

# **La competencia y los conflictos por el agua en México 1990-2006.**

Sergio Vargas Velázquez.

Cita:

Sergio Vargas Velázquez (2007). *La competencia y los conflictos por el agua en México 1990-2006*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/1094>

## **La competencia y los conflictos por el agua en México 1990-2006**

Sergio Vargas Velázquez

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua

svargas@tlaloc.imta.mx

### **Resumen**

En 1990 se inicia la descentralización de la gestión del agua en México. En la irrigación se transfirieron 3.2 millones de hectáreas a poco más de 450 asociaciones de agricultores, con resultados contrastantes en cuanto a condiciones de operación y financiamiento. Se han creado comisiones estatales de agua y consolidado los organismos paramunicipales de agua potable y saneamiento. Sin embargo, la crisis ambiental del agua continúa, y una de sus manifestaciones es la emergencia de importantes conflictos por el agua. La explicación de esta situación es compleja, por un lado está el hecho de que históricamente se sobreconcesionó el agua en acuíferos y cuenca, por el otro está el desfase entre desarrollo y disponibilidad de agua, que provoca que en una franja importante del país no exista más agua que repartir para nuevos usuarios, manifestando permanentemente sobreexplotación del recurso, competencia entre usos y conflictos. Para enfrentar esta situación, el gobierno federal promovió la reforma a la Ley de Aguas Nacionales de 2004 y la reorganización de la Comisión Nacional del Agua, Conagua, con la creación de organismos ejecutivos de cuenca y su interpretación del papel de los mecanismos de mercados y la eficiencia como conductores de la distribución del agua. Sin embargo, existe una gran tensión al interior de la hidrocracia federal entre quienes rechazan y los que apoyan la profundización de la descentralización de la política pública del agua, en tanto los distintos grupos de interés en torno al agua escalan sus estrategias de acceso al agua.

### **Introducción**

El conflicto social asume variadas formas. Una de las formas más recurrentes es el conflicto como la competencia sobre el control de los recursos, o por ventajas deseadas por otros, donde la violencia física puede o no ser empleada. La competencia regulada es una suerte de

conflicto “pacífico” el cual está resuelto dentro de un marco de reglas o normas sociales, o un marco institucional.

Los conflictos más estudiados son aquellos que rebasan las reglas jurídicas o sociales establecidas, y tienden a implicar acciones colectivas que involucran violencia física, a través de manifestaciones, movilizaciones, retención de funcionarios o representantes de los grupos oponentes, e implica la movilización de distintos recursos de poder, generalmente fundamentados en una organización de los grupos enfrentados.

Hay que establecer la diferencia existente entre los conflictos calificados de “sistémicos” o “estructurales” de los conflictos sociales. Los primeros se constituyen a partir de las dificultades de integración, por ejemplo de determinadas formas de gobierno con tipos de economía. En cambio, el conflicto social se refiere al que ocurre en el ámbito explícitamente de las interacciones sociales; a este último tipo de conflicto por el agua como recurso o “bien” nos referiremos.

También se debe considerar que los conflictos sociales son inherentes a las sociedades complejas, así como de carácter “transversal”, ya que en ellos participan multiplicidad de grupos de interés o grupos de presión entre quienes difícilmente existe plena compatibilidad de objetivos. En la literatura sociológica y política se ha establecido que a mayor desarrollo de mecanismos o reglas para solucionar conflictos, y capacidad del marco institucional para examinarlos y contenerlos (no necesariamente resolverlos de manera definitiva), mayor “governabilidad” o “governanza” existe (Solanes, M., y Peña y Solanes), esto es, mayor capacidad del arreglo institucional de “regular” las demandas de los grupos de interés o de presión. Tradicionalmente se califica este proceso como “institucionalización de un conflicto”, ya que se refiere al surgimiento de instituciones de regulación del conflicto, entendiendo el término de institución como aquellas prácticas sociales que son regularmente repetidas, son sancionadas y mantenidas por normas sociales. Es por tanto un proceso mediante el cual las prácticas sociales vienen a ser suficientemente regulares y continuas.

Otros términos que se utilizan comúnmente es el de grupo de interés o grupo de presión. En ambas expresiones se enfatiza la idea del comportamiento organizado de grupos, que persiguen un fin compartido, no necesariamente económico o político, y que de manera más o menos formal o informal, se organizan a través de una estrategia para influir e incluso imponer su punto de vista en una política o decisión pública. Existen diversas teorías sobre el

tipo de interacciones posibles que establecen estos grupos con los distintos tipos de arreglos institucionales; en el caso de los conflictos ambientales se ha aplicado ampliamente este tipo de análisis.

El conflicto social ha sido definido de diversas formas. K. E. Boulding lo define como “una situación de competencia en la que las partes son conscientes de la incompatibilidad de futuras potenciales posiciones, y en la que cada parte aspira a ocupar una posición que es incompatible con las aspiraciones de la otra”; de esta manera todo conflicto supone un cierto grado de “organización”. Otra definición considera que el “conflicto social es una relación entre dos o más partes que (o cuyos portavoces) creen tener metas incompatibles”. En otras definiciones se mencionan el tipo de “instrumentos” o recursos que movilizan las partes para alcanzar sus metas, la manera en que una parte trata de inducir a la otra a ceder bajo la coerción, o la amenaza para hacerlo, estableciendo una “estrategia conflictiva”; otro tipo es la persuasión, recompensas contingentes, o incentivos. En este sentido debe resaltarse la conciencia del conflicto, ya que a veces existe competencia pero sin conciencia de ello es difícil decir que hay un conflicto social. Podemos establecer que las situaciones que los observadores consideran conflictivas, sin que los partidarios las evalúen así, no constituyen conflictos sociales; algunos autores llaman a estas situaciones “tensiones sociales”.

El conflicto ambiental “involucra a dos actores cuyos intereses respecto de dichos impactos son contrapuestos, uno de estos actores es el que genera el impacto y su antagonista, el que se defiende de este. No basta que un actor origine el conflicto, sino que es necesario que haya otro actor que esté dispuesto a defender o proteger el ambiente afectado (Padilla, 1990, Sabatini, 1997). Muchos autores vinculan el modelo de desarrollo, industrialización y urbanización con los conflictos ambientales (Martínez Allier; 1992, 1994). Un daño ambiental no necesariamente activa un conflicto ambiental, sino la incompatibilidad de intereses.

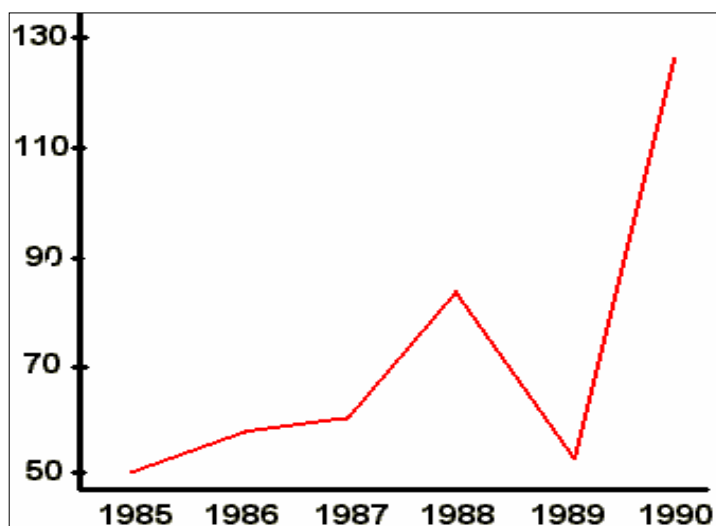
En resumen, los conflictos sociales son procesos que manifiestan una cierta “organización” a través de las acciones que asumen los grupos que en ellos participan, los cuales tienen una expresión en la conciencia, esto es, se expresan en posiciones contrapuestas respecto al acceso o uso y aprovechamiento de un recurso o condición del mismo, y durante los cuales se movilizan distintos recursos, pudiéndose generar una variada gama de acciones colectivas.

En el caso México, el actual arreglo institucional está en un prolongado proceso de transición, en el cual, se observan profundas modificaciones en la estructura pero al mismo tiempo fuertes

resistencias hacia una gestión descentralizada. En otra parte se analizan estas transformaciones (Mollard, Vargas, 2002; Wester, Vargas Mollard, 2004), las cuales todavía generan una gran incertidumbre sobre sus consecuencias en el proceso de gestión del agua, tanto en las posibilidades que tiene de realmente frenar el deterioro del agua, generar procesos de negociación que encaucen la creciente conflictividad por el agua hacia los espacios de participación creados en torno a los consejos de cuenca.

En el caso de nuestro país es muy difícil estimar la tendencia creciente de los conflictos por el agua, más aún cuantificarla. Institucionalmente no se lleva un registro de los mismos, sino de manera fragmentada, distintas instituciones se involucran en las movilizaciones, controversias jurídicas entre distintos tipos de usuarios o entre usuarios e instituciones. De cualquier manera resulta relevante el hecho de que en distintas evaluaciones hechas con base en información de tipo hemerográfico, el crecimiento en las últimas dos décadas de la problemática del agua evidenciada a través de la movilización, acción verbal o directa, de distintos grupos sociales. Es difícil decir que aumentaron, ya que no se cuenta con una metodología que permita “cuantificar” un fenómeno tan evasivo, y tampoco es de fácil acceso la información respecto a las acciones que realizan los “usuarios del agua” ante instituciones como la CONAGUA, Procuraduría Agraria, o los tribunales de distinto tipo (agrarios, civiles, etc.) en los que se dirimen asuntos del agua.

Gráfica 1. Conflictos por el Agua en el Valle de México, 1985-1990 (núm.)



Fuente Boletín Agua y sociedad, No 3. Enero de 1992, IMTA-CNA-SARH.

Por ejemplo, se tiene documentado el rápido crecimiento de los conflictos por el agua en el Valle de México. Más recientemente, se estableció con una metodología muy similar la amplitud de este tipo de conflictos por el recurso. (Sainz Santamaría, et al, 2004) Hay que señalar que en la mayoría de los casos, estos estudios sólo reflejan la conflictividad puntual, organizada o estructurada a un nivel más que local, entre grupos sociales, económicos y políticos y las instituciones de distinto nivel de gobierno, dejando a un lado la conflictividad difusa, la que aparece en todo sistema de agua y que generalmente es procesada internamente, sin involucrar a otros actores sociales e institucionales. Esto es así, porque, por ejemplo, en el caso de las asociaciones civiles de usuarios del servicio de riego, muchos conflictos son resueltos internamente, sin generar registro de esto hacia fuera de la misma organización. En este sentido, es importante decir que no podemos afirmar tajantemente que están creciendo los conflictos por el agua, aunque la evidencia hemerográfica nos dice que son cada vez “más públicos” estos problemas, ni tampoco nos permite diferenciar entre conflictos por tipo de uso. Es necesario establecer un criterio metodológico para su contabilización, con el fin de mostrar este ángulo tan polémico respecto al manejo y escasez de este recurso.

#### La transformación del arreglo institucional

Una de las características principales de la historia de la gestión del agua en México es el carácter centralizador asumido por el estado mexicano en cuanto al manejo del agua y las políticas públicas. Desde 1888 se inicia un proceso de continuada intervención federal en los proyectos de agua, quitando poco a poco autoridad a los usuarios de los sistemas y gobiernos locales. La Constitución de 1917 establece que los recursos hídricos son de la nación y esta, desde entonces está representada por el gobierno federal. Esta tesis que ha sido cuestionada últimamente, fue con la que justificó el amplio programa desarrollista, de gestión de la oferta, caracterizado por la inversión federal en obras para garantizar la oferta de agua para el desarrollo económico, en el que las decisiones se tomaron bajo las reglas de un régimen autoritario y centralista, de arriba hacia abajo, en el que poco se consideró la participación de la sociedad local o las consecuencias ambientales de tales obras. Sin embargo, nunca fue muy eficiente este tipo de gestión, ya que se constituyeron en organismos gubernamentales muy pesados y muy ineficientes en el ámbito local –como por ejemplo en la regulación de

derechos, el control de usuarios irregulares, entre otros- produciéndose desde entonces una articulación deficiente entre entes nacionales y subnacionales y/o locales.

A partir de 1990, con la transformación en la política pública del agua que pasa de un modelo de gestión centralizada de la oferta, a otro, todavía en transición, de gestión descentralizada de la demanda con base en cuencas hidrológicas, se incorporó como un elemento muy importante la participación social, en tanto se consideró fundamental poder contar con el apoyo de la sociedad para dirimir conflictos, financiar así como operar y mantener a la escala local los sistemas hídricos. La participación social fue acotada en la Ley de Aguas Nacionales de 1992, a los consejos de cuenca y sus órganos auxiliares, los cuales se implementaron con un enfoque de arriba hacia abajo, bajo un modelo de participación “dirigida” o controlada institucionalmente, y dejándole funciones exclusivamente de carácter consultivo. A más de 15 años de iniciado este proceso, todavía se observan muchas limitaciones y riesgos para la consolidación de la participación social, además que en los últimos años han surgido movimientos sociales que cuestionan abiertamente el actual arreglo institucional, por un lado, y por el otro persisten entre distintos actores gubernamentales la percepción de que el gobierno federal debe retener todavía el control de distintas políticas públicas. De igual manera siguen ausentes los mecanismos modernos de resolución de conflictos, como por ejemplo las prácticas de mediación. Los espacios de representación a escala de gran región hidrológica difícilmente representan la diversidad social, y no permiten hacer fluir la información, comunicación hacia la sociedad civil, y difícilmente ayudan a legitimar la política del agua.

Era evidente que el Estado mexicano no podía seguir financiando los sistemas de gran irrigación como lo había hecho durante varias décadas. Desde su fundación en 1989, la Comisión Nacional del Agua, Conagua, se propuso llevar a cabo cambios importantes con el fin de establecer mecanismos institucionales para la asignación eficiente del agua y de los derechos de aprovechamiento, así como un sistema de precios para incentivar la inversión y que, aun cuando el agua es un bien público y el gobierno federal quien debe administrarla, permitiera participar a los usuarios (privados o sociales) bajo la normatividad, autorización y supervisión de la misma Conagua. La solución que propuso el gobierno federal fue la transferencia de los distritos de riego a asociaciones de usuarios para que éstos administraran y operaran sus sistemas, con base en una cuota de riego de autosuficiencia y bajo su supervisión y control directo. Con este propósito se les reorganizó en módulos, según criterios de

eficiencia y compatibilidad con la estructura del distrito, lo que implicó agrupar las secciones de riego para compactar superficies de entre 4 mil y 8 mil hectáreas para cada asociación (esto no siempre se cumplió ya que el rango de los módulos en todo el país va de 1,000 hectáreas hasta varias decenas de miles de hectáreas en el norte del país).

El compromiso del gobierno federal era lograr la transferencia al mismo tiempo que llevar a cabo la renovación de la infraestructura hidroagrícola, lo cual podría realizarse con base en la coinversión estatal y de los interesados, estableciendo en el mediano plazo la dotación y la medición volumétrica. Se planteó el reto de promover la participación de los usuarios para generar una nueva cultura del agua, basada en la eficiencia y productividad en el aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Esta mayor participación sólo se logra –según se afirma en los lineamientos institucionales– con la descentralización y concesión del servicio de agua y un sistema de precios y cuotas sin las distorsiones generadas por los subsidios públicos. Este sistema descentralizado tendría como principal espacio de representación de intereses y de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, a la cuenca hidrológica.

Es en 1989 cuando se retoman en una sola institución todas las tareas en materia de agua, la Conagua, pero aún bajo la rectoría del sector agropecuario federal encabezado por la SARH. El marco legal requería ser actualizado y en 1992 se expide la Ley de Aguas Nacionales (LAN) vigente y en 1994 su reglamento, el cual es reformado en 1997. Vale la pena mencionar los conceptos que la LAN innovó en 1992 respecto a la ley anterior. Quizá los términos más relevantes que se introdujeron fueron: el Desarrollo Integral Sustentable como propósito último en materia de agua, la participación de los usuarios e interesados en el agua en la programación hidráulica, el reconocimiento de un mercado de derechos de agua, la necesidad de contar con títulos de concesión para otorgar la certeza jurídica a los usuarios, la obligación de la autoridad del agua de hacer pública su disponibilidad así como su calidad, contar con un Registro Público donde estén inscritos todos los usuarios existentes y la creación de los Consejos de Cuenca.

#### Doce años de aplicación de la Ley de Aguas Nacionales de 1992

Hay resultados evidentes de la aplicación de la LAN de 1992. Pero las tensiones características del régimen político mexicano se trasminan a toda la estructura burocrática. En



particular la tensión entre descentralizar hacia gobiernos estatales y locales y mantener la autoridad del agua. Si bien en varios sectores de la actividad gubernamental se han dado procesos de descentralización mucho más profunda sustantiva, como en el caso de la educación o la que se encuentra en proceso en materia de salud, en la gestión del agua se han asumido los principios de la gestión integrada del agua por cuenca hidrológica, pero en varios aspectos se sostiene y fortalece el centralismo; los procesos de arriba hacia abajo prosperan y se multiplican; hoy, la gestión del agua es sólo federal y varios gobiernos estatales pelean por la existencia de aguas de jurisdicción estatal. Los consejos de cuenca enarbolan los principios de la gestión participativa, pero hasta la fecha, son organismos exclusivamente de consulta sin autoridad deliberativa respecto a la planeación, ordenamiento o resolución de conflictos; en la práctica requieren de mayor sustento local y estatal, no cuentan con programas y están sujetos a considerable control por parte de Conagua. Los estados y municipios quedan relegados en los arreglos institucionales para la gestión del agua; sólo participan en la prestación de servicios.

Existen varias situaciones en las que se está mostrando las limitaciones de este modelo de gestión por cuenca. Una parte de la hidrocracia federal considera que el transferir funciones hacia los gobiernos estatales debilita la ya estresada capacidad de regulación del estado mexicano en materia de agua. Esto los lleva a considerar necesario mantener todavía el control administrativo y presupuestal como uno de los ejes sobre los cuales se debe de construir la política del agua a nivel de cuenca hidrológica, al ser el gobierno federal el ente superior capaz de controlar y regular los grupos de interés y las presiones políticas y económicas por el agua. El resultado de esto es que la participación pública sigue siendo modesta, y los compromisos de usuarios del agua y organizaciones de la sociedad son escasos.

Las limitaciones que persisten y que dieron origen a las propuestas de modificación de la LAN de 1992 están en las necesidades derivadas de la administración de concesiones y asignaciones ha superado los esfuerzos y capacidades de Conagua. Se requiere de otros y más eficientes instrumentos de política pública para controlar un mercado del agua que actualmente requiere de mayores esfuerzos para su regulación, dando cabida a la posibilidad de incorporar a nuevos usuarios y redistribuir el agua con criterios de justicia social. Tampoco existen disposiciones para mitigar y resolver conflictos, y en muchas situaciones la misma Conagua es juez y parte; esto ha llevado a algunos a pensar en la posibilidad de un Tribunal Federal de Aguas. Las

sanciones administrativas previstas en la Ley no han logrado una disminución en el número de ilícitos, y tampoco se ha frenado la tendencia hacia el deterioro de los recursos hídricos, ni se han fortalecido las finanzas del sector agua después del primer efecto de la LAN en sus primeros años de aplicación.

La reforma a la Ley de Aguas nacionales de 1992 se inició desde finales de la década de 1990. Algunos de las dificultades generadas con esta ley fue la de la buena regulación y registro de los derechos de agua. El funcionario responsable durante varios años de este proceso reconoce que se hizo el registro de manera que se dio cabida a la incorporación de tomas irregulares a través de una titulación “al galope” que de otra manera no habrían sido consideradas. (Garduño, 2005) El mismo proceso de los Títulos de Concesión o Asignación –Párrafo 6 Art 27 Constitucional- ha sido cuestionado en términos de quién estaba facultado para firmar los títulos respectivos, lo cual se trató de corregir con medidas administrativas en el reglamento de Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat, en donde quedó adscrita la Conagua desde 1994.

Otra de las razones para la revisión de la LAN ha sido el rápido incremento de los conflictos por el agua, la escala que empiezan a tener en términos de procesos sociales que logran instalarse en la dinámica no sólo local sino regional, incluyendo en varios casos a varias cuencas, varios gobiernos federales e importantes centros urbano-industriales. Los casos de la Ciudad de México, Toluca, Querétaro, León o Guadalajara son sólo algunos en los que la relación de estos centros con respecto a zonas desde donde se extrae el agua implica una nueva dimensión de relaciones entre campo-ciudad. Los conflictos con los agricultores a quienes – por ser ineficientes de acuerdo a los criterios técnicos- se les debe reducir el volumen de agua de su concesión para sostener el servicio a los usuarios urbano-industriales ha generado y provocará innumerables conflictos en los que ya están involucrados todos los gobiernos locales y estatales, y en los que estas autoridades tienen poca capacidad de influencia para resolverlos.

En abril 2003, se propuso un proyecto de reformas de la Ley sobre las Aguas Nacionales. Sin embargo, el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada suspendió el progreso de este proyecto que había sido aprobado por las Cámaras de los Senadores y Diputados, en el mes de septiembre de 2003. Este proyecto de reforma consagraba la descentralización del Conagua retirándolo completamente de la tutela de la Semarnat e institucionalizaba la transformación

de las 13 Gerencias Regionales en Organismos de cuenca a fuerte autonomía de gestión administrativa y financiera.

Figura 2 Comparación de la LAN 1992 y su reforma en 2004

<b>Concepto</b>	<b>Ley 1992</b>	<b>Reformas 2004</b>
Definiciones básicas para apoyar la aplicación de la Ley	Incompletas, se trataron de completar en el Reglamento	Si, se incluye una rica compilación de definiciones para fortalecer el Proyecto de Ley y facilitar su aplicación
Planificación Hídrica obligatoria	Reducida	Si, además el Ejecutivo aprueba programas por cuenca hidrológica y por acuífero
Administración del Agua	Si	Si, reforzamiento para solución de conflictos y confrontar sobreconcesión y sobreexplotación
Sistema Financiero del Agua	Si, limitado	Si, se robustece la propuesta con un Título específico sobre la materia; deben realizarse modificaciones a la Ley Federal de Derechos
Impulsa la Gestión Integrada del Agua	Parcialmente, falta vincular la gestión con ecosistemas vitales y gestión ambiental	Si, es una de sus motivaciones fundamentales y orienta las disposiciones del Proyecto de Ley
Orden político y geográfico de acción	Un orden (Federal), con modesta atención a los demás órdenes	Tres Ordenes (Federal, Estatal y Municipal), además de usuarios y sociedad organizada
Reglamentos	Uno, de carácter nacional (criterio de tabula rasa)	Propone reglamentos nacionales así como regionales
Impulsa la gobernabilidad del agua	Parcialmente, no aborda plenamente a todos los actores en la gestión del agua	Si, refuerza arreglos institucionales, consejos y organismos de cuenca, aclara roles en el sector Federal y fortalece el papel Estados y Municipios y mejora la participación social
Descentralización y desconcentración	Reducida	Si, con disposiciones claras en ambos sentidos
Participación Pública	Si pero débil y sin precisión	Si, se proveen mecanismos para privilegiar la participación pública
Gestión por Cuenca, Consejos y Org. de Cuenca	Si, parcialmente bajo un control central	Si, Con amplia participación de los tres órdenes de gobierno, de las organizaciones de usuarios y de la sociedad

Fuente: Con base en Mestre, 2004, en Vargas y Mollard 2005.

En Diciembre 2003, un nuevo proyecto de Ley fue aprobado por la dos Cámaras. Este proyecto se publicó finalmente en la Gaceta oficial del 29 de abril 2004. Al contrario de lo

expresado en el primer proyecto, la Conagua queda finalmente bajo tutela de la Semarnat. Sin embargo se ratifica formalmente la creación de los 13 organismos de cuenca así como diferentes transformaciones institucionales relevantes.

De cualquier manera se plantea una fuerte contradicción entre esta fuerza descentralizadora y participativa, y la fuerza contraria que busca sostener un grado importante las funciones actuales de la CNA. Esto se evidencia en las posiciones asumidas por distintos sectores de la burocracia hidráulica durante el proceso de negociación y aprobación de la reforma a la Ley de Aguas Nacionales, que culminó en 2004, y del cual, a pesar de haberse cumplido los plazos, aún no se realiza la reorganización de los consejos de cuenca y las gerencias regionales en organismos ejecutivos desconcentrados de la CNA. En los aspectos de la participación social, la reforma de 2004 la amplía, dando cabida a sectores antes excluidos como son los gobiernos municipales, haciendo crecer el número de representantes y funciones de los consejos de cuenca, además de generar varios cambios muy importantes hacia una mayor descentralización de las funciones de las oficinas centrales de la CNA, hacia organismos ejecutivos de cuenca desconcentrados, con nuevas funciones y reconocimiento a las instancias de apoyo a los consejos -comités y comisiones de cuenca y acuífero-, caracterizados hasta ahora por su subordinación a la misma CNA y con regular o baja participación de los usuarios. La intención y puertas que abre esta reforma contrastan con la opinión de algunos políticos y funcionarios federales que la han frenado y aún consideran que fue una mala reforma. Desde mediados de 2006 hay ya una propuesta de reforma a la reforma de 2004, en la cual se propone retirar ciertas funciones administrativas a los consejos de cuenca, manteniéndolos como instancias consultivas.

### Reflexiones Finales

Más que conclusiones precisas, queremos confirmar la tendencia hacia un conflicto ambiental de largo plazo. Es importante entender sus causas para poder realizar propuestas. Los conflictos ambientales son procesos organizados, sistemáticos, en donde los grupos de interés, sociales o institucionales establecen estrategias conflictivas que pueden llevar a la disuasión o al enfrentamiento abierto con el oponente. Implica procesos de escalamiento como desescalamiento. El conflicto construye o destruye la legitimidad de las instituciones, públicas

o sociales, a través de la articulación de las percepciones. Es por esto que las visiones de los agricultores, como de los ambientalistas o funcionarios estatales o federales ya son difícilmente reconciliables, ya hay una percepción construida de los oponentes y hay estrategias de conflicto. La solución tendrá que pasar por la reconstitución de la gobernabilidad del agua, esto es, por rearmar el entramado entre el arreglo institucional y los grupos de interés, proceso que es eminentemente político, más allá de la contabilidad y aritmética hidráulica.

Esta pequeña incursión entre los conflictos sencillos sobre el agua es aleccionadora a diferentes aspectos. Primero, los datos son difíciles de conseguir, tanto en los organismos como en las comunidades. Los organismos intentan solucionar lo que pueden en la urgencia sin tener muchos recursos, menos para prevenir con un control de la ilegalidad por ejemplo. En las comunidades, a la gente involucrada, no le gusta platicar de conflictos frente a gente ajena. Al contrario, su reflejo de base es de decir que hay buena convivencia en la comunidad. En pocos casos, generalmente los casos ya mediatizados donde hay algo que ganar por el reclamante, hay interés por discutir del caso. Sobre el punto de la metodología, es mucho más fácil que la gente platique de sus conflictos cuando ya se sabe algo del asunto y de los actores. Segundo, las relaciones geográficas, entre tierra y agua o según los organismos involucrados no llevan a diseñar un padrón claro de la conflictividad, tampoco de la dinámica general de los conflictos. Pero hay otros factores que se arraigan en una conflictividad y unas formas de organización social más histórica, lo que lleva a estudios más monográficos en diferentes zonas.

Finalmente, no podemos aprovechar de una teoría de la conflictividad sencilla que nos pueda ayudar en el diseño metodológico como en la interpretación. Queda mucho por hacer al nivel estadístico y en las tipologías que permiten adentrar en los fenómenos sociales. Una teoría requeriría trabajar en casos sencillos, es decir en casos donde no hay politización, cambio de escala cuando el indigenismo se agrega al conflicto local o estratos de actores que apoyan a un protagonista u otro (sindicatos, ONGs, dependencias del gobierno, etc.). En varios casos, esta complejidad ya existe, pero a un nivel de complejidad intermedia que permite un análisis dinámico tanto de las representaciones mentales de los grupos involucrados como los argumentos y las realidades percibidas de manera diferencial, así como el papel de las autoridades como mediadoras y como referente legal.

## Referencias

- Garduño, Héctor (2005). “Lessons from Implementing Water Rights in Mexico”, en *Water Rights Reform: Lessons for Institutional Design* / Edited by Bryan Randolph Bruns, Claudia Ringler and Ruth Meinzen-Dick. IFPRI.
- Giugale, M. M., O. Lafourcade and V. H. Nguyen, (ed.) *México. A Comprehensive Development Agenda for a New Era*. The International Bank for Reconstruction / The World Bank, 2001, Chapter 26 Water.
- Mollard, E., Vargas S., 2002, “Actores, iniciativas y conflictos en situación de transición política e institucional. Un primer acercamiento a la cuenca Lerma-Chapala”, en *Memorias del II Encuentro Lerma-Chapala-Santiago*, Octubre, El Colegio de Michoacán.
- Mollard, E. y S. Vargas Velázquez (2004), “Liable but not guilty: The political use of circumstances in a river basin council (Mexico)”, *Understanding the Role of Politics in Water Management*, Marseilles 26–27 February. <http://www.worldwatercouncil.org/publications.shtml>.
- Ohlsson, Leif, *Water Scarcity and Conflict*, 2003.
- Sainz Santamaría, Jaime y Mariana Becerra Pérez. “Los conflictos por agua en México: avances de investigación”, *Gaceta Ecológica*, No. 67, Instituto Nacional de Ecología, 2003. <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/gacetas/389/>
- Vargas, S. y E. Mollard, ed. (2005). *Problemas socio-ambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México*. Jiutepec, Morelos: IRD-IMTA. 386 p.
- Wester, Philippus y Sergio Vargas Velázquez, Eric Mollard, “Negociación y Conflicto por el Agua Superficial en al Cuenca Lerma-Chapala: Actores, Estrategias, Alternativas y Perspectivas (1990-2004)”, en *Encuentro de Investigadores del Agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago: Agricultura, industria y ciudad. Pasado y presente*, Villa Montecarlo, Chapala, Jalisco, 6 a 8 de octubre de 2004. El Colegio de Michoacán-Universidad de Guadalajara.