



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

ISSN: 1134-6035

revistagapp@inap.map.es

Instituto Nacional de Administración

Pública

España

Ruiz Ortega, Rafael

Prevención y resolución de conflictos en torno al agua ante la construcción de obras  
hídricas: Un caso de negación de agenda en México

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 16, julio-diciembre, 2016

Instituto Nacional de Administración Pública

Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281548814004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**Rafael Ruiz Ortega**

Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.  
rafael.ruiz@alumnos.cide.edu

## **Prevención y resolución de conflictos en torno al agua ante la construcción de obras hídricas: Un caso de negación de agenda en México**

### **Resumen**

*Los conflictos ante obras hídricas son un problema creciente en México. Este trabajo aborda la siguiente cuestión: ¿Por qué a pesar de que en el discurso público se maneja la necesidad de su prevención y/o resolución y contar con una estructura institucional y organizativa, así como con diferentes guías y manuales para ello, estos siguen surgiendo, incluso con mayor intensidad? A partir de revisión documental y hemerográfica, así como de entrevistas con funcionarios mexicanos y actores clave en un conflicto por una obra hídrica, se argumenta que el tema de este tipo de conflictos, asumiendo y demostrando que son un problema público, esta negado en la agenda del gobierno mexicano.*

### **Palabras clave**

*Conflictos en torno al agua, agenda de gobierno, negación de agenda, política pública e infraestructura hídrica.*

## **Prevention and resolution of conflicts over water to hydric projects: a case of agenda denial in Mexico**

### **Abstract**

*Conflicts to waterworks are a growing problem in Mexico. This paper addresses the following question: Why despite that in the public discourse is driven the need for prevention and/or resolution and to have an institutional and organizational structure, as well as different guidelines and manuals for it, they continue emerging, even with greater intensity? From a documentary review, newspaper archives and interviews with Mexican officials and key actors in a conflict by a hydric project, it argues that the issue of such conflicts, assuming and proving that they are a public issue, is denied on the Mexican government agenda.*

### **Keywords**

*Water conflicts, government agenda, agenda denial, public policy and hydric infrastructure.*

## INTRODUCCIÓN

En 70 por ciento de las grandes presas construidas en México desde 1980 ha habido algún tipo de conflicto, antes, durante o después de la conclusión de su construcción. Actualmente, existen diversos conflictos en torno a alguna obra hídrica. Por ejemplo, el conflicto por el Acueducto Independencia en el Valle del Yaqui en Sonora; el de la hidroeléctrica La Parota en Guerrero; el conflicto por la Presa El Zapotillo en Los Altos de Jalisco; o, conflictos en torno a desaladoras en Baja California y plantas tratadoras de aguas negras en otras latitudes. Se pueden citar muchos ejemplos más, sin embargo, lo preocupante de estos conflictos es que son un fenómeno creciente que cada vez se presenta con mayor intensidad, lo cual genera incuantificables daños en el medio ambiente y en la sociedad donde se ubican los proyectos de obras hídricas.

En este trabajo no se niega ni cuestiona la utilidad de nueva infraestructura hídrica para buscar solucionar los problemas de escasez –generada por cuestiones de contaminación, distribución geográfica, desastres naturales, una mala cultura en el cuidado y uso del agua, entre otros factores– que sufren diversas regiones del país. También se reconoce que al ser el agua un recurso imprescindible, pero escasa, ello genera conflictos sociales en torno a ella, tanto por su uso como por su distribución. Sin embargo, se tiene la convicción de que es posible prevenir en muchos casos el surgimiento de este tipo de conflictos o, en su defecto, reducir los costos (económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales, etcétera) que se generan. En ese sentido, el objetivo de este trabajo es analizar la «política» del gobierno mexicano para prevenir y/o resolver los conflictos en torno al agua, poniendo mayor énfasis en los que se desatan a partir de la misma política hídrica mexicana, sobre todo por el fuerte enfoque técnico basado en la construcción de obras hídricas como herramienta para solventar los problemas de escasez en diferentes regiones del país.

A partir de la revisión y análisis de diferentes documentos oficiales sobre la ley de aguas nacionales y más específicamente para la prevención y/o solución de conflictos en torno al agua ante obras hídricas, diferentes entrevistas con funcionarios de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) relacionados directamente con esta problemática, así como el análisis de un conflicto actual desatado por una obra hídrica y, en general, de revisión hemerográfica sobre conflictos actuales en torno al agua en México, todo apoyado en literatura sobre agenda pública, se plantea y defiende el argumento de que el problema de este tipo de conflictos está «negado» en la agenda del gobierno mexicano. En otras palabras, aunque el gobierno reconoce y ha incluido en su agenda el problema de los conflictos en torno al agua, en especial los que surgen por la política de infraestructura hídrica, ha postergado el examen profundo del problema, estableciendo más bien procedimientos y reglamentos simbólicos para su tratamiento, pero sin un compromiso real en cuanto al contenido de las estrategias y/o programas a seguir, ni de mecanismos de seguimiento y evaluación de los mismos y en general sin atacar de manera verdadera el fondo del asunto.

Los argumentos que sustentan este trabajo se plantean en los posteriores seis apartados. En primer lugar, se establecen las bases teóricas de los principales conceptos abordados, como lo son los conflictos en torno al agua, problemas públicos, agenda de gobierno y negación de agenda. En segundo lugar, se expone un breve panorama de la problemática del agua y de la estructura institucional y organizativa para la gestión del agua en México. En tercer lugar se muestra de manera general el problema de los conflictos por el agua en México y por qué estos deben considerarse como un problema público y, por lo tanto, exigir que el gobierno lo incluya de manera efectiva en su agenda, de igual manera se presenta una visión de la forma en que la política hídrica del país ha tratado de aminorar los problemas del agua y se establece la relación de dicha política con el surgimiento de conflictos en torno al agua, en específico los aquí abordados. En el cuarto apartado se analizan diferentes instrumentos y/o reglamentos que el gobierno ha establecido para *atacar* el problema de los conflictos en torno al agua y más específicamente en torno a obras hídricas, y se exponen los argumentos centrales de por qué se considera principalmente un caso de *negación de agenda* y no solo un «error» o intencionalidad de los aplicadores de tales proyectos hídricos. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

## 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE ASPECTOS TEÓRICOS: AGENDA DE GOBIERNO, NEGACIÓN DE AGENDA, PROBLEMAS PÚBLICOS Y CONFLICTOS EN TORNO AL AGUA

### 1.1. Agenda de gobierno y negación de agenda

Casar y Maldonado (2008), señalan que el origen de los estudios de la formación de agenda surgen cuando entra en crisis la visión de la separación entre política y administración que suponía que las tareas del aparato administrativo son estrictamente instrumentales y de la idea que las decisiones de política pública, corresponden al ámbito de la política, y surgen en forma espontánea de las altas esferas del Estado. Es decir, a partir del agotamiento de la concepción wilsoniana de la separación entre política y administración, y la percepción de la complejidad e *irresolubilidad* de los problemas públicos, ya que los problemas sobre los que un gobierno actúa no son seleccionados de manera sencilla. Ellas mismas establecen que Cobb y Elder fueron los pioneros en este campo con la publicación de *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*, en 1972, donde ofrecen una influyente aproximación a los procesos de formación de agenda.

No es tarea de este trabajo discutir los procesos de formación de agenda, sobre todo porque se cree que el problema que se trata ya está incluido en la agenda del gobierno en turno. Más bien, en este apartado se explica la distinción entre tipos de agenda, la definición de agenda de gobierno y el concepto y formas de negación de agenda. Existen diversas clasificaciones de agenda, pero con rasgos comunes. Cobb y Elder (1972) distinguían entre agenda sistémica y agenda institucional. La primera consiste en el conjunto de asuntos que se consideran susceptibles de atención gubernamental por parte de la comunidad y la segunda en el subconjunto de asuntos que se presentan públicamente, para su consideración, a las instituciones del gobierno representativo. Por su parte, Aguilar distingue entre dos tipos de agenda.

La *sistémica, pública o constitucional*; y la *segunda, institucional, formal o gubernamental*. La primera «está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. El segundo tipo puede ser definido como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones» (1993: 31-32).

En opinión de Kingdom (1995), se debe distinguir entre *agenda de gobierno* y la *agenda de decisión*, la cual contiene los temas que están dentro de la agenda de gobierno que implican una decisión activa en determinado momento. Además, también hay que diferenciar entre *set de alternativas* y los problemas o temas de la agenda. El primero son las acciones posibles que los oficiales de gobierno consideran seriamente actuar al respecto y los segundos constituyen los temas ya dentro de la agenda de gobierno. Él mismo señala que esta última distinción resulta analíticamente clave ya que en mucha de la literatura actual *agenda setting* se refiere a ambos a la vez, sin embargo es importante destacar que ambas responden a procesos diferentes (Kingdom, 1995).

Otra distinción importante es la que hacen Casar y Maldonado (2008) desde la óptica de la ciencia política. Ellas establecen que la agenda (en general) es el conjunto de cosas que han de ser llevadas a cabo, que se procurarán, se integrarán, cosas en las que se pondrá empeño, pero destacan tres tipos de agenda: la pública, la política y la gubernamental. La primera está definida por el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes. La segunda se refiere al conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición tienen capacidad para impulsarlas. Y la tercera está representada por el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato.

Como se puede ver, las distintas clasificaciones establecen la existencia de agendas sistémicas, institucionales, públicas, constitucionales, gubernamentales y políticas. Cada una de ellas con rasgos específicos. Para el interés de este trabajo se retoma lo referente a *agenda de gobierno, institucional o gubernamental*, a la cual hacen alusión los seis autores citados anteriormente. Retomando las definiciones que ellos dan a agenda de gobierno, se puede decir que en general se trata del conjunto o subconjunto de asuntos, temas, prioridades, demandas, cuestiones y/o problemas públicos que logran obtener la atención y aceptación seria y activa por parte de las instituciones y representantes gubernamentales, como objetos de intervención en determinado momento o periodo de tiempo. En palabras de Aguilar (1993), se puede resumir en que la agenda de gobierno es un conjunto de problemas públicos, que el gobierno, por diversas razones, decide incluir en su agenda como posibles candidatos a convertirse en políticas públicas.

Esto último resulta muy relevante, pues a decir de Aguilar (1993), aunque el hecho de que un problema público sea incluido en la agenda gubernamental debería implicar, como la definición lo apunta, su *formulación y legitimación de la política* correspondiente, estableciendo su definición, estrategias de implementación y evaluación, eso no necesariamente sucede. Cuando no se da la *formulación y legitimación de la política*, aunque Aguilar no lo dice explícitamente, se está ante un caso de negación de agenda (agenda denial). Ese concepto es acuñado inicialmente por Roger W. Cobb and Marc Howard Ross (1997), en su libro *Cultural Strategies of Agenda Denial. Avoidance, Attack, and Redefinition*, quienes lo consideran como «el proceso político por el cual, cuestiones que se espera tengan un análisis significativo por parte de las instituciones políticas en una sociedad, no consiguen ser tomadas en serio».

La conceptualización de Cobb y Ross (1997) aunque se centra en los problemas públicos que no logran entrar en la agenda, también da pauta para el análisis de los problemas públicos que ya entraron pero son redefinidos y/o tratados incompetentemente. Ellos señalan que lo anterior sucede principalmente por la insuficiencia de recursos, oposición o por líderes incompetentes. Y las formas que destacan son evitar el debate sobre el problema, atacar u oponerse a su inclusión y/o redefiniéndolo de tal manera que ciertos problemas no reciben la consideración que se esperaría. En el caso de este trabajo, se desarrolla el caso de los problemas públicos que han logrado entrar en la agenda gubernamental pero que por diversas razones no se les ha tomado con seriedad.

Dichas razones pueden ser intencionales o no intencionales. Respecto a las formas a las primeras, Thoenig y Meny (1992) mencionan que la autoridad pública dispone de una variedad de respuestas frente a una demanda in-

cluida en la agenda. Dicen que puede efectivamente tomarla en serio y establecer los mecanismos necesarios para materializar formas de solución, o por el contrario rechazar la inclusión del desafío, puede actuar sobre el mismo problema desactivándolo, bloqueándolo, tomándolo a broma, etcétera. Algunas de las estrategias que regularmente se aplican para *negar una agenda*, según los mismos autores, son: mandar una señal simbólica; invocar un imponderable que le permita escapar a la acción; postergar el examen del problema; establecer un procedimiento para el tratamiento del problema pero sin compromiso en cuanto al contenido; y/o, reglamentar una pequeña parte del problema que tenga un valor simbólico, pero sin atacar verdaderamente el fondo (Thoening y Meny, 1992).

Las formas no intencionadas tienen que ver con los errores que se cometen en la política pública que le acompaña. Se vuelven conscientes cuando se detectan dichos errores y no se busca corregirlos. Tales errores pueden estar en la definición del problema, el diseño de la política, la implementación y/o la evaluación. Sin embargo, Aguilar (1993:57) señala que la clave está en la definición del problema, pues «al definir un problema público se establecen también los instrumentos a utilizar, los objetivos del gobierno en ese tema y las alternativas de acción; en este sentido se identifican sus factores causales. Es decir, que la solución prevista forma parte indisoluble de la definición del problema». Para él, definir un problema es plantearlo, «estructurarlo», de manera que pueda tener solución. Por un lado, se trata de construir y estructurar una definición aceptable y que alcance alguna manera de consenso; y por el otro, debe conducir a una definición operativa que dé pie a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno» (Aguilar, 1993:57). En el caso que se analiza en este trabajo, su negación presenta rasgos de formas intencionales y no intencionales.

## 1.2. Conflictos en torno al agua y problemas públicos

En este apartado se presentan las propuestas de respuesta de este trabajo a dos cuestiones. La primera de ellas es ¿qué es un conflicto en torno al agua? A partir de una revisión conceptual sobre conflictos en general, conflictos socio-ambientales y en específico sobre conflictos por el agua, se presenta una definición muy operacional<sup>1</sup>. En este trabajo se considera que son situaciones de disputa entre actores y/o grupos sociales, que tienen o creen tener objetivos incompatibles en torno a asuntos relacionados con el agua. Tales conflictos pueden ser directos o indirectos. En el primer caso se engloban conflictos detonados por su acceso, aprovechamiento y/o distribución y en el segundo caso se habla de conflictos no detonados directamente por el agua, pero que de manera indirecta tienen que ver con el recurso, como puede ser el caso del aprovechamiento a través de la construcción de una presa en la que se debate la indemnización de nativos, por ejemplo. Son estos segundos los que dan razón de ser a este trabajo, ello debido a que hasta el momento se ha encontrado mayor evidencia (los documentos que se analizan más adelante son muestra de ello) de esfuerzos por parte del gobierno para prevenir conflictos ante obras hídricas.

La segunda cuestión es ¿qué es un problema público? En primer instancia se reconoce que no todos los problemas sociales son problemas públicos (Casar y Maldonado, 2008) y que un problema se vuelve público sólo tras su inclusión en la agenda política (Gusfield, 1981, citado en Subirats et al., 2008). Sin embargo, también es cierto que generalmente son los problemas sociales los incitadores de problemas públicos (Subirats et al., 2008) y que determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general, a tal grado que alcanzan la calidad de «problema público» (Aguilar, 1993).

De igual manera, se concuerda con Merino (2013) al señalar que los problemas públicos son situaciones demandantes, razonables y verificables que reclaman la intervención del Estado. Además, son problemas cuya complejidad e irresolubilidad aumenta en la medida que se profundiza la intervención estatal y la sociedad se acostumbra a considerar que la única manera de abordarlos es por la vía estatal (Aguilar, 1993). El mismo Aguilar señala que «si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno» (Aguilar, 1993: 31).

## 2. BREVE PANORAMA DE LA PROBLEMÁTICA DEL AGUA Y LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL-ORGANIZATIVA PARA SU GESTIÓN EN MÉXICO

### 2.1. La problemática del agua

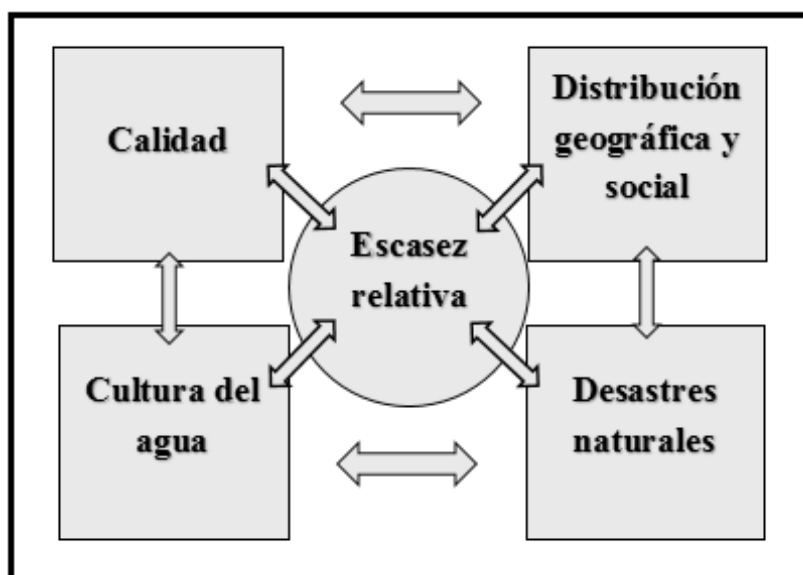
Los problemas en torno al agua a nivel mundial son múltiples: contaminación, ineficiencia en su uso, inequidad en su distribución, escasez, conflictos sociales, entre otros. En México, muchos de ellos se comparten; sin

<sup>1</sup> Por cuestión de espacio no se presenta a profundidad el análisis de teoría de conflictos y sus múltiples avenidas en cuando a métodos y técnicas de resolución y/o clasificación, para un análisis profundo sobre el tema se puede ver a TEJERINA, 1991; LEDERACH, 1992; BUCKLES, 1999; BAR-TAL, 2000; ÁVILA, 2002; CARIUS, DABELKO y WOLF, 2004; RUIZ, 2005; WOLF et al., 2005; BECERRA, SAIZ y MUÑOZ, 2006; CASTILLO, 2008; CABELLERO, 2009; MUSSETA, 2010; HERZ, 2011; VARGAS y MOLLARD, 2012; VARGAS, 2013; PACHECO-VEGA, 2013 y 2014; PARRA, 2014; entre otros.

embargo, existen otros muy particulares debido a las especificidades culturales, geográficas y políticas del país. Desde el punto de vista de este trabajo, el problema del agua se resume en una *escasez relativa* que gira principalmente en torno a cuatro factores que no son mutuamente excluyentes e incluso pueden estar correlacionados causalmente, tales factores son: la calidad, la cultura del agua, los desastres naturales relacionados con el vital líquido y su distribución geográfica y social (ver diagrama I). Por *escasez relativa* se entiende como un problema de distribución y reducción paulatina de disponibilidad de agua de alta calidad y no como un problema de cantidad del recurso. En México, en términos globales, se cuenta con agua suficiente para satisfacer las necesidades humanas en el presente y en el futuro cercano<sup>2</sup>. Visto así, suena alentador; sin embargo, los cuatro factores señalados, aunados al crecimiento demográfico y urbano, hacen que se tengan que enfrentar problemas de escasez en el presente y seguramente en el futuro.

El inconveniente de la calidad del agua ocasiona que México sufra escasez originada principalmente por los crecientes niveles de contaminación de las diversas fuentes del recurso (Conagua, 2015), lo que reduce su disponibilidad para consumo humano y actividades productivas<sup>3</sup>, y aunado a esto están los innegables problemas de tratamiento de aguas negras<sup>4</sup>, en lo que a decir de De la Peña, Ducci y Zamora «la falta de coordinación entre usuarios y autoridades, aunado a la falta de un adecuado tratamiento y reúso de las aguas residuales generadas; conducen a la sobre explotación del recurso, la contaminación de ecosistemas, la degradación de los suelos y a un impacto negativo sobre la seguridad alimentaria» (2013: 15). Otro factor negativo es la mala educación de la población sobre el uso del agua, lo cual se refiere a no darle un uso *adecuado*, desperdiciándola y/o contaminándola, además de no entender que es un recurso compartido y no exclusivo<sup>5</sup>.

DIAGRAMA I. FACTORES INCIDENTES EN EL PROBLEMA DEL AGUA EN MÉXICO



Fuente: elaboración propia.

2 Según datos presentados en ARREGUÍN, LÓPEZ y MARENGO (2011) y estimaciones de la Conagua (2013), aunque la disponibilidad *per capita* anual ha venido disminuyendo, en la actualidad aún se cuenta con una disponibilidad muy superior a la mínima necesaria, que según el Fondo Mundial Para la Naturaleza, debe ser de 1,110 metros cúbicos. Por ejemplo, en 1950 se tenía una disponibilidad *per capita* de 17,742 m<sup>3</sup> y para el 2011 se redujo a 4,291 m<sup>3</sup>, pero para el 2030 contará con 3,430 metros cúbicos por persona. Aunque se debe reconocer que estos datos no son representativos por regiones, ya que la disponibilidad de agua en el sur de México, por ejemplo, aumenta el promedio general, cosa que sobre representa la disponibilidad que se puede tener en las regiones del norte del país. Además, estos datos se pueden convertir a disponibilidad *per capita* diaria, lo que tendría como resultado que actualmente una persona promedio en México disponga de aproximadamente de 11 mil litros por día y que para 2013 se proyecte en aproximadamente 9,400 litros por día. Situación que nuevamente no es compatible a toda la realidad mexicana, ya que por ejemplo en zonas del norte del país la disponibilidad es incluso menor a 50 litros por día.

3 De acuerdo con Conagua (2015) a nivel nacional sólo 19,2 por ciento es totalmente segura para su uso en cualquier actividad humana, otro 35,6 por ciento presenta un nivel aceptable, 40,2 por ciento está poco contaminada, por lo que sirve sólo para ciertos usos y el restante 5 por ciento de plano no se puede usar porque se encuentra fuertemente contaminada.

4 Existe una vasta literatura sobre este problema en México. Por ejemplo, se puede revisar entre otros a Virginia LAHERA RAMÓN (2010); Alma Alicia GÓMEZ GÓMEZ (2011); Ignacio CASTILLO ESCALANTE (2012); y, María Eugenia DE LA PEÑA y Viridiana ZAMORA (2013).

5 En el rubro de la cantidad mínima necesaria, los Mexicanos parecen estar muy lejos del ideal, debido a que según la *Water Footprint Network* (2014) y Fondo Mundial para la Naturaleza (2012), al estimar la “huella hídrica” de México, concluyen que el consumo *per capita* de agua al año es de 1,978 metros cúbicos, en tanto lo que se debería consumir es 1,110 metros cúbicos al año por persona; incluso, según lo que reportan estas investigaciones, los niveles de consumo en México son superiores al consumo promedio mundial (1,385 metros cúbicos por persona).



Para el caso de los desastres naturales, el problema se genera en los lugares siniestrados. Pues a pesar de que los afectados por ciclones, huracanes y/o inundaciones, literalmente están rodeados de agua, esa agua no es apta para consumo humano. Por lo tanto, el gobierno y la sociedad deben llevar a cabo estrategias para que la escasez de ese tipo no suceda o sea mínima. Por último, los problemas que presenta la distribución del recurso se dividen en sociales y geográficos. El primer caso concierne a problemas técnicos en los sistemas de distribución<sup>6</sup> entre la población y sectores económicos, y conflictos sociales que surgen por redistribuciones que hace el gobierno. En el segundo caso, se trata del problema de su distribución geográfica, que en México resulta paradójica, ya que de acuerdo con la Conagua (2013), el 77 por ciento de la población vive en regiones que sólo disponen<sup>7</sup> del 32 por ciento del agua dulce en México<sup>8</sup>. Estos problemas en la distribución hacen que algunas poblaciones tengan una escasez crónica, mientras que otras cuentan con sobreabundancia del recurso. Como ya se mencionó, estos factores pueden estar relacionados casualmente entre sí. Por ejemplo, una mala cultura del agua lleva o puede llevar a incrementar la mala calidad del recurso y viceversa, de igual manera los desastres naturales. Cabe mencionar que la visión presentada sobre la problemática del agua solo representa una postura que más que ir a lo profundo de los datos se basa en el conocimiento, lógica e intuición de la situación por parte del autor, reconociendo que múltiples factores pueden haber quedado fuera y/o faltos de sustento estadístico o de información.

## 2.2. Estructura institucional y organizativa para la gestión del agua

Tanto la estructura institucional como la orgánica para la gestión del agua en México resultan a simple vista muy complicada de entender por sus múltiples leyes, códigos, decretos, programas y demás por un lado, y por el otro por las diversas dependencias y niveles de gobierno implicados. Además, tanto en las instituciones como las organizaciones existen numerosos traslapes de mayor o menor impacto. No siendo objetivo central de este trabajo avocarse en la tarea de describir y explicar tales estructuras, en este apartado solo se presentan las más significativas<sup>9</sup>. Ello con el objeto de tener un panorama general de cómo se gestiona la política hídrica en el país, enfocada en la búsqueda de solución a los diferentes problemas que se enfrentan, al menos en la norma.

De manera resumida se puede decir que institucionalmente la gestión del agua a nivel federal involucra formalmente la Constitución Política de México, 43 leyes, 22 reglamentos, 8 códigos civiles o penales, 10 decretos, 19 acuerdos, 12 normas, 3 planes y programas, y 9 documentos normativos- administrativos (Conagua, 2014). Sin embargo, más allá de la Constitución, en México el agua esta regida principalmente por la Ley General de Aguas (y su reglamento) y los Planes Hídricos Nacionales, los cuales, de manera oficial desde 2004 se basan en el modelo de Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH), impulsado principalmente por la International Water Partnership, misma que entre sus principales principios considera al agua como un bien económico, busca la equidad de género, la participación social y gestión integral por cuencas (Ruiz, 2015). A nivel sub nacional, los estados elaboran sus propios planes hídricos, mismos que deben estar regidos por dichos principios y atendiendo los lineamientos de las instituciones federales. En el ámbito municipal, son los gobiernos y/o habitantes municipales los que determinan la forma de administración de los recursos hídricos que les correspondan para uso urbano.

En el aspecto organizativo, es la Comisión Nacional del Agua, como «órgano superior», la encargada de hacer cumplir la legislación federal en materia hídrica, quien a su vez se organiza en dos modalidades: en el nivel nacional y en el nivel regional hidrológico administrativo. Esta, de manera complementaria se apoya en las Comisiones Estatales del Agua y Organismos Municipales. En el nivel nacional, se estructura en una Dirección General, siete Subdirecciones, cinco coordinaciones y múltiples gerencias; y en el nivel regional hidrológico administrativo se divide en 13 Organismos de Cuenca (uno por cada región hidrológica-administrativa en que se dividió al país, ver imagen 1) y 20 Direcciones Locales. En ambos casos se presenta una estructura tipo con diversas direcciones y subdirecciones en cada una de ellas (Conagua, 2014).

<sup>6</sup> De acuerdo con el Centro Virtual de Información del Agua (2014), entre 30 y 50 por ciento del agua para abastecimiento público se pierde en fugas y según la Conagua (2013) se pierde alrededor de 40 por ciento de agua en los canales de distribución para el riego en la agricultura.

<sup>7</sup> Por disponibilidad hacen referencia a las aguas subterráneas, precipitación fluvial y las acumuladas en obras hídricas.

<sup>8</sup> Dos casos extremos son el Valle de México y la frontera sur (Campeche, Tabasco y Chiapas). Mientras que en el primero se cuenta con aproximadamente el 3,5 por ciento del agua y casi el 20 por ciento de la población del país, en el segundo sucede lo contrario por que cuentan con 35 por ciento del agua y sólo con 6,3 por ciento de la población del país.

<sup>9</sup> Para una mayor explicación consultar *Manual de Integración, Estructura Orgánica y Funcionamiento*, de la Comisión Nacional del Agua (2014) o las mismas leyes, como la *Ley de Aguas Nacionales*, el *Reglamento Interno de Conagua*. De igual manera se puede consultar trabajos como el de DENTON (2006) y otros.

IMAGEN 1



## REGIONES HIDROLÓGICO ADMINISTRATIVAS



### ART. 6 RICNA

Fuente: Comisión Nacional del Agua.

A nivel estatal, se tienen oficinas de Comisiones Estatales del Agua, mismas que son dependientes de los Gobierno Estatales y fungen principalmente tanto de gestores como de apoyo ante Conagua y gobiernos municipales. En ese sentido, el acceso al agua depende del uso que se le pretenda dar primordialmente, siendo la mayor parte de ellos regidos por órganos federales, quienes asignan las fuentes y montos disponibles para áreas urbanas y que estas a su vez se encargan de administrar para el consumo doméstico y comercial de bajo impacto. Sin embargo, esto no es tan sencillo ya que existen traslapes en tales dominios.

### 3. LOS CONFLICTOS EN TORNO AL AGUA EN MÉXICO: UN PROBLEMA PÚBLICO

Los conflictos en torno al agua en general, no solo los que surgen ante obras hídricas, representan un problema público que debe ser atendido en México. Lo anterior se sustenta en primera instancia porque al ser el agua un bien de acceso común (Ostrom, 2000) y vital para la sobrevivencia del ser humano, tiene una alta potencialidad de generar conflicto por su condición de bien escaso, ya que genera rivalidad por acceder a él. Que en este caso Ostrom retoma principalmente los conflictos que se generan por su acceso, pero estos también se dan por su distribución, que en la mayoría de los casos es la fuente central en las obras hídricas. Sea uno u otro tipo, lo que se destaca es que el recurso agua tiene una naturaleza conflictiva.

En ese sentido, el gobierno al hacer reasignaciones de agua, como parte de su política hídrica<sup>10</sup>, si esta no está planeada multidimensionalmente, se enfrentará a conflictos sociales con la población afectada. En palabras de Goodin, Rein y Moran (2010) se estaría ante una situación en la que una política es o debería ser causa de otra política. En este caso sería la política de prevención y/o resolución de esos conflictos, que tal vez no los evite, pero si prevenga que sur-

<sup>10</sup> En la cual se cree que predomina el enfoque técnico por sobre el institucional. Lo anterior se puede ver sobre todo en el accionar del gobierno por tratar de resolver problemas de distribución, lo cual se ha buscado principalmente con la creación de infraestructura hídrica. Ese actuar se ha traducido en más de 5.163 presas y bordos, más de 3.000 kilómetros de acueductos, 699 plantas potabilizadoras y 2.342 plantas de tratamiento de aguas residuales (Conagua, 2013). Y al parecer seguirá dominando, porque a ello se suma el plan de infraestructura hídrica que se tiene contemplado para los próximos años (del cual se dan detalles más adelante) y la reciente propuesta de ley para declarar a los acueductos como de interés público, lo cual representa una clara apuesta por más infraestructura como herramienta de solución a los problemas de escasez del agua en vez de generar incentivos institucionales que apunten a generar una mejor cultura del agua, cuidándola y eficientando su uso.



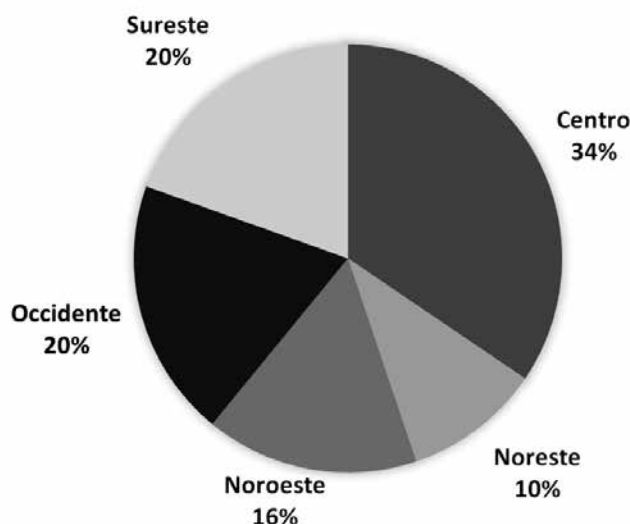
jan con mayor intensidad y/o se vuelvan muy agudos. Además de lo anterior, diversos autores han hecho hincapié en el fenómeno creciente de conflictos en torno al agua en México (no sólo por la construcción de obras hídricas). Sainz y Becerra (2007), mencionan que debido a que los problemas de escasez de agua en México se han agravado en las últimas décadas, se ha generado mayor tensión en la competencia por el recurso, no sólo al interior, sino con otros países.

Además, Sainz y Becerra (2007) señalan que han surgido algunos conflictos como movimientos de rechazo contra una decisión pública en materia de política hídrica; sin embargo, el objetivo no debe ser renunciar a instrumentar las políticas, sino anticipar la respuesta y diseñar los mecanismos de negociación pertinentes considerando que los conflictos están asociados a un conjunto de causas que varían por región geográfica o por sector. Ávila (2002) establece algo similar cuando asegura que el panorama de pérdida de la seguridad hídrica del país va ligado con el mayor número de problemas y disputas por el agua debido a que es claro que al haber una menor disponibilidad y mayor estrés hídrico, la competencia por el agua aumentará, y por ello prevé un escenario de mayor conflicto y complejidad en las relaciones agua-sociedad-medio ambiente en México.

Una constante sobre conflictos por el agua en el país es la ausencia u opacidad de datos sobre los mismos. La mayor parte de la información sobre este tipo de fenómenos se encuentra en artículos académicos que documentan estudios de caso respecto a conflictos. Además, algunos investigadores han realizado ejercicios hemerográficos para contabilizar y caracterizar conflictos por el agua en el país. Por ejemplo, Sainz y Becerra (2007), revisaron más de 5.000 notas de tres de los principales periódicos de circulación nacional y contabilizaron alrededor de 200 conflictos relacionados con el agua para el periodo 1990-2002.

En un ejercicio realizado para este trabajo, mismo que consistió en una revisión hemerográfica<sup>11</sup> a nivel nacional con el objetivo de *inventariar* los conflictos en torno al agua que se encuentran activos en el país, se contabilizaron 87 conflictos ubicados en 28 estados del país<sup>12</sup>, (en el siguiente mapa se ilustra el número aproximado de conflictos por estado de la república). Como se puede ver en el mapa I, Puebla es donde más conflictos se detectaron, con diez, seguido de Jalisco y el Estado de México con siete cada uno, Veracruz con seis, Chiapas y Baja California con cinco y Coahuila, Hidalgo y Oaxaca con cuatro. Visto por región, en la gráfica I se puede observar que la mayor parte se ubican en la región centro del país (que contempla al Estado de México, Distrito Federal y Morelos), pues 34 por ciento (30) se ubican ahí.

GRÁFICA I. CONFLICTOS ACTIVOS EN TORNO AL AGUA POR REGIÓN EN MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con base en revisión hemerográfica.

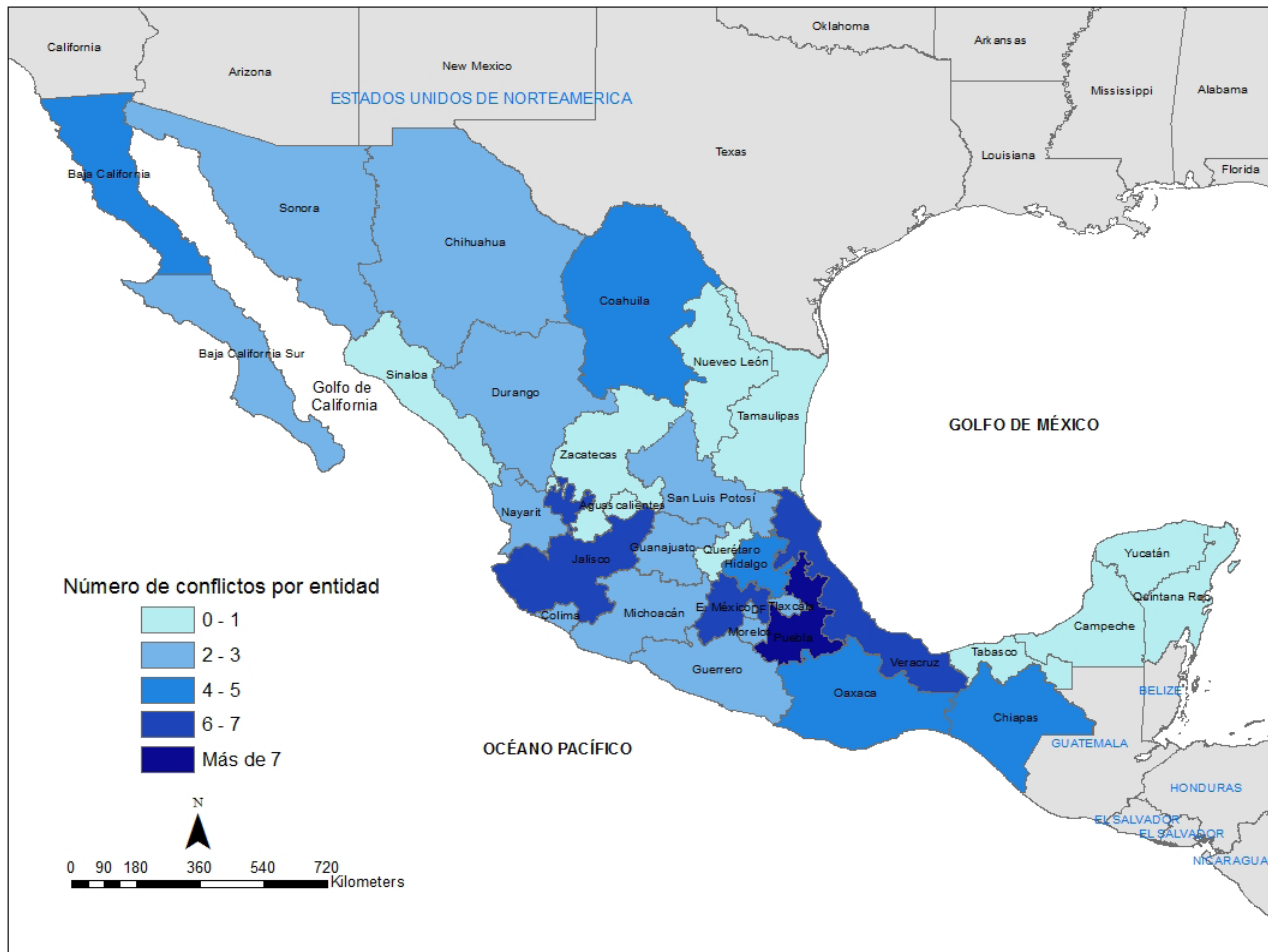
En cuanto a diferentes características de dichos conflictos, se pudo investigar que 43,7 por ciento llevan menos de un año activos, 33,3 por ciento tienen de uno a cinco años y 23 por ciento más de cinco años. De igual manera, en referencia a la fuente del conflicto, destaca que 29 por ciento se deben a una disputa directa por el recurso, 20 por ciento son en torno a una obra hídrica, 16 por ciento por escasez en el suministro y 15 por ciento por una mala administración por

<sup>11</sup> Se hizo una búsqueda por estado tratando de identificar los conflictos activos en torno al agua que aparecen en Internet, tanto de notas de periódicos nacionales y locales como en revistas y otros medios de difusión electrónicos.

<sup>12</sup> En este trabajo se cree que haciendo una revisión mucho más a detalle el número de conflictos activos en torno al agua se incrementaría notablemente, pues hay conflictos que por diversas razones no son captados por la prensa.

parte de las autoridades. Destaca también que en 74 por ciento de los conflictos, el gobierno es una de las partes que lo constituyen. Finalmente, se encontró que las principales formas en las que se manifiestan los conflictos son mediante marchas, bloqueos de vialidades, denuncias públicas, toma de instalaciones, foros y cierre de suministro.

MAPA I. CONFLICTOS ACTIVOS EN TORNO AL AGUA EN MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con base en revisión hemerográfica.

### 3.1. Obras hídricas y conflictos en torno al agua

Como se señala en la introducción, es importante aclarar que en este trabajo no se cuestiona la utilidad que en muchos casos conllevan proyectos hídricos de gran envergadura, ni se está en contra de ellos, pues si se hace un análisis costo-beneficio la mayoría de ellos resultan más positivos que negativos, logrando llevar agua a diversas regiones y abastecer actividades tanto urbanas como económicas. Sin embargo, lo que si se pone en relieve es la obligación del gobierno por prevenir, atender y/o solucionar los conflictos sociales que en muchos casos se desatan antes, durante o después de la implementación de una obra hídrica.

De acuerdo con Cañedo (2012), hay varios motivos para que la construcción de presas y obras hídricas, en general, despierten un acalorado debate entre las partes involucradas. Menciona que generalmente son obras que, además de implicar cuantiosas inversiones (derivadas del sector público), provocan cambios dramáticos para la población afectada. Las transformaciones se reflejan en los sectores económicos, sociales y culturales al tiempo que algunas de ellas son irreversibles. Este es un problema que se presenta a nivel mundial y aunque no se cuenta con datos precisos de las afectaciones, si existe consenso en cuanto a los efectos indeseables que estas obras generan en el entorno local.

El caso de México no es una excepción a lo que acontece mundialmente. Como evidencia empírica de la relación obras hídricas-conflictos sociales, para este ensayo se hizo una revisión en internet (en periódicos y diferentes páginas web) sobre las presas construidas en México desde 1980 hasta la fecha y se encontró que en 70 por ciento de ellas surgió algún tipo de conflicto antes, durante y/o después de la obra. Aunque no se tiene el dato sobre la magnitud, lo resaltante es que hubo alguna clase de conflictos. Además, como se mencionó en el apartado ante-

rior, 20 por ciento de los conflictos actuales inventariados giran en torno a una obra hídrica, como lo son las presas, hidroeléctricas, plantas tratadoras de aguas negras, acueductos y desaladoras.

A modo de ejemplos, en el cuadro uno se expone algunas de las características de cuatro conflictos actuales relacionados con obras hídricas en México. Resulta representativo el caso de El Zapotillo (del cual se tuvo la oportunidad de realizar trabajo de campo enfocado en analizar la evolución del mismo, así como de los actores involucrados y las demandas existentes), conflicto que desde hace más de 11 años enfrenta a habitantes de la comunidad de Temacapulín en el municipio de Cañadas de Obregón, Jalisco, con autoridades estatales y federales (Comisión Estatal del Agua de Jalisco y Comisión Nacional del Agua) por la presa que se pretende concluir en el paraje del Río Verde llamado El Zapotillo, ubicado en los límites de tres municipios del estado de Jalisco (Cañadas de Obregón, Yahualica y Mexxicacán).

En torno a este conflicto se han realizado diversas manifestaciones de carácter incluso internacional, llamando la atención de organismos locales, nacionales e internacionales. Por un lado, las principales demandas de los oponentes son que desde un principio el gobierno intentó engañarlos para sacarlos de su pueblo y poder realizar la obra, después se agregó que de un proyecto inicial de 80 metros de altura de la cortina (con lo cual no se inundaría Temacapulín, que es el poblado más grande) se pasó de manera «arbitraria» a un proyecto de 105 metros, con lo cual la comunidad de Temacapulín se inundaría inevitablemente. Por otro lado, el gobierno trata de legitimar y llevar a conclusión el proyecto argumentando los beneficios económicos y sociales que traerá para Guadalajara, Los Altos de Jalisco y León. Actualmente la obra se encuentra detenida en 80 metros por orden de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a diversas irregularidades jurídicas cometidas en la gestión de los 25 metros más, acordados en el proyecto actual.

**CUADRO 1. ALGUNOS CONFLICTOS ACTUALES EN TORNO A OBRAS HÍDRICAS EN MÉXICO**

	<b>La Parota</b>	<b>Acueducto Independencia</b>	<b>El Zapotillo</b>	<b>San Bartolo Ameyalco</b>
<b>Ubicación</b>	Acapulco y cuatro municipios más de Guerrero.	Valle del Yaqui, Sonora.	Cañadas de Obregón, Jalisco.	Delegación Álvaro Obregón, D. F.
<b>Fecha y estado</b>	2008. Pospuesto.	2010 a la fecha. En construcción.	2005 a la fecha. Obra detenida por la SCJN*	2014. En proceso.
<b>Obra</b>	Hidroeléctrica.	Acueducto para llevar agua a Hermosillo, Sonora.	Presa para almacenamiento de agua y envió a León Guanajuato y Guadalajara, Jalisco.	Introducción de una tubería de agua potable del Sistema Cutzamala.
<b>Principales demandas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Afectación al medio ambiente.</li> <li>– Costo-beneficio negativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Incumplimiento de acuerdos por parte del gobierno.</li> <li>– Uso exclusivo para consumo humano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– No inclusión social.</li> <li>– No a la inundación de tres pueblos.</li> <li>– Daño ecológico.</li> </ul> Respeto a derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– No «robo» de sus manantiales para llevar a otras delegaciones.</li> <li>– No inclusión social.</li> </ul>
<b>Efectos directos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 8.000 desplazados.</li> <li>– 25.000 afectados directos.</li> <li>– 24 comunidades inundadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tribu Yaqui (32.000 habitantes).</li> <li>– Reducción de volumen para actividad agrícola en la zona.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Más de 1.000 habitantes afectados directamente y 15.000 de manera indirecta.</li> <li>– Afectación de comunidades río abajo.</li> <li>– Estrés en la población por más de 11 años de resistencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 479.064 habitantes.</li> <li>– Enfrentamientos violentos.</li> </ul>

Fuente: RAMÍREZ, 2010; *La Jornada*, 2014<sup>13</sup>; CEMDA, 2014; y, trabajo de campo en *El Zapotillo* en 2015. \*Suprema Corte de Justicia de la Nación.

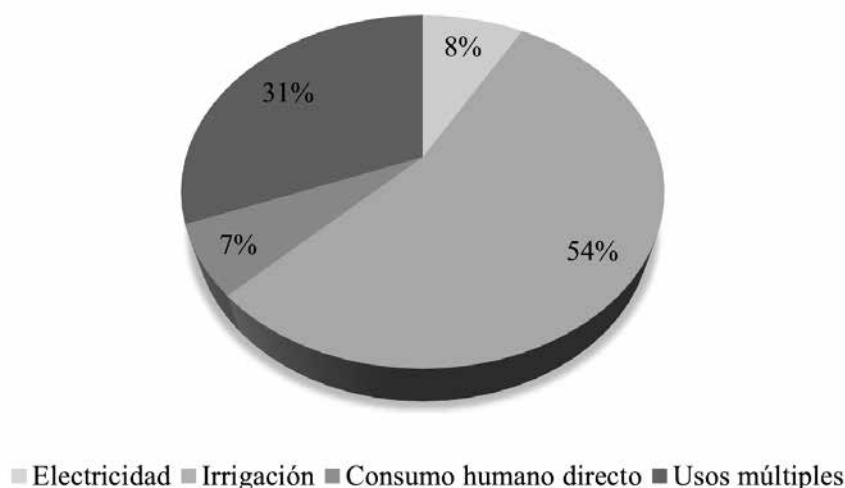
Una de las razones por las cuales la mayoría de las personas afectadas considera que el conflicto se ha perpetuado por tanto tiempo es que nunca se consultó a la población sobre su aprobación al proyecto, sino que se enteraron del mismo cuando ya estaba en construcción. Además, en ningún momento ha existido un esfuerzo serio por parte de las autoridades para resolver el conflicto, sino que más bien ha habido un intento constante por parte de CONAGUA para imponer la obra. Finalmente, el conflicto sigue activo y lo que es más preocupante, no tiene visos de que se vaya a resolver en el corto plazo. Todo esto, además de los costos monetarios que está implicando al gobierno la detención de la obra también ha causado problemas psicológicos en la población afectada, pues en el pueblo existe una desconfianza sistematizada hacia las autoridades y hacia muchos «foráneos», además de sentirse agotados por las constantes amenazas que reciben.

El Zapotillo es uno de los muchos casos representativos de conflictos relacionados con el agua. Pero además del número de conflictos de este tipo, también es preocupante lo intenso que llegan a ser algunos casos, sumándole los costos materiales y humanos que de ellos derivan. Los efectos directos e indirectos de la construcción de obras hídricas, van desde desplazamientos forzados hasta contaminación del medio ambiente, afectación de hábitats naturales, reducción de disponibilidad en la región, despojo de propiedades, entre otras. Por ejemplo, Ramírez (2010), en una revisión de los conflictos surgidos en la construcción de 20 presas mexicanas, estima que han sido desplazadas más de 170.000 personas, afectando sus formas de vida, culturas y tradiciones.

Aunque no existen muchos datos al respecto, es evidente que en lo material, un conflicto significa pérdidas por el retraso de obras y por indemnizaciones imprevistas, entre otras cuestiones (siendo esta una razón más para tomar en cuenta el problema). Pero los daños inmateriales son incuantificables en las poblaciones afectadas, puesto que implican aspectos desde culturales, políticos y hasta emocionales. Si bien, desde una perspectiva de costos beneficios estas obras son defendibles porque benefician o beneficiaran a más de los que se afecta negativamente, desde el punto de vista ético y de los derechos humanos, los costos sociales y ambientales ya no son tan justificables, trayendo la impostergable necesidad de que la planeación, construcción y operación de las obras hídricas busquen atenuar estos costos, no solo los materiales.

Por ejemplo, desde un punto de vista sociológico, Cañedo (2012) señala que los desplazamientos forzados representan un proceso de desarticulación de los patrones de existencia social, creando siempre crisis social y muchas veces también política. En ese sentido, también menciona que las críticas hacia los gobiernos y las instancias ejecutoras de los proyectos de infraestructura hidráulica se han centrado en la falta de un plan estratégico para que las personas desplazadas recuperen al menos su anterior estilo de vida para que esta mejore o se aprovechen los beneficios de la obra erigida (Cañedo, 2012).

**GRÁFICA II. USO DE LAS PRINCIPALES PRESAS EN MÉXICO**



Fuente: Conagua, 2013.

Lo anterior se hace más relevante y necesario si se considera el ambicioso plan de infraestructura hídrica que tiene proyectado el gobierno mexicano a través de instancias como Conagua y La Comisión Federal de Electricidad (CFE). De acuerdo con el Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico 2012-2026, se tiene proyectado

construir 34 hidroeléctricas<sup>14</sup> en los próximos 12 años y Conagua, tan sólo en el periodo 2013-2018 tiene contemplados 20 proyectos estratégicos para agua potable, drenaje y saneamiento, entre los que destacan la construcción de tres grandes presas, cinco acueductos y tres desalinizadoras. Con lo expuesto es de esperarse que si no se contemplan y diseñan estrategias y políticas plausibles para prevención y/o solución de conflictos en torno a obras hídricas y en general, es altamente probable que por cada obra hídrica que se construya surgirá al menos algún tipo de conflicto, que tendrán un alto potencial de agudizarse y así aumentar sus costos tanto materiales como inmateriales.

Ante la evidencia de que los conflictos en torno al agua representan un problema público en México y abordando específicamente los que surgen ante la construcción de obras hídricas, los cuales conllevan en un alto porcentaje de los casos a diversos conflictos sociales en torno a ellas, vale la pena preguntarse qué es lo que el gobierno contempla en su política hídrica para prevenir o, en su defecto, resolver dichos conflictos. Como ya se ha señalado, el argumento central de este trabajo es que el tema de este tipo de conflictos está *negado* en la agenda del gobierno mexicano<sup>15</sup>. En otras palabras, en México, aunque el problema de este tipo de conflictos está en la agenda del gobierno, en realidad no se le ha dado la atención que merece. Para sustentar este argumento, en el siguiente apartado se presenta la evidencia que sostiene tal planteamiento.

#### 4. NEGACIÓN DE AGENDA DE LOS CONFLICTOS ANTE OBRAS HÍDRICAS EN MÉXICO

Considerando la literatura citada, el argumento central de este trabajo se puede reformular como sigue: a pesar de que el gobierno reconoce y ha *incluido* en su agenda el problema de los conflictos en torno al agua, ha postergado el examen profundo del problema, estableciendo procedimientos y reglamentos simbólicos para su tratamiento pero sin compromiso en cuanto al contenido y sin atacar de manera verdadera el fondo del asunto. Lo cual ha llevado a que no se tenga una definición aceptable que lleve al diseño de una política que considere la multidimensionalidad del problema y, por lo tanto, se cuente con estrategias flexibles e integrales para la prevención y/o solución de tales conflictos. Lo anterior aplica para los conflictos en torno al agua en general, sin embargo, solo se cuenta con evidencia para sustentarlo en el caso de los conflictos que surgen ante la construcción de una obra hídrica<sup>16</sup>, motivo por el cual este trabajo se centra en ellos. También cabe decir que por el mismo motivo el análisis se centra en la administración federal<sup>17</sup>.

Tal postura se sustenta en que tanto en el marco institucional, comprendido en gran medida por la Ley de Aguas Nacionales (LAN) y el Plan Hídrico Nacional 2013-2018 (PHN), como organizativo de las autoridades hídricas del país se reconoce el apremio del problema y existen dependencias que tienen como parte de sus objetivos el tratamiento de estas situaciones. En cuanto al marco institucional, en los dos documentos rectores se reconoce como de interés público a los conflictos por el agua, se reglamentan algunos aspectos y se faculta a la Conagua para que sea quien establezca los mecanismos pertinentes para atender ese tipo de conflictos, con la ayuda de los Organismos de cuenca, como entes primarios para prevenir o solucionarlos (ver cuadro 2).

Atendiendo a esa facultad, la Conagua contempla dentro de su estructura organizativa a diversas dependencias que a nivel nacional fungen como de apoyo para las instancias regionales hídricas que de acuerdo con su reglamento interno, vislumbran dentro de sus obligaciones dicha tarea (ver cuadro 3). Tomando en cuenta ese aparato institucional y organizativo, la pregunta subsecuente que guio este trabajo fue: ¿qué tanto o como se ha cumplido esa tarea? sobre todo en conflictos ante obras hídricas, que como ya se señaló, existe un consenso en cuanto a lo indeseable de algunos efectos de obras hídricas, como por ejemplo las presas e hidroeléctricas. Sin embargo, Cañedo (2012) señala que la falta de estadísticas sobre dichos efectos ha llevado a que exista un vacío, tanto a nivel mundial como nacional, en la legislación para enfrentarlos. Propiciando, entre otras cosas, que no se cuente con políticas públicas ni estrategias efectivas para ello. Ante ello, la misma autora menciona que en 1997

14 ¿Porque considerar las hidroeléctricas como obras hídricas? En primer lugar, es Conagua quien regula la construcción de este tipo de obras y en segundo lugar, la mayoría de ellas también son usadas para abastecer agua potable y/o para irrigación. En la gráfica II se presenta el uso de agua de las principales 172 presas en el país, mismas que representan el 80 por ciento del almacenamiento nacional. En ella se puede observar que 31 por ciento de las presas son de uso múltiple y de ellas, 36 por ciento (19) combinan la generación de electricidad con irrigación y/o abastecimiento humano.

15 Esto se sostiene a la luz de la información disponible al respecto en los documentos y organismos oficiales relacionados con el sector hídrico en el país.

16 Se podría hipotetizar que el surgimiento y persistencia de conflictos en torno a obras hídricas obedece más a cuestiones de la planeación de las obras, ya sea como una omisión o como parte integral del proceso. Sin embargo, aunque eso suceda, el cumplimiento de medidas encaminadas a eso, y que como se expondrá más adelante, se adjudica a las autoridades hídricas, sea en el papel de negociadores o en el papel de supervisores. De tal manera que en última instancia la atención de la problemática se puede acreditar a dichas autoridades.

17 Solo se cuenta con información de pocos estados para poder decir que la situación aplica para todo el país en este nivel de gobierno.



se creó la Comisión Mundial de Represas, como parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU), quien a partir de un estudio sistemático de casos en todo el mundo, emitió un reporte al respecto, llamando la atención de autoridades nacionales e internacionales.

**CUADRO 2. ARTÍCULOS Y CONSIDERACIONES SOBRE LOS CONFLICTOS EN TORNO AL AGUA**

Ley de aguas Nacionales	Plan Hídrico Nacional 2013-2018
<p>Art. 7. Se declara de interés público, la prevención, conciliación, arbitraje, mitigación y solución de conflictos en materia del agua y su gestión.</p> <p>Art. 9. Son atribuciones de la Conagua en su Nivel Nacional: Conciliar y, en su caso, fungir a petición de los usuarios, como árbitro. Analizar y resolver con el concurso de las partes que correspondan, los problemas y conflictos derivados de la explotación, uso, aprovechamiento o conservación de las aguas.</p> <p>Art. 12. Los Organismos de Cuenca, de conformidad con los lineamientos que expida la Conagua, ejercerán dentro de su ámbito territorial la misma facultad anterior de la Conagua.</p> <p>Art. 13. Los Consejos de Cuenca tendrán a su cargo colaborar con la autoridad en la misma materia.</p> <p>Art. 14. La prevención, conciliación, arbitraje, mitigación y solución de conflictos en materia del agua y su gestión; es uno de los instrumentos básicos de la política hídrica nacional.</p> <p>Art. 15. Los subprogramas específicos, comprenderán el uso de instrumentos para atender los conflictos por la explotación, uso, aprovechamiento y conservación del agua en cantidad y calidad.</p>	<p>La estabilidad social, económica y política de México se ha visto comprometida por diversos conflictos que se han presentado en algunas cuencas del país a causa de la creciente demanda y competencia por el agua entre los diferentes usuarios.</p> <p>Se mejorará la relación entre los gobiernos y los gobernados mediante una mayor participación de la sociedad en la solución de conflictos y la renovación de los órganos colegiados de integración mixta como los consejos de cuenca y sus órganos auxiliares, las organizaciones de usuarios, la academia y los centros de investigación y desarrollo tecnológico, entre otros.</p> <p>Se ordenará el uso del agua en cuencas y acuíferos, modernizando y ampliando la medición del ciclo del agua y promoviendo la mejora permanente del gobierno y gobernanza del agua para incrementar su eficacia vía la participación social y la coordinación inter e intra institucional para disminuir el riesgo de conflictos.</p>

Fuente: Ley de Aguas Nacionales, 2014 y Plan Hídrico Nacional 2013-2018.

**CUADRO 3. DEPENDENCIAS DENTRO DE CONAGUA CON FACULTAD PARA INTERVENIR EN LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y/O RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS RELACIONADOS CON EL AGUA**

DEPENDENCIA	FACULTADES RELACIONADAS CON EL PROBLEMA
<b>Nivel nacional</b>	
Dirección General	Resolver los asuntos de la competencia de los Organismos cuando puedan dar lugar o hayan generado conflictos sociales o tenga conocimiento de que han omitido resolverlos dentro de los plazos legalmente establecidos, así como aquéllos en los que sus subalternos se encuentren impedidos, para lo cual se requerirá de acuerdo expreso del Director General.
Subdirección General de Infraestructura Hidroagrícola	Coadyuvar en la solución de problemas y conflictos por la explotación, uso y aprovechamiento o conservación de la infraestructura por parte de los usuarios en las unidades y distritos de riego.
Gerencia de Distritos de Riego	Coadyuvar en la atención y solución de problemas y conflictos por la explotación, uso, aprovechamiento o conservación de las aguas nacionales entre dichos usuarios o entre ellos y cualquier otro usuario.
Subdirección General Jurídica	Conciliar y fungir, a petición de los usuarios, como árbitro en la solución de conflictos relacionados con el agua y sus bienes públicos inherentes.
Gerencia de lo Consultivo	Conciliar y fungir como árbitro en la prevención, mitigación y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión, a petición de los usuarios, de los Consejos de Cuenca o de las entidades federativas.

Coordinación General de Atención Institucional, Comunicación y Cultura del Agua	Coadyuvar en la prevención, atención y solución de conflictos sociales derivados de la administración de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, así como de la construcción y operación de la infraestructura hidráulica. De igual manera, apoyar a las áreas sustantivas de la Comisión en la logística a seguir en el diálogo con las distintas organizaciones sociales, así como coadyuvar con las unidades administrativas competentes, tanto en su nivel Nacional como en el Regional Hidrológico-Administrativo, así como con los gobiernos de las entidades federativas y usuarios a efecto de encontrar estrategias para la solución de conflictos derivados de la administración de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes.
<b>Nivel Regional Hidrológico Administrativo</b>	
Direcciones Generales de los Organismos de Cuenca	Intervenir en la atención y solución de problemas y conflictos por la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales o conservación de la infraestructura en las unidades y distritos citados en la fracción anterior.  Conciliar y fungir, a petición de los usuarios, como árbitro en la solución de conflictos relacionados con el agua y sus bienes públicos inherentes.
Dirección de Asuntos Jurídicos	Conciliar y, en su caso, fungir a petición de los usuarios, de los Consejos de Cuenca o de las entidades federativas, como árbitro en la prevención y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión, con el apoyo de las unidades administrativas competentes del Organismo y de la Subdirección General Jurídica, cuando así lo soliciten.
Dirección de Infraestructura Hidroagrícola	Intervenir en la atención y solución de problemas y conflictos por la explotación, uso o aprovechamiento o conservación de las aguas nacionales, entre los usuarios agrícolas o entre ellos y cualquier otro usuario.
Subdirección de Comunicación y Atención Social e Institucional	Facilitar el diálogo y la participación del Organismo con las distintas organizaciones sociales y coadyuvar con sus unidades administrativas en la solución de conflictos en torno al recurso hídrico, derivados de la administración del agua y sus bienes públicos inherentes, así como de la construcción y operación de la infraestructura hidráulica.

Fuente: Reglamento interno de Conagua.

Cañedo (2012) también menciona que en reconocimiento a este problema, sobre todo a las afectaciones de desplazados por presas, en 1998 la ONU emitió 33 principios rectores (tales como la participación ciudadana, transparencia, viabilidad ambiental y social, respeto a derechos humanos, entre otros) para salvaguardar los derechos de desplazados y buscar que la construcción de presas los respete. Ella misma menciona que a la fecha, aunque muchos países han retomado esos principios, eso está lejos de generalizarse. En el caso de México, señala que tanto la presión internacional como la creciente resistencia de afectados, propició que en un primer momento se retomaran prácticas que llevarían al apego de esos principios, sin embargo, debido a que no hubo una transformación institucional y de valores, eso no ha sido palpable, de tal manera que sigue existiendo un déficit de planeación integral en torno a este tipo de obras.

Buscando respuesta a la anterior interrogante, se inició la búsqueda de evidencias sobre la política o estrategias que el gobierno mexicano tiene para atacar este problema. Al realizar una búsqueda en diferentes sitios de internet, como la página web de Conagua y de Semarnat, entre otros, se encontró una guía para prevenir y/o solucionar conflictos en torno al agua en general y tres guías en específico para obras hídricas. Además, se encontró que en efecto, la Conagua cuenta con un departamento de atención a conflictos y otro de concertación social, que en teoría son los encargados de dirimir con ese problema. Respecto a las guías, se trata de la Guía de Identificación de Actores Clave, la Guía de Esquemas de Socialización de la Información Técnica del Sector Hidráulico, la Guía de Métodos de Planeación Participativa y la Guía para la construcción de consensos en la gestión integrada del agua. En primera instancia, se percibe que tres de esos documentos van enfocados a la prevención de conflictos ante obras hídricas y el otro se enfoca en una técnica de solución de conflictos en torno al agua en general (en el cuadro 3 se resume un análisis de ellos). El análisis de estos documentos permite dividirlos en *guías para la prevención de conflictos en torno al agua* (los primeros tres) y *guía para la solución de conflictos en torno al agua*.

Los primeros están enfocados directamente a la prevención de conflictos ante *proyectos emblemáticos*, entre los cuales se encuentran obras hídricas. La definición del problema en ellos es similar, reconociendo que

este tipo de proyectos involucra inevitablemente a un cúmulo muy diverso de actores, entre los cuales existen diferentes intereses y valores en torno al recurso hídrico, de tal manera que si no se consideran esos intereses, que en muchas ocasiones son contrapuestos, el resultado puede ser o será, inevitablemente, un conflicto. Además, se asume que hay información asimétrica entre ellos, lo cual, de no buscarse equilibrar, aumenta la posibilidad de conflictos.

CUADRO 4. DOCUMENTOS OFICIALES RELACIONADOS CON LA PREVENCIÓN Y/O SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ANTE OBRAS HÍDRICAS

	Objetivo general y específicos	Definición del problema	Estrategias para prevenirlos y/o solucionarlos
Guía de Identificación de Actores Clave	<p>Identificar, clasificar, seleccionar y analizar a los actores claves que son relevantes para el desarrollo de un proyecto.</p> <p><b>Objetivos específicos</b></p> <p>Considerar los legítimos intereses todas las partes involucradas en un proyecto.</p> <p>Generar y proveer información sobre el proyecto y, si fuera el caso, resolver asertivamente los problemas que genere su implantación.</p> <p>Involucrar activamente al grupo responsable del proyecto en el entorno social de implantación.</p>	<p>Se concibe a los conflictos en torno al agua como un problema resultante de la no inclusión de todas las partes implicadas de manera directa o indirecta (gubernamental, social y/o económica) en el diseño, planeación, ejecución y operación de proyectos emblemáticos de la política hídrica.</p> <p>Se asume que en toda relación e interacción de actores existen diferencias o conflictos y, que el desenlace de un mal manejo de esas diferencias son conflictos de diferente escala y complejidad.</p>	<p>Garantizar la participación pública en los proyectos emblemáticos.</p> <p>Propiciar el diálogo entre las partes y promover la corresponsabilidad social e institucional para la gestión integrada de los recursos hídricos, La recopilación sistemática, ordenada y actualizada de información estratégica para llevar, de manera adecuada y eficiente un proyecto identificando y valorando aquellos actores clave para evitar conflictos en el desarrollo del proyecto.</p> <p>Identificar posibles afectaciones y resistencias, facilitando la construcción de acuerdos acerca de los objetivos, metas y riesgos que se comparten y el diseño de estrategias compensatorias que minimicen umbrales de conflictos.</p>
Guía de Esquemas de Socialización de la Información Técnica del Sector Hidráulico	<p>Contar con una Guía de Esquemas de Socialización de la Divulgar de manera clara y sencilla, a diferentes actores involucrados con proyectos emblemáticos, de los resultados generados durante la fase de preparación y ejecución de los mismos.</p> <p><b>Objetivos específicos</b></p> <p>Ayudar a la identificación y análisis de problemáticas entre los distintos tipos de usuarios de un proyecto; así como sus propuestas de solución.</p> <p>Contribuir a la socialización de información técnica, a los distintos tipos de usuarios del servicio hídrico.</p> <p>Proporcionar una herramienta de trabajo a los especialistas para la apertura de espacios de participación social, dentro de los proyectos.</p>	<p>Se concibe a los conflictos en torno al agua como un problema causado por la no difusión de información técnica sobre los proyectos emblemáticos, tanto en su planeación como en su ejecución.</p> <p>Se asume a la participación de la sociedad en el logro del uso sustentable del recurso, como uno de los pilares que constituye el soporte institucional para la definición del impulso de acciones.</p>	<p>Se considera que para prevenir el surgimiento de conflictos es necesario generar y difundir información, entre otras cuestiones, sobre:</p> <p>Ubicación del contexto sociocultural de la zona de trabajo, niveles de relación y comunicación, identificación de necesidades, divulgación de acciones, implementación de acciones, evaluación y seguimiento de las acciones de socialización, y la socialización de la información del sector hidráulico.</p> <p>Ello con el fin de establecer vínculos efectivos bidireccionales de trabajo con la población, permitiendo que la información técnica baje y se socialice en los distintos sectores de usuarios.</p> <p>Es importante la incorporación de la sociedad a través de las distintas instancias existentes en cada comunidad o zona, con la finalidad de fincar el trabajo en la corresponsabilidad.</p>

	Objetivo general y específicos	Definición del problema	Estrategias para prevenirlos y/o solucionarlos
Guía de Métodos de Planeación Participativa	<p>Ofrecer un instrumento guía y de consulta sobre las diferentes técnicas de planeación participativa, para su aplicación en el contexto de los proyectos emblemáticos.</p> <p><b>Objetivos específicos</b></p> <p>Realizar un análisis y descripción de diferentes técnicas existentes de planeación participativa, así como ejemplos ilustrativos de su uso.</p> <p>Elaborar matriz comparativa enunciando las ventajas y desventajas de esas técnicas.</p> <p>Generar recomendaciones para su aplicación en diferentes contextos</p>	<p>También se concibe a los conflictos en torno al agua como un problema resultante de la no inclusión de todas las partes implicadas de manera directa o indirecta en de proyectos emblemáticos de la política hídrica. Solo que este documento se enfoca en la planeación de dichos proyectos.</p>	<p>Aplicar proyectos a través de procesos de planeación participativa.</p> <p>Retomar y apoyarse tanto en la experiencia, la innovación y la sabiduría de la gente que la aplica, así como de la información valiosa existente, en cada comunidad y nivel administrativo.</p> <p>Promover una presencia y acción permanente de la sociedad local, el conocimiento de su territorio y el aprendizaje de la cultura del diálogo, de la negociación y la aceptación y solución de conflictos, cuando éstos se presentan.</p> <p>Establecer directrices donde converjan dependencias, instituciones y organismos de los tres niveles de gobierno, los usuarios del agua, los beneficiarios, el sector privado y los grupos interesados de la sociedad.</p>
Guía para la Construcción de Consensos en la Gestión Integrada del Agua	<p>Apoyar el diseño de estrategias para la intervención en conflictos por el agua en cuencas y acuíferos.</p> <p><b>Objetivos específicos</b></p> <p>Presentar una propuesta general para abordar los conflictos con base en la mediación.</p> <p>Ayudar a definir estrategias para la resolución de conflictos.</p> <p>Promover la sensibilidad entre actores sociales y gubernamentales de la necesidad de incluir distintas técnicas para la mediación y negociación de los conflictos en la política hídrica.</p>	<p>Se asume que conflictos por el agua son fenómenos complejos, cambiantes, y multidimensionales, resultado de las interacciones sociales entre personas, grupos u organizaciones sociales y gubernamentales, relacionados con la distribución natural, el acceso, uso y descarga del agua en un espacio geográfico determinado.</p> <p>Los asume como inherentes a la dinámica de la gestión del recurso, y que debe reconocerse su importancia en el proceso de definición e implementación de la política pública del agua. También se considera que el conflicto no es siempre algo negativo.</p>	<p>Abordar los conflictos por el agua con base en la mediación.</p> <p>Promover la sensibilidad entre actores sociales y gubernamentales de la necesidad de incluir distintas técnicas para la mediación y negociación de los conflictos como parte importante de la gestión integrada del agua.</p> <p>Se plantea la necesidad de que haya un reconocimiento público de las diferentes percepciones, organización social y prácticas en el aprovechamiento de los recursos hídricos.</p> <p>También, establecer un enfoque de gestión del agua que reconozca la naturaleza de su distribución espacial, lo que genéricamente se conoce como cuenca hidrológica, las cuales son de muy diverso tamaño y definición, de acuerdo con las necesidades y determinaciones de cada arreglo institucional.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de los documentos correspondientes.

Ante lo anterior, las principales estrategias para la prevención de los conflictos es buscar la inclusión de actores clave en todo el proceso de un proyecto y la generación y difusión de información pertinente para evitar incertidumbre y confusiones entre los diferentes actores implicados. En ese sentido, estos tres documentos se pueden considerar como uno mismo al poder ser complementarios (incluso, en algunos apartados se recomienda el uso de los otros), ya que mientras uno plantea como objetivo el determinar mecanismos de planeación de los



proyectos emblemáticos de Conagua incluyendo en dicho proceso a los actores involucrados, otro tiene como objetivo «identificar, clasificar, seleccionar y analizar a los actores claves que son relevantes para el desarrollo de un proyecto», y el otro plantea la necesidad de generar mecanismos para una divulgación clara y sencilla de los proyectos entre los actores involucrados.

Por otro lado, el cuarto documento se desconecta de los otros tres, pero es explicable porque este es más generalizable y no específicamente para conflictos por el agua ante «proyectos emblemáticos». Además, como ya se mencionó, está enfocado a la solución y no a la prevención, y eso explica que haya más diferencias que similitudes con ellos. Tal vez ello se explique por la definición que presenta del problema, en la que se asumen los conflictos como inherentes a la dinámica de gestión del recurso y por tanto, tal vez inevitables. También, a diferencia de los otros, hace hincapié en la multidimensionalidad y dinámica de estos fenómenos, reconociendo que no hay recetas únicas para solucionarlos. Pero, si se enfoca solamente en una de las estrategias (la mediación), que aunque es una de las herramientas más versátiles y flexibles para ello, no es la única ni aplica en todos los casos, ya que dependiendo del conflicto puede ser necesario un arbitraje, una conciliación, o incluso no buscar su solución, sino su transformación<sup>18</sup>. La coincidencia más importante, aunque tomando en cuenta cuál es su enfoque (solución o prevención), es que resalta la importancia de la participación social en la gestión del agua.

En general, aunque como se explicó, no se percibe una integración de estos documentos en una estrategia general de prevención y/o resolución de conflictos en torno al agua ante obras hídricas, ni se consideran muchas de las causas de ellos y modos de resolución. Es importante reconocer que, por lo menos en el papel, si consideran elementos importantes para ello. Por ejemplo, en la guía para construcción de consensos se presenta una definición más apegada a la dinámica o características reales de los conflictos, mismos que son inherentes a la sociedad, dinámicos y multidimensionales. Además, desde el punto de vista de este trabajo y de acuerdo con la literatura sobre el tema, lo considerado en ellos sí son algunos de los aspectos a integrar. Sin embargo ¿por qué persiste el surgimiento de conflictos en torno a obras hídricas? y sobre todo, cada vez más intensos.

Se sabe que en gran medida son inevitables, pero si se tienen mecanismos de prevención se supondría que los conflictos tendrían que venir a la baja y/o lograr que sean menos enconados o intensos, pero la tendencia, como se dijo en párrafos anteriores, es a la alza. Podría ser porque el diseño de estas herramientas es relativamente reciente y por lo tanto no se ha asimilado esa ideología. Pero, más bien, se cree que ello en gran medida se debe a que no se ha hecho un examen profundo del problema, que permita definir la naturaleza del mismo en el contexto mexicano y, a partir de ahí, desarrollar mecanismos de prevención y resolución idóneos para tal contexto, apoyándose en la literatura sobre el tema pero, sobre todo, en la realidad social que impera. En contraposición a lo anterior se han adoptado técnicas de «moda» que parecen responder a requerimientos y/o «recomendaciones de organismos internacionales en materia de derechos humanos y ambientales»<sup>19</sup>.

Además de ser documentos sin profundidad teórica ni empírica, aunque también se reconoce que a pesar de ser «técnicas de moda» las que se han retomado, estas deberían tener algún impacto positivo en el problema, en ese sentido se hace hincapié en que no vislumbran mecanismos efectivos para su aplicación, y sobre todo, de formas de vigilancia que aseguren que los encargados de retomar los lineamientos y consejos que en ellos se establecen, no sólo que se lleven a cabo, sino que también se haga bien, ello se puede constatar en que uno de los principales reclamos en muchos de los conflictos que surgen ante obras hídricas es la no consideración de los habitantes de las zonas afectadas. En otras palabras, no se vislumbra el surgimiento real de una política pública, concebida no sólo como la normatividad, sino también como los actos de una autoridad investida de poder público que pretenden orientar el comportamiento de grupos o individuos que, se supone, originan el problema público a resolver (Subirats et al., 2008 y Thoening y Meny, 1992). Es decir, pasar de las palabras y el discurso a los hechos y acciones.

Lo anterior se concluye a partir de las entrevistas realizadas a cuatro funcionarios del área de concertación social en CONAGUA, a nivel federal y a diversos actores clave en el conflicto que se desarrolla por la presa El Zapotillo. En dichas entrevistas, por un lado se constató que, al menos por la actual administración, no se conocen los documentos analizados anteriormente. Y por otro lado, se encontró que no se cuenta con estrategias claras para prevenir y/o solucionar los conflictos inherentes a obras hídricas. Comentaron que no existen estrategias o

18 Este término se usa para hacer hincapié en conflictos que son irresolubles o muy difíciles de solucionar, en cuyo caso es mejor buscar llevar el conflicto por otra cause y aprovecharlo.

19 Entre otras por la Organización Internacional del Trabajo y la ONU.



protocolos escritos sobre cómo actuar ante conflictos que surjan en torno al agua, pero que se tiene el conocimiento y experiencia suficiente para hacerlo<sup>20</sup>, al menos en la presente administración. Lo anterior da cuenta de la no articulación y seguimiento de herramientas diseñadas en administraciones pasadas y que aunque tienen ciertas deficiencias, se pueden aprovechar por los sucesores.

En cuanto a la prevención de conflictos ante obras hídricas, una de las personas entrevistadas comentó que en ese aspecto, ellos no son responsables, puesto que Conagua solo se encarga de lo técnico en la construcción de una obra hídrica y que son las instancias estatales y/o municipales las encargadas de lo político. Es decir, a ellos les concierne todo lo que tiene que ver con el proyecto ingenieril, pero a los gobiernos estatales y/o municipales les corresponde llevar a cabo las negociaciones sobre terrenos, indemnizaciones, compensaciones y demás con agentes clave en las regiones donde se establecerá la obra hídrica. Y ante lo anterior, los informantes en Conagua argumentaron que aunque en muchos casos a los gobiernos estatales les falta mucha experiencia para hacer el trabajo que les corresponde, ellos no tienen la facultad para constatar, inspeccionar o corroborar si lo político se hizo adecuadamente y reconocen que esa es una parte fundamental que no se está haciendo bien para evitar el surgimiento o paliar la intensidad de conflictos como los que se están teniendo. Además mencionan que en todo caso se tendría que modificar la ley para que ellos pudieran actuar de esa manera, lo cual tendría también que traducirse en un aumento de recursos para el área.

En términos generales, la postura de los funcionarios entrevistados es defendible y justificable porque se está apeando a la legalidad. Ellos se defienden diciendo que hacen lo que la ley les dicta. Y en este sentido, tampoco se involucran en los conflictos si no se les llama, porque en todo caso la instancia primaria para atenderlos son los consejos y organismos de cuenca, de los cuales diferentes investigadores sociales señalan que no funcionan como se pretende en la Ley de Aguas Nacionales y en general en el modelo de Gestión Integral de Recursos Hídricos. Un ejemplo de ello es lo recabado en una entrevista a un estudioso en materia de funcionamiento de estos Organismos y Consejos<sup>21</sup>, quien comentó que es verdad, que son estos quienes se encargan de atender los conflictos por el agua surgidos en su demarcación territorial, pero que no cuentan con ningún tipo de guía o protocolo de atención para los mismos, que cada quien lo hace a su manera y como puede, y aunque algunos han logrado solventar con éxito algunos conflictos, la mayoría no lo ha logrado.

En ese mismo sentido se posicionan funcionarios encargados del Observatorio de Conflictos por el Agua en el Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua (IMTA) al mencionar que no creen que esas instancias cumplan con esa labor, ya que «la verdad es que estos no son reales como mecanismos de participación social». Señalan que «solo en algunos hay grupos especializados pero la mayoría de ellos están *cachondeados*, es decir, quienes están ahí son designados políticamente ya sea por partidos políticos, autoridades municipales o estatales y/o la misma Conagua». De tal manera que no se pone a personas capaces, sino más bien se designa por amiguismo o compadrazgo y en gran parte, eso ha llevado a que a 20 de su creación, los consejos de cuenca no están funcionando del todo (Vargas 2013).

En concreto, se concuerda con Vargas (2013), quien expone que aunque existen varias instituciones a nivel federal y estatal, y México utiliza una selección de instrumentos económicos, desde los cobros por extracción hasta los mercados de agua, esto no ha resuelto todos los desafíos. Señala que hasta la fecha, la implementación de políticas sigue siendo dispareja; y el sector carece de mecanismos de coordinación para solucionar la fragmentación territorial e institucional. Menciona que las acciones gubernamentales resultan insuficientes, como el intercambio de aguas entre usos y usuarios, trasvases entre cuencas, mercados y bancos de agua para negociar volúmenes o derechos de agua del riego hacia los usos urbano-industriales, creación del registro público de derechos de agua, programas de ahorro y uso eficiente, pues los conflictos por el agua se están incrementando considerablemente.

## REFLEXIONES FINALES

En México existe una gran diversidad de conflictos en torno al agua y los surgidos ante obras hídricas son solo una parte de ellos. Aunque es cierto que en muchos de los casos de construcción de obra hídrica conlleva múltiples beneficios sociales y económicos que en términos de análisis costo-beneficio justifican su edificación,

20 Uno de los informantes señaló lo siguiente cuando se le preguntó si tenían mecanismos o protocolos de actuación ante conflictos... «sí, pero no escrito. Concertamos y buscamos a quien le concierne. En la mayoría de los casos los manifestantes llegan, en otros casos se nos avisa que vienen y nos preparamos para atenderlos, escucharlos y ayudarlos, ya sea en nuestra área, otras de Conagua o en otras instancia gubernamentales».

21 Francisco Armando Aldama Nalda, estudiante del octavo semestre del Doctorado en Políticas Públicas en el Centro de Investigación y Docencias Económicas, México, D. F. quien está llevando a cabo como tesis doctoral la investigación titulada: *Políticas hídricas regionales: coaliciones promotoras al interior de los consejos de cuenca*.

también es cierto que hay consenso en cuanto a lo indeseable de algunos efectos de dichas obras hídricas. Sin embargo, la falta de estadísticas (e información en general) sobre dichos efectos, que incluso se traducen en pérdidas presupuestales, ha llevado a que exista un vacío, tanto a nivel mundial como nacional, en la legislación para prevenirlos, tratarlos y/o solucionarlos. En el caso de México, tanto la presión internacional como la creciente resistencia de afectados, llevó a que se retomaran prácticas para la consideración e integración de las partes afectadas por una obra hídrica, sin embargo, sigue existiendo un déficit de planeación integral en torno a este tipo de obras.

En otras palabras, los conflictos en torno al agua, y sobre todo los relacionados con obras hídricas no están incluidos de manera efectiva en la agenda del gobierno mexicano. Se cuenta con instituciones formales en el plano normativo que facultan a determinadas dependencias gubernamentales a apoyar y/o diseñar las técnicas y mecanismos necesarios para su prevención, atención y/o resolución, e incluso existen algunos manuales o guías elaboradas por Conagua para tales efectos, sin embargo, al hacer un análisis profundo de las facultades asignadas y los documentos existentes se concluye que no hay claridad en cuanto a que dependencia o dependencias son las responsables en determinadas circunstancias, cuales son los protocolos o procesos a seguir y cuáles son los mecanismos para la vigilancia en la aplicación de los manuales y guías existentes para tal objetivo. Lo anterior lleva a que no se cuente con una política integral, flexible y multidimensional que se corresponda con lo cambiante y complejo que resulta este fenómeno, aunque tampoco se está en ceros. De tal manera que si se quiere que eso suceda es necesario emprender acciones para forzar su entrada efectiva en la agenda gubernamental, y este trabajo representa uno de esos esfuerzos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis (comp.) (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa, México.
- ÁVILA, Patricia (2002), *Cambio global y recursos hídricos en México: hidropolítica y conflictos contemporáneos por el agua*. Instituto Nacional de Ecología, México.
- BAR-TAL, Daniel (2000), "From Intractable Conflict through Conflict Resolution to Reconciliation: Psychological Analysis". *Political Psychology*, XXI (2), pp. 351-365. DOI: 10.1111/0162-895X.00192.
- BECERRA, Mariana; SAINZ, Jaime y Carlos MUÑOZ (2006), "Los conflictos por agua en México. Diagnóstico y análisis". *Gestión y Política Pública*, XV (1), pp. 111-143.
- BUCKLES, Daniel (Edit.) (1999), *Cultivating Peace. Conflict and collaboration in natural resource management*. International Development Research Centre, Ottawa.
- CABALLERO, Víctor (2009), "Los conflictos sociales y socio-ambientales en el sector rural y su relación con el desarrollo rural. Notas para un balance de investigaciones". Ponencia presentada en el XIII Seminario Permanente de Investigación Agraria, del 10 al 13 de agosto, Cusco, Perú.
- CAÑEDO, Sibely (2012), *La reconstrucción de la identidad socioterritorial tras el desplazamiento provocado por la presa picachos. El caso del Nuevo San Marcos, Mazatlán*. Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Sinaloa, Sinaloa, México.
- CARIUS, Alexander; DABELKO, Geoffrey y Aarón WOLF (2004), "Water, Conflict, and Cooperation". *POLICY BRIEF of The United Nations and Environmental Security*, (10), pp. 60-66.
- CASAR, María Amparo y Claudia MALDONADO (2010), "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política". En MERINO, Mauricio; CEJUDO, Guillermo; ARELLANO, David; BRACHO, Teresa; CASAR, María Amparo; GIL-GARCÍA, José Ramón; MALDONADO, Claudia; MARISCAL, Judith; SANTIBÁÑEZ, Lucrecia y Laura SOUR (coords.), *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica-CIDE, México, pp. 207-238.
- CASTILLO, Daniel (2008), "El análisis sistémico de los conflictos ambientales: Complejidad y consenso para la administración de los recursos comunes". En SALAMANCA, Manuel (coord.), *Las prácticas de resolución de conflictos en América Latina*. Serie Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, España, pp. 153-172.
- COBB, Roger y Charles ELDER (1972), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Allyn y Bacon, Boston. DOI: 10.2307/1958664.
- COBB, Roger y Marc ROSS (1997), *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition*. University Press of Kansas, Kansas. DOI: 10.5860/choice.35-5923.
- CFE (Comisión Federal de Electricidad) (2012), Programa de Obras e Inversión del Sector Eléctrico 2012-2026. Comisión Federal de Electricidad, México.
- CONAGUA-SEMARNAT (2008), *Guía de Esquemas de Socialización de la Información Técnica del Sector Hidráulico*. Serie: Planeación Hidráulica en México, Comisión Nacional del Agua-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.

- CONAGUA-SEMARNAT (2008), *Guía de Métodos de Planeación Participativa*. Serie: Planeación Hidráulica en México, Comisión Nacional del Agua-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- CONAGUA-SEMARNAT (2008), *Guía para Identificación de Actores Clave*. Serie: Planeación Hidráulica en México, Comisión Nacional del Agua-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- CONAGUA (2010), *Guía para la construcción de consensos en la gestión integrada del agua*. Comisión Nacional del Agua e Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, México.
- CONAGUA (2013), *Estadísticas del agua en México 2013*. Comisión Nacional del Agua-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- CONAGUA (2013), *Programa Nacional Hídrico 2013-2018*. Comisión Nacional del Agua-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- CONAGUA (2014), *Manual de Integración, Estructura Orgánica y Funcionamiento*. Comisión Nacional del Agua, México.
- CONAGUA (2015), *Estadísticas del Agua en México*. Comisión Nacional del Agua, México.
- CVIAM (2015), *Información del agua en México*. En Centro Virtual de Información del Agua en México. Disponible en: <http://www.agua.org.mx> (consultada el 23 de abril de 2015).
- DE LA PEÑA, María, Jorge DUCCI y Viridiana ZAMORA (2013), *Tratamiento de aguas residuales en México*. Banco Interamericano de Desarrollo, México.
- DENTON, Thalía (2006), *El Agua en México: Análisis de su régimen jurídico*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- DOF (2006), *Reglamento Interno de la Comisión Nacional del Agua*. Diario Oficial de la Federación, México.
- DOF (2013), *Ley de Aguas Nacionales*. Diario Oficial de la Federación, México.
- DOF (2014), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, México.
- HERZ, Carlos (2011), *Prevención y manejo de conflictos socio ambientales*. SERIE MANUALES 6, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Perú.
- KINGDOM, John (1995), *Agendas, alternatives and public policies*. Harper Collins, Nueva York.
- KRIESBERG, Louis (2005), "Nature, Dynamics, and Phases of Intractability". DOI: 10.1007/978-3-319-40751-7\_4. En CROCKER, C. A.; HAMPSON, F. O. y P. AALL (eds.), *Grasping the Nettle. Analyzing Cases of Intractable Conflict*. United States Institute of Peace Press, Washington, D. C., pp. 65-97. DOI: [doi.org/10.7202/014643ar](https://doi.org/10.7202/014643ar).
- LEDERACH, Juan (1992), *Enredos, pleitos y problemas*. Una guía práctica para ayudar a resolver conflictos. Ediciones Clara-Semilla, Colombia.
- MERINO, Mauricio (2013), *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- MORAN, Michael; REIN, Martin y ROBERT Goodin (eds.) (2007), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, Oxford. DOI: [doi.org/10.1002/pam.20430](https://doi.org/10.1002/pam.20430).
- MITCHELL, Christopher (2005), *Resolving intractable conflicts: a handbook*. LoCh Books e Institute for Conflict Analysis and Resolution, George Mason University, United States.
- MUSSETA, Paula (2010), *Los conflictos por agua en América Latina*. Documento de trabajo 2, Centro de Estudios y Programas Interamericanos-Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.
- OSTROM, Elinor (2000), *El gobierno de los bienes comunes*. La evolución de las instituciones de acción colectiva. Universidad Nacional Autónoma de México-Fondo de Cultura Económica, México.
- PACHECO-VEGA, Raúl (2013), "Los conflictos intratables por el agua en México: Aproximaciones teóricas y acercamientos metodológicos". En KAUFFER, Edith (ed.), *Taller Temático Las Dimensiones Políticas de los Recursos Hídricos: Miradas Cruzadas para Politizar el Debate*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Chiapas, México, pp. 1-30.
- PACHECO-VEGA, Raúl (2014), "Conflictos intratables por el agua en México: aplicando el recorte analítico de intratabilidad, 'enmarcamiento y re enmarcamiento'". En DE ALBA Felipe y Lourdes AMAYA (eds.), *Estado y ciudadanía del agua: como significar las nuevas relaciones*. Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 279-317.
- PAGE, Edward (2007), "The Origins of Policy". En MORAN, Michael; REIN, Martin y Robert GOODIN (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- PARRA, Luz (2014), *Manual para la formación y capacitación en mediación comunitaria*. Centro de Seguridad Urbana y Prevención SC., México.
- RAMÍREZ, Erika (2010), "Represas desplazan 170 mil mexicanos". *Contralinea*, disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/11/23/represas-desplazan-a-170-mil-mexicanos/> (consultado en noviembre de 2014).
- RUÍZ, Jaime (2005), "Elementos para una teoría del conflicto". *La sociología en sus escenarios* (11), Centro de Estudios de Opinión. Universidad de Antioquia, Colombia.

- RUIZ, Rafael (2015), “Convergencia de política hacia la gestión integral de recursos hídricos en México”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, IV (2), pp. 67-88.
- SAINZ, Jaime y Mariana BECERRA (2007), *Los conflictos por agua en México*. Instituto Nacional de Ecología, México.
- SANTACRUZ, Germán (2012). “Conflictos sociales por el uso del agua en la cuenca del río Valles, Huasteca, México (1900-1945)”, *La Revista de El Colegio de San Luis*, II (4), El Colegio de San Luis, pp. 102-129.
- SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne y FREDERIC Varonne (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, España.
- TEJERINA, Benjamín (1991), “Las Teorías Sociológicas del Conflicto Social. Algunas Dimensiones Analíticas a partir de K. Marx y G. Simmel”. *REIS*, Revista Española de Investigaciones sociológicas (55), pp. 47-63. DOI: 10.2307/40183540.
- THOENING, Jean Claude e Ives MENY (1992), *Las políticas públicas*. Ariel, España.
- VALLACHER, Robin; COLEMAN, Peter; NOWAK, Andrzej y Lan BUI-WRZOSINSKA (2010), “Rethinking Intractable Conflict: The Perspective of Dynamical Systems”. *American Psychologist*, LXV (4), pp. 262-278. DOI: 10.1037/a0019290.
- Vargas, Sergio (2013), *Prevención de conflictos y cooperación en la gestión de los recursos hídricos en México*. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, México.
- VARGAS, Sergio y Eric MOLLARD (2012), “Principios teóricos y metodológicos para el análisis de los conflictos por agua”. En VARGAS, Sergio; MOLLARD, Eric y Alberto GÜITRÓN (coords.). *Los conflictos por el agua en México: caracterización y prospectiva*. Conamexphi, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México pp. 11-22.
- WOLF, Aarón; KRAMER, Annika; CARIUS, Alexander y GEOFFREY Dabelko (2005), “Gestionando conflictos por el agua y cooperación”. En RENNER, Michael; FRENCH, Hilary y Erik ASSADOURIAN (coords.). *La Situación del Mundo 2005: Redefiniendo la seguridad mundial*. Centro de Investigación para la Paz, Barcelona, pp. 155-178.