, The 2014 Revision*. UN, Nueva York. En línea [<http://www.construible.es/images/CONSTRUIBLE/media/content/20140710-world-urbanization-prospect-highlights.pdf>].
- World Bank (1995), *Governance. The World Bank's Experience*, Washington, World Bank, 65 pp.

## Hemerografía

- 1ª Plana* (5 de mayo de 2014), “Wilfrido Lázaro utilizó el tema del agua como bandera política en su campaña”, Víctor Ruiz, en [<http://1aplana.mx/noticias/morelia/wilfrido-lazaro-utilizo-el-tema-del-agua-como-bandera-politica-en-su-campana/>].
- Crónica* (5 de julio de 2014), “Política social, con visión republicana: Rosario Robles”, LRM.
- El Cambio de Michoacán* (23 de enero de 2012), “Cherán eligió autoridades sin problemas”.
- El Cambio de Michoacán* (7 de junio de 2010), “Saquean Sistema Cutzamala para llevar más agua a cinco municipios mexiquenses”, Ricardo Rojas Rodríguez, en [<http://www.cambiodemichoacan.com.mx/vernota.php?id=126719>].
- El Sol de México* (10 de marzo de 2009), “Condonan agua a 39 colonias de Iztapalapa”, de la redacción.
- El Sol de México* (8 de abril de 2009), “Politiza Luege corte de agua: GDF”, de la redacción.
- El Universal* (1 de febrero de 2009), “Crisis hay, con o sin Cutzamala”, Edith Martínez.

- El Universal* (10 de enero de 2009), “Iztapalapa: la escasez afectará a 900 mil”, Ella Grajeda.
- El Universal* (20 de abril de 2011), “Municipio causó inundaciones en Chalco”. Redacción.
- El Universal* (20 de abril de 2011), “Zonas aledañas al canal, sin plan de emergencia”, Emilio Fernández.
- El Universal* (26 de mayo de 2002), “Fustigan descoordinación en la zona metropolitana”, Alberto Cuenca.
- El Universal* (27 de marzo de 2004), “Agobia sequía a Iztapalapa”, Irma Buenrostro.
- El Universal* (28 de enero de 2009), “Ebrard pide a Conagua no dividir a los gobiernos”, Alberto Cuenca.
- El Universal* (3 de febrero de 2009), “Abusos venideros en Ecatepec”.
- El Universal* (7 de enero de 2009), “Racionan agua en DF y Estado de México”, Johana Robles.
- El Universal* (8 de enero de 2009), “Protestas por corte de agua en DF”.
- La Jornada* (17 de abril de 2014), “El servicio de agua no se privatizará: Mancera”, Alejandro Cruz.
- La Jornada* (17 de marzo de 2006), “El gobierno intenta distorsionar nuestro movimiento, denuncia ONG”, Emir Olivales Alonso.
- La Jornada* (19 de septiembre de 2005), “En cámara lenta”, José González Méndez.
- La Jornada* (21 de abril 2011), “Prevén inundación catastrófica en menos de 15 años en el DF”, Laura Poy Solano.
- La Jornada* (23 de febrero de 2006), “El agua, bien económico, no común: consejo consultivo”, Carolina Gómez Mena.
- La Jornada* (24 de mayo de 2000), “Gobierno federal, PRI y caos urbano”, Emilio Pradilla Cobos.
- La Jornada* (27 de febrero de 2011,) “Fortalecer el SACM, no privatizar el servicio de agua, la meta: Aguirre”, Rocío González Alvarado.
- La Jornada* (30 de junio de 2011), “Damnificados por inundación en Neza reclaman más ayuda”, René Ramón.
- La Jornada* (7 de febrero de 1999), “El debate impostergable: Betty y el PRD”, Arturo Cano, M. Aguirre y Alberto Nájjar.
- La Jornada del Campo* (23 de junio de 2012), “Trampas del lenguaje para privatizar el agua”, Mónica Olvera Medina.

- Metrópolis 2025*, p. 48. Documento en línea [<http://www.metropoli.org.mx/hm/areas/0/Habitabilidad.pdf>] (Consultado el 2 noviembre 2007).
- Milenio* (13 de febrero de 2009).
- Milenio* (20 de mayo de 2004), “Por qué López Obrador no va a perder hoy”, Ciro Gómez Leyva.
- Milenio* (28 de enero de 2009).
- Milenio* (30 de enero de 2009).
- Milenio* (5 de enero de 2009).
- Milenio Semanal* (14 de febrero de 2000), “Las guerras del agua”, Jorge Fernández Menéndez.
- Milenio* (21 de septiembre de 2004), “Garantiza GDF abasto de agua”.
- Nexos* (1 agosto de 1983), “La patología de la pobreza”, Ruy Pérez Tamayo. En línea [<http://www.nexos.com.mx/?p=4215>].
- Reforma* (5 de junio de 2001), “Pelean por reparto de agua en Tlalpan”.
- Reforma* (10 de marzo de 2009), “Roban el agua del Cutzamala”, p. 4.
- Reforma* (17 de abril de 2002), “Exigen equidad en abastecimiento de agua”.
- Reforma* (18 de agosto de 2003), “Estrena Edomex Alcaldes: peleará agua potable”, Francisco Ortiz.
- Reforma* (19 de septiembre de 2005), “Amplían fronteras de Zona Metropolitana”, A. Luelmo.
- Reforma* (2001), “Provocan deudas conflicto”.
- Reforma* (24 de septiembre de 2004), “Demanda Edomex a DF por usar sus acuíferos”.
- Reforma* (24 enero 2009), entrevista a Efrén Villalón, director general del Organismo de Cuenca de Aguas del Valle de México,
- Reforma* (25 de enero de 2009), “Hacen colector para Periférico Oriente”.
- Reforma* (26 de septiembre de 2004), “Muestran sus armas mujeres mazahuas”.
- Reforma* (26 de septiembre de 2004), “Ponen en jaque al agua”.
- Reforma* (28 de enero 2009), “Dicen que Conagua no promoverá aumentos”.

### **Entrevistas citadas**

Entrevista a Doña Lorena, realizada el 23 de abril de 2014, por Hugo Hernández Gamboa. Citada con autorización del autor.

Entrevista a Doña Magda, realizada el 4 de mayo de 2014, por Hugo Hernández Gamboa. Citada con autorización del autor.

Entrevista a partir de grupo focal con personal del área de Protección Civil del municipio de Ecatepec (Estado de México) realizada el 22 de agosto de 2012 por Oscar Adán Castillo. Citada con autorización del autor.

Entrevista a partir de grupo focal con personas afectadas del municipio de Ecatepec (Estado de México), realizada el 21 de septiembre de 2012 por Óscar Adán Castillo. Citada con autorización del autor.

### **Páginas de Internet**

Consejo Consultivo del Agua, AC, en <http://www.aguas.org.mx/> (consulta: 26 de julio de 2007).

Instituto de Vivienda del Distrito Federal, en [www.invi.df.gob.mx/contenido/pdf](http://www.invi.df.gob.mx/contenido/pdf) (consulta: 24 de febrero de 2012).

Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), en <http://www.iedf.org.mx/sites/consulta2013/>

Instituto Federal Electoral (IFE), en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía e informática (INEGI), en <http://www.inegi.org.mx> Censos de Población y Vivienda 1930-2000 (consulta: 17 de abril de 2012).

Sistema de Inventario de Desastres, en [www.desinventar.org](http://www.desinventar.org) (consulta: 13 de enero de 2012).

# Índice analítico

## A

Anderson, Benedict, 17, 93, 94, 182  
aprovisionamiento, 33, 34, 78, 87, 90, 91,  
92, 98, 101, 106, 153  
Ávila, Patricia, 16, 35, 71, 72, 73, 74, 77,  
79, 83, 84, 103, 122, 131, 133, 147,  
160, 182, 194

## B

Banco Mundial, 46, 47, 96  
bien económico, 29, 48, 49, 73, 125, 127,  
153, 170, 202  
Borja, Jordi, 30, 130, 132, 187, 188, 194,  
195

## C

Campesinos, 75, 173  
ciudadanía, 15, 34, 39, 63, 69, 93, 98, 113  
clientelismo, 58, 111, 116, 160, 165, 173,  
175, 200  
comunidad hídrica, 76, 77, 83, 92, 93  
Conagua, 77, 90, 150, 151, 200, 202,  
204  
conflictos institucionales, 62, 76, 79, 84  
corporativismo, 68, 71, 81, 113, 114, 116,  
159  
crisis decisionales, 7, 19, 41, 87, 100,  
124

## D

Davis, Diane, 23, 25, 27, 29, 69, 100, 113,  
114, 163, 186  
De Alba, Felipe, 31, 34, 36, 45, 49, 68,  
73, 74, 83, 99, 100, 104, 115, 116, 124,  
131, 132, 137, 139, 141, 146, 148, 161,  
164, 166, 170, 177, 187  
democratización, 47, 120, 158  
desastre, 36, 98, 160, 188, 193  
desbordamiento, 70, 79, 80, 93, 94  
descentralización, 24, 45, 53, 61, 68,  
195  
desconcentración, 68, 80, 164, 170  
Distrito Federal, 17, 26, 31, 71, 76, 92, 93,  
113, 115, 116, 122, 123, 124, 129, 130,  
131, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 140,  
141, 143, 144, 145, 147, 148, 150, 151,  
154, 161, 163, 165, 171, 190, 194, 196,  
200, 201, 204  
Duhau, Emilio, 29, 31, 32, 81, 114, 125,  
186, 189

## E

eficacia, 17, 46, 48, 74, 83, 107, 113, 114,  
135, 141, 175, 176, 177  
eficiencia, 17, 42, 49, 50, 57, 63, 115, 148  
Eibenschutz, Roberto, 115, 121, 131, 132,  
189

escasez, 12, 14, 25, 28, 67, 97, 102, 104, 112, 120, 122, 123, 128, 129, 130, 142, 146, 147, 190, 196, 198, 202

Estado mexicano, 26, 74, 81, 113, 125, 127

expansión, 43, 44, 76, 80, 91, 92, 100, 113, 141, 163, 176, 179, 192

explosión demográfica, 42, 43, 158, 163

## F

fragmentación política, 15, 34, 59, 61, 63, 64, 85, 116, 160, 162, 164, 165, 166, 176, 178, 188

## G

gentrificación, 31, 53, 56

gestión del agua, 49, 76, 83, 93, 105, 119, 122, 125, 126, 128, 129, 131, 139, 142, 143, 160, 161, 170, 171, 178, 184, 185, 186

gobernabilidad, 19, 34, 35, 37, 38, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 64, 65, 89, 107, 108, 142, 157, 161, 162, 176, 177, 185, 187

gobernanza, 19, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 57, 62, 64, 106, 107, 119, 126, 142, 185, 195, 196, 198, 199

gobernar el conflicto, 15, 62, 63, 69, 102, 103, 108, 114, 166, 176

## H

hidropolítica, 7, 15, 19, 35, 87, 102, 103, 104, 105, 108, 143, 144, 146, 187

## I

ideológico, 35, 70, 141

ideologización, 122, 133

informal, 25, 27, 114, 143, 144, 145, 146, 147, 154

ingobernabilidad, 7, 19, 168, 169

intergubernamental, 32, 61, 68, 122, 124, 134, 136, 138, 139, 142, 178, 187

interinstitucional, 15, 47, 62, 106, 136, 138, 139

intermediario, 27, 147

inundaciones, 34, 76, 77, 87, 94, 112, 188, 202

Iracheta, Alfonso, 28, 30, 32, 33, 124, 134, 141, 158, 172, 181, 187, 188, 192, 194

## J

Jouve, Bernard, 38, 39, 40, 45, 52, 53, 55, 56, 73, 79, 115, 116, 124, 166, 170, 188, 193

## K

Kloster, Karina, 49, 100, 120, 147, 158, 161, 185, 188, 193

## L

Le Galès, Patrick, 59, 61, 62, 63, 193

Lorrain, Dominique, 31, 32, 43, 45, 46, 56, 59, 61, 62, 63, 65, 162, 193, 194

## M

mancha urbana, 76, 78

metropolización, 24, 91

modernidad, 23, 30, 32, 41, 168

movimientos sociales, 77, 89, 159, 166, 181, 192, 197

mundialización, 23, 24, 25

## N

naturaleza, 11, 14, 15, 26, 28, 33, 43, 68, 99, 105, 125, 153, 160, 172

## O

ordenación, 11, 133

ordenamiento, 45, 124, 138, 141

organización política, 14, 68

## P

partidos políticos, 54, 75, 76, 78, 79, 82, 84, 101, 159, 173, 176, 199

periferia, 31, 41, 53, 82, 144, 148, 177

- Perló, Manuel, 158  
 pipeo, 34, 143, 144, 145, 146, 148  
 políticas públicas, 17, 19, 46, 52, 55, 57, 58, 91, 103, 111, 127, 141, 166, 168, 178, 197  
 Pradilla, Emilio, 28, 30, 31, 41, 114, 120, 129, 130, 132, 157, 168, 197, 202  
 precariedad, 16, 24, 27, 28, 34, 36, 42, 47, 58, 75, 97, 103, 108, 146, 147, 150, 151  
 privatización, 32, 34, 35, 36, 42, 48, 49, 61, 73, 106, 127, 132, 142, 170, 183, 198  
 Procesos Electorales, 173  
 protestas sociales, 36, 64, 69, 71, 78, 81, 82, 85, 100, 116, 157, 159, 160, 162, 166, 171, 176, 178
- R**  
 recursos naturales, 11, 18, 24, 28, 31, 32, 33, 38, 50, 58, 70, 78, 89, 91, 97, 98, 102, 105, 120, 127, 166  
 régimen mexicano, 108, 115, 158, 172  
 régimen político, 25, 26, 29, 36, 45, 51, 73, 74, 81, 101, 111, 115, 123, 124, 153, 157, 162, 165, 169, 170, 172, 175  
 riesgo, 11, 34, 39, 74, 75, 121, 183, 193  
 rural, 23, 25, 43, 115, 163, 199
- S**  
 segregación, 28, 32, 53, 64, 168  
 Sindicato, 174  
 Sistema Cutzamala, 90, 94, 98, 128
- sociedad, 13, 14, 30, 31, 32, 38, 42, 46, 49, 55, 67, 69, 70, 73, 93, 102, 116, 119, 124, 125, 126, 128, 148, 159, 171, 182, 183, 185, 191, 194, 195  
 sustentable, 17, 94, 126, 182  
 Swyngedouw, Erik, 12, 14, 16, 29, 51, 120, 192, 199
- T**  
 tandeo, 34, 132, 143, 144, 145, 147, 148, 149, 154, 161  
 territorio, 18, 24, 26, 39, 42, 43, 53, 61, 89, 91, 92, 93, 100, 105, 130, 140, 147, 148, 157, 195  
 tradicional, 16, 25, 38, 42, 47, 73, 79, 91, 122, 127, 129, 157, 166
- U**  
 urbanización, 11, 14, 25, 26, 33, 56, 75, 93, 160, 189, 190, 192  
 urbe, 32, 97, 113, 114, 121, 187
- V**  
 Valle de México, 35, 92, 93, 95, 99, 123, 128, 138, 187, 188, 196, 197, 203  
 vulnerabilidad, 11, 97, 112, 154, 168  
 vulnerable, 121
- Z**  
 Ziccardi, Alicia, 27, 111, 115, 164, 166, 185, 200  
 Zona Metropolitana, 136, 138, 189, 197



*El agua en tiempos de incertidumbre. Una propuesta de análisis sobre conflictos hídricos en la metrópoli de México*, se terminó de imprimir el 15 de julio de 2016. La edición consta de mil ejemplares.



¿Por qué combinar la noción de incertidumbre en relación con el agua? Cada vez encontramos más información, eventos frecuentes, análisis sobre un llamado “estrés hídrico”. No es para menos, una asombrosa complejidad de problemáticas hídricas define hoy a la zona metropolitana del valle de México. Pero no es un problema reciente. Se trata de una serie de olvidos, abandonos, fallas en la planeación o ausencia de la misma, sobre todo desbordamientos. Todo parece estar desbordándose, alcanzando ritmos, frecuencias nunca vistas. Los gobiernos hacen, las sociedades exigen, los fenómenos estallan y las soluciones, a veces, empeoran la situación. En un país con una larga historia de desigualdades, el agua es, desde muchos años, un tema en el debate nacional. La precariedad como la carencia de sus usos, la sobreexplotación como la idealizada abundancia, son aristas que nos hacen hablar de inundaciones, desborde de aguas negras, pipeo, tandeo, uso electoral, etcétera. Este trabajo es un camino personal en la investigación sobre el agua, con experiencias en el sector y en la investigación sobre el tema. Con él se pretende contribuir a un largo debate explorando nuevas aristas, nuevos enfoques, sobre todo desde una perspectiva holística de un problema que, en ocasiones, tiende a ser reducido a la construcción simple de nuevos sistemas de aprovisionamiento.

**Felipe de Alba** es doctor en Planeación Urbana por la Universidad de Montreal, realizó una estancia de dos años en el Massachusetts Institute of Technology (MIT) y en la École Normale Supérieure (Lyon, Francia). Ha escrito más de 50 artículos científicos en revistas internacionales y nacionales sobre temas de geopolítica metropolitana, ciudades y agua.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA