

# El agua en la ciudad de México y el factor de fragmentación política

KARINA KLOSTER\*  
FELIPE DE ALBA\*\*

Perfiles Latinoamericanos 29  
Enero-Junio 2007

137

## Resumen

Desde los años ochenta México vive una profunda reorganización de su régimen político. Los cambios en los actores y las instituciones, así como en las representaciones del Estado mexicano se observan en un proceso con dos ejes principales, aunque con múltiples variantes. En primer lugar, la reforma del Estado, que transformara el rol del Estado de Bienestar por un estado *reducido* (Crozier, 1987). En segundo, el quiebre de las prácticas corporativas lo que permitiría el surgimiento de nuevos conflictos en un contexto de problemas y fuertes carencias sociales. En este artículo se analizan las formas que adquieren los conflictos sociales por el agua, en especial los de la metrópoli de México; tales conflictos, en este trabajo, se explican a partir de conceptos como la crisis decisional, la fragmentación política, y el quiebre de los mecanismos para su canalización.

## Abstract

Since the 80's Mexico experienced a deep reorganization on its political regime. A series of reforms of neoliberal direction change the actors, institutions and the representations of the Mexican State in process characterized by two major axes: In First, the State reform from a roll of welfare State to a reduced roll (Crozier, 1987). Secondly, a transformation on the relation State - society, ones broken the corporative practices which opened opportunities for the budding of a new and different social protests, in a context of great problems and social deficiencies. This is transformed into social conflicts, when engendering ineffective ways of water's management. In this article we analyze these conflicts in the metropolis of Mexico. In this work these conflicts can be explained using concepts like decisional crisis, political fragmentation and rupture of the forms upon which traditionally conflicts were managing.

*Palabras clave:* metrópoli, México, crisis, agua, conflicto, fragmentación política, indígenas.

*Key words:* metropolis, Mexico, crisis, water, conflict, political fragmentation, natives.

\* Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

\*\* Assistant de Recherche, Institut d'Urbanisme, Faculté d'Aménagement, Université de Montréal.

## Introducción

*Si la urbanización es la forma de asentamiento espacial habitual de la especie humana, ¿tiene sentido seguir hablando de ciudades? ¿Si, tendencialmente, todo es urbano, no deberíamos cambiar nuestras categorías mentales y nuestras políticas de gestión hacia un enfoque diferencial entre las distintas formas de relación entre espacio y sociedad?*

JORDI BORJA Y MANUEL CASTELLS

**E**n México, desde la década de 1980, las transformaciones de la economía y la voluntad de liberarla a la “mano invisible del mercado” tuvieron que ver con presiones ejercidas desde las reglas propias de un mundo global. El mercado financiero internacional comenzó a influir decisivamente sobre las políticas públicas latinoamericanas, a través de sus políticas monetarias. No ha sido casual que esto se haya generalizado en el continente en un contexto de crisis económicas recurrentes que posibilitaron la injerencia de los grandes instrumentos de disciplinamiento mundial (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). Asimismo estas instituciones, lograron articular y concretar las disposiciones de las grandes potencias del mercado financiero internacional a nivel del territorio del estado nación. Así es como las exigencias impuestas por dichos organismos financieros han impactado en la descentralización de un conjunto de funciones del gobierno federal hacia otros niveles de gobierno (el estatal, el regional o el municipal), así como en la delegación de la responsabilidad en la gestión de los servicios —entre los que se encuentra el agua— (Aboites, 1998) a la iniciativa privada, lo que supone, en definitiva, que el control de una gestión se traslada a nuevos grupos de poder.

Además de ser impuesta, esta descentralización, en México, contenía una crisis del estado nación de consecuencias profundas tanto en el plano económico, como en el político. En lo general, puede sugerirse que cuando se iniciaron las presiones para la descentralización del Estado en México, se concretarían una serie de fracturas en la hegemonía política vigente durante casi todo el siglo XX. Nos referimos, en específico, al quiebre de aquello que sostenía al partido dominante en el poder, sin interrupción, desde principios del siglo pasado: la alianza entre el Estado y una parte del campesinado, misma que se había construido a partir de la derrota del zapatismo. Aquí se piensa que el momento definitivo de la ruptura de dicho sustento histórico

del Estado mexicano ocurre con las modificaciones al Artículo 27 de la Constitución en 1992, que, entre otras, ponen fin al reparto agrario y fundan, al mismo tiempo, las bases para la creación de un mercado de tierras y agua. Esta transformación de orden jurídico-político, continuó a lo largo de las décadas siguientes hasta la actualidad, y se ha agudizado con la descentralización operativa del gobierno federal y con la apertura a la participación privada (Castro, *et al.*; Bonnafé y Zentella, 2005).

Para desarrollar este análisis, en este artículo se sugiere el concepto de fragmentación política relacionada con los “cambios” en las “formas” de la confrontación en las cúpulas del poder, en gran medida influidas por las circunstancias internacionales mencionadas. La noción de fragmentación política, como fenómeno ocurrido en las últimas décadas, se halla íntimamente vinculada a las luchas intercapitalistas en la esfera del capital transnacional y que se expresan en el plano nacional, en cada nivel del poder local y regional.

La hipótesis de este artículo tiene dos variantes: en primer lugar, sostiene que la descentralización jurídico-política del Estado mexicano ha repercutido en el aumento de la participación ciudadana en la toma de decisiones y, al mismo tiempo, sus modalidades han favorecido también serias innovaciones en las formas tradicionales de hacer política, porque habrían abierto la competencia por el poder a nuevos grupos, que aquí se examinan en un ámbito particular: la metrópoli.

En segundo lugar, el fenómeno de la fragmentación política ha resultado en una “apertura de oportunidades” que ha incentivado la lucha en los sectores más desfavorecidos, en tanto que, también genera otras modalidades del conflicto social en el régimen político mexicano (Schteingart, 2001). Estas “formas de conflicto social” se analizan desde la problemática del agua, en tanto que están definidas por una sociedad civil emergente cuya organización, en su fase inicial, articula, a su vez, novedosos y originales modos de lucha social.

En dicho sentido, este trabajo recapitula las rutas de investigación en las cuales se propone, en su sentido integral, desarrollar los vínculos hipotéticos del conflicto en la metrópoli de México con los cambios del régimen político mexicano en años recientes, con miras a continuar una investigación de mayor alcance.

### **La noción de una fragmentación histórico-política**

En nombre de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana (1910-1917), durante el periodo del Estado de Bienestar, se formaron organizaciones corporativas de militares, campesinos, obreros y sectores populares que “eternizaron” el control político de la burocracia del partido de Estado en el poder y de los líderes “charros” (Cosío,

1972; Wilkie, 1967).<sup>1</sup> En la operación política del régimen, esta figura del “charrismo” someterá durante décadas a los trabajadores a las reglas del partido hegemónico mediante presiones y amenazas de reducciones salariales, pérdidas de empleos, crédito agrícola, tráfico de pobreza urbana y rural, etc. (Aguilar, 1998), como garante de una importante reserva de votantes. La ciudad de México será el crisol de todas estas tendencias (Anton, 1996).

Con formas más acentuadas que en la ciudad, en el campo, los “caciques” se constituyeron en pieza fundamental para el control político y la mediación necesaria entre la clase dominante del modo de producción vigente y los grupos del modo de producción dominado (Paré, 1999). Según este último autor, cuando hablamos del caciquismo mexicano del siglo XX, o neocaciquismo, nos referimos al proceso de intermediación política que requiere la implantación del capitalista en un medio no capitalista como es el campo.<sup>2</sup>

La gestión de esta dinámica política se integraba entonces perfectamente en un método de mediación de tipo neocorporativista entre el Estado, controlado por el PRI, y los “representantes” de la sociedad civil, cooptados por la “máquina priista”, que en el fondo, estaba sujeta al recurso sistemático del *clientelismo* (De Alba, 2005), el cual representaba un tejido complejo de interrelaciones entre el poder público, el sector privado y la organizaciones sociales sectoriales (CNC, CTM, CNOP, etc.), (De Alba y Jouve, 2006).

De este modo, según la mayoría de los autores, el punto inicial de fractura se presentó con la crisis financiera de 1982,<sup>3</sup> tras la incapacidad técnica del Estado para pagar a sus acreedores internacionales la “tutela” funcional que establecieron después el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Bailey, 2001) sobre la política macroeco-

<sup>1</sup> En México se bautizó como charrismo sindical o líderes “charros” al fenómeno de *alianza* entre los jefes sindicales con el gobierno y los empresarios. En realidad, se trata de un caso paradigmático de supeditación y entreguismo de los líderes en las luchas obreras.

<sup>2</sup> Desde una inflexión teórica, la figura del cacique nace cuando la clase de los terratenientes pierden el poder político, surgiendo así un “vacío de poder” debido a que las masas que llevaron a cabo el proceso revolucionario no tenían ninguna organización o cuerpo ideológico que ofrecieran alternativas ideológicas o políticas para un cambio efectivo en la distribución del poder, incluso cuando algunos grupos intentaron controlarlo, fueron derrocados. Con el “vacío de poder” se instituyó la figura del cacique como mediador entre la burguesía que detentaba la direccionalidad política del México posrevolucionario. De esta manera, el cacique se erige como operador y mediador del control político en zonas rurales, como una característica de un período en que el capitalismo penetraba modos de producción no capitalista (Paré, 1999: 35). Una reflexión más profunda rebasaría los objetivos de este artículo.

<sup>3</sup> La crisis de 1982 puede resumirse con el retiro del Banco de México del mercado cambiario. Su transformación en un organismo público descentralizado provocó el establecimiento de más controles a la importación; los precios y tarifas públicas se elevan junto con las tasas de interés, los sueldos y los salarios. Escenario suficiente para acentuar más la quiebra de las finanzas públicas (Calderón, F., 2000: 24).

nómica de México, así como el surgimiento de una sociedad civil, movilizada por los partidos de oposición, que ya no aceptaba el autoritarismo del régimen y que cuestionaría las normas del intercambio político en las dos últimas décadas del siglo XX.

Se puede decir, entonces, que una manifestación de esta ruptura se constituye con los movimientos sociales surgidos en la metrópoli durante esta etapa, y que han sido sostenidos por los actores del viejo mundo rural, símbolo de los desplazados del *modus vivendi* metropolitano (Borja, Morse, *et al.*, 1992). Igualmente, es posible que estos movimientos sociales hayan estado “inspirados” en las resistencias sociales a la aplicación de un modelo neoliberal en México o a algunas de sus decisiones más importantes en la metrópoli (Campbell, 1997), como podría constatarse con el caso de la “crisis de Texcoco” por la instalación de un aeropuerto metropolitano (De Alba, 2005).

Estos movimientos recibieron apoyos de los distintos actores (políticos y sociales) que han tenido, en general, una fuerte tradición de lucha política en México, sobre todo de la izquierda aglutinada (o no) en el PRD. En dicho sentido, la oposición al PRI, proviniera desde la izquierda o desde “la sociedad civil”, colaboró para la fragmentación de la hegemonía del corporativismo priista (Domínguez y McCann, 1996).

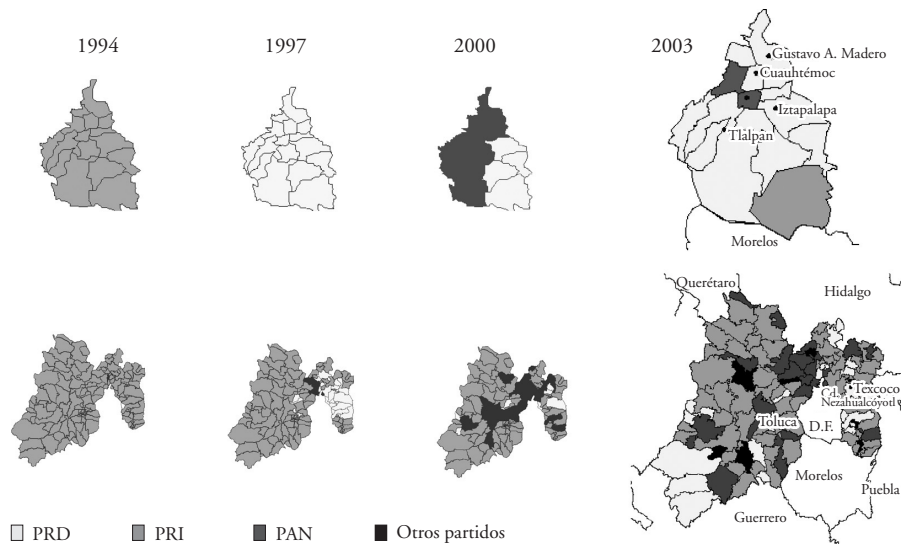
Estos cambios, por una parte, pueden considerarse como un proceso de *de-localización* del poder del Estado central hacia las autoridades locales, lo que se comprueba en el modo que asumió la gestión de los problemas estratégicos de la metrópoli de México, donde la “política” adquirió un papel central. Desde la perspectiva de este artículo, una posible consecuencia de dicha transformación se observa en los mapas adjuntos (Gráfico 1), los cuales demuestran que de 1994 a 2003 se desarrolló un escenario de alta fragmentación derivada de la competitividad político-partidaria (De Alba, 2005a).

Por otro lado, los cambios también pueden entenderse a partir de la acentuación de la conflictiva metropolitana y la “reconstitución” de nuevos actores —movimientos sociales y partidos— (De Alba, 2005a) que, a través de la *cooptación* y el clientelismo, producen en varias regiones del mundo (Le Galès y Lorrain, 2003) un nuevo tejido social, así como inéditas formas políticas de ejercicio del poder (Bazdresch, 1994).

En conjunto y en los últimos años, estos elementos configuran zonas de influencia en la metrópoli que se definen por los colores partidarios, un reflejo indirecto del crecimiento de la conflictividad social. En estos mapas de la competitividad político-partidaria pueden observarse al menos dos elementos de clara significación: en el norte metropolitano, donde se ubican las delegaciones y municipios con mayor presencia industrial, el PAN tiene una fuerte influencia; en el oriente, sur y nororiente hay, según el año de la elección, una clara presencia del PRD (1997); o bien, este mismo partido comparte con el PAN o el PRI (2000 y 2003) las zonas con mayor pobreza y tendencia de más alto crecimiento demográfico. Abundando, en la zona oriente se concentrarán

los más graves problemas de servicios donde queda incluido el caso que nos interesa: una fuerte e histórica carencia de agua (Borja, De Alba, *et al.*, 2004). Así, puede concluirse que el territorio político metropolitano se divide y se polariza, provocando con ello la aparición de otros contenidos sociales y diferentes articulaciones políticas con actores (Castillo, Ziccardi, *et al.*, 1995) como las interrelaciones con otros territorios (Bennet, 1997) en conflicto con la metrópoli, de lo que un ejemplo serían las protestas de los indígenas mazahuas que veremos al final. La hegemonía tradicional no solo está en cuestión, sino que parece modificarse con cada proceso electoral (debido a coyunturas específicas), como producto de las disputas por el espacio político de los actores tanto nacionales como locales.

**Gráfico 1**  
**Fragmentación político-partidaria de las dos entidades que conforman la metrópoli de México, según los resultados electorales de 1994, 1997, 2000 y 2003. División delegacional y municipal**



Fuente: elaboración propia con información del *Atlas electoral*, Fundación Rosenblueth, 2000; y de *México electoral*. Banamex, 2004.

Así puede decirse que esta coyuntura histórica de fragmentación política en la metrópoli de México está netamente expresada en un cuadro operativo de crisis institucional que llamamos aquí “crisis decisional”. Dicha noción puede fundarse, entre otras alternativas, en el debate alrededor del nuevo rol que desempeñan sus actores políticos (organizaciones sociales y partidos políticos); y en el papel mismo de la metrópoli como espacio político *en* discusión en el proceso de transformación del régimen político (De Alba, 2005b).

De esta manera, entendemos que esta crisis decisional, surgida con el quiebre de la hegemonía política, supone la participación de nuevos grupos en la administración del poder y promueve una lucha social y política que se extiende sobre México, y que cuenta con características específicas en el territorio metropolitano. En este sentido, las luchas sociales en torno a la gestión del agua se construyen a partir de esta “apertura de oportunidades”<sup>4</sup> políticas que esta crisis genera.

Dicho de otro modo, la crisis en la dirección de un grupo hegemónico constituye una estructura de oportunidades para la movilización y el conflicto que se va a traducir en una transformación paulatina de la gestión del agua (Torregrosa, *et al.*, 2003). Por una parte, dicha crisis se constituye como un “clima” de desobediencia e inconformidad que nutrirá la posibilidad de contestar, a su vez, la determinación del gobierno de gestionar la distribución del agua y su transferencia progresiva al sector privado. Por otra, este “clima” crea una sensibilidad social para la difusión de dichas manifestaciones. Así, éstas empiezan a ser notadas y difundidas por los medios de comunicación y son percibidas positivamente por buena parte de la sociedad.

### **Crisis del agua, apertura de oportunidades y conflictividad**

Los conflictos por el agua que, en las últimas décadas, han surgido en México, lo mismo que en la metrópoli, están fuertemente relacionados con procesos de centralización, descentralización y fragmentación política que han marcado su historia. Entre las fuentes de los conflictos por el agua en el área metropolitana, podemos señalar a

<sup>4</sup> Utilizamos el concepto de apertura de oportunidades políticas siguiendo a Tarrow, quien les atribuye la capacidad de brindar a ciertos grupos potencial para la acción. De esta forma, crear, coordinar y mantener esta interacción es la contribución específica de los movimientos sociales, que surgen *cuando se dan las oportunidades políticas para la intervención de agentes sociales que normalmente carecen de ellas*. Por lo tanto, las principales oportunidades para que los movimientos surjan son los cambios en la estructura de las oportunidades políticas. Estos cambios surgen de la apertura del acceso al poder, en los alineamientos gubernamentales, de la disponibilidad de aliados influyentes y de las divisiones dentro de las propias élites.

grandes rasgos dos características fundamentales: la escasez, sobre la que se asienta el excepcional crecimiento de la metrópoli; y el *modo* a través del cual se administró este crecimiento, en términos de la gestión del recurso.

En primer lugar, respecto a la escasez del recurso, es importante decir que los recursos hidráulicos en la metrópoli, y principalmente en el Estado de México han sido también deficitarios en otras cuencas del país, tales como Alto Río Pánuco, Río Lerma y Valle de México. Actualmente el agua subterránea del río Lerma está al límite de su disponibilidad, en la cuenca del Valle de México el acuífero está sobreexplotado; y en lo que atañe a la del río Balsas, hay disponibilidad de escurrimientos superficiales, pero faltan sitios para su almacenamiento. En esta última cuenca se localiza el Sistema Cutzamala que complementa el abastecimiento de agua potable a la ciudad de México. Del mismo modo, en el acuífero del Valle de México (que comprende toda la metrópoli) se extraen 47,38 m<sup>3</sup>/s de aguas subterráneas, cifra que supera su disponibilidad. Existe en este Valle sobreexplotación de 20 167 m<sup>3</sup>/s, una cantidad comparable a la capacidad del proyecto del Sistema Cutzamala.

En segundo lugar, respecto a la gestión del recurso, los grandes proyectos hidráulicos construidos durante décadas para abastecer a la metrópoli, aunque favorecieron una mejora en el abasto del Distrito Federal principalmente, produjeron también deterioros ambientales en las zonas de extracción. En este caso particular, es indudable el papel que la sobreexplotación de los acuíferos del Lerma ha tenido en las severas alteraciones ecológicas de la cuenca. Entre otras consecuencias, pueden citarse la pérdida de la fertilidad de los suelos y la transformación de los cultivos de riego en temporales, lo que ha llevado a la exclusión y empobrecimiento de los antiguos pobladores. Todo ello ha modificado las formas de vida, el paisaje, la economía y, en nuestro análisis, las formas de organización política de sus habitantes.

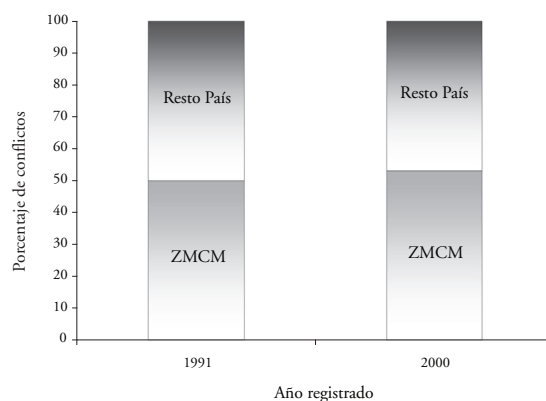
Es inobjetable que se está produciendo un grave deterioro de las condiciones medioambientales, tampoco puede negarse que ello sea un efecto de la aplicación indiscriminada de modos productivos insostenibles que, efectivamente, están deteriorando el ciclo del agua y mermando su disponibilidad tanto en cantidad como en calidad. Es por esto que en los últimos tiempos se ha dado una mayor visibilidad en la agenda metropolitana (y nacional) a la cuestión de la escasez del recurso y a la necesidad de su valorización económica como mecanismo para paliar su crisis. Así es como surge una pregunta: ¿las luchas por el agua se deben a causas del “orden de la naturaleza” y su desenvolvimiento, a la *impredictibilidad* de ese orden que se desconoce? O, más bien, ¿se deben a la existencia de un orden social que instala en su desenvolvimiento relaciones desequilibrantes tanto con el orden natural como con el social?

En la estrategia de respuesta a dicho cuestionamiento, resalta, primeramente, una progresiva concentración de las luchas por el agua en un espacio geográfico determinado:



la metrópoli. Así, si tomamos en consideración la distribución de las luchas en el territorio mexicano, observamos que ésta es similar en la década de los noventa, en ambos períodos la lucha por el agua en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México corresponde a la mitad de las luchas, según lo registró la prensa escrita, en casos precisos.<sup>5</sup>

**Gráfico 2**  
**Distribución geográfica de los conflictos según año registrado**



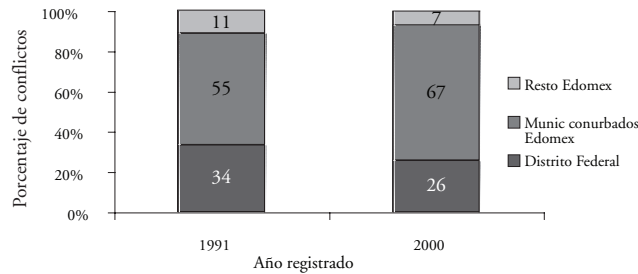
Fuente: elaboración propia basada en datos hemerográficos. Base: Total País.

Según esta información disponible, podemos sostener que en la última década se mantiene el interés en los conflictos relacionados con la temática del agua en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Pero si observamos con detenimiento el

<sup>5</sup> Y esto se observa, independientemente de un análisis parcial de nuestras bases de datos, según las cuales, dicha concentración es válida tanto para definir un espacio geográfico (la metrópoli) como para el nivel temporal (la década 1991-2000). Como nota metodológica, debe señalarse que las cifras que se presentan son el resultado de la sistematización de tres periódicos mexicanos: *La Jornada*, *El Universal* y *Reforma*, sobre conflictos registrados en torno al agua en todo el territorio mexicano. Esta base de datos cuenta en total con 256 registros durante el año 2000. Para 1990 se ha utilizado una base de datos previamente existente, construida por el Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua (IMTA), con un total de 1 327 registros y elaborada a partir de información de los siguientes diarios y revistas: *Excelsior*, *El Universal*, *El Día*, *UnomásUno*, *La Jornada*, *El Nacional*, *Heraldo de México*, *Metrópolis*, *Novedades*, *Últimas Noticias*, *Prensa*, *El Sol*, *Ovaciones*, *Cuestión*, *Gráfico*, *Tribuna*, *Diario de México*, *Sol de Mediodía*, *La Afición*, *El Financiero* y la revista *Proceso*.

interior de la zona, vemos que ha habido una variación en la composición interna de las luchas sociales por el agua.

**Gráfico 3**  
**Distribución de los conflictos en la ZMCM según año registrado**



Fuente: elaboración propia basada en datos hemerográficos. Base: Total País.

En ese sentido, los problemas con el agua se han agudizado, particularmente en los municipios conurbados del Estado de México para el año 2000, y en detrimento del Distrito Federal que registra una disminución considerable (Fernández, 2000). Esto nos permite suponer, igualmente, que el aumento de las luchas por el agua podría estar vinculado con los efectos de la expansión del territorio de la metrópoli sobre los municipios conurbados.

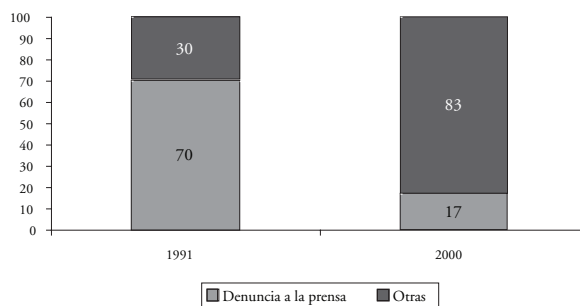
Por otra parte, si tomamos en cuenta que una *lucha social* representa un “modo de acción” que intenta transformar el orden de lo real, las luchas por el agua suponen, entre otras significaciones: a) un esfuerzo por encontrar condiciones dignas de vida; b) un reflejo de la búsqueda de ascenso social; c) un reflejo de los múltiples valores sociales que la población otorga al agua no sólo como recurso productivo, sino como elemento indispensable para el sostén de la vida; y d) la expresión de una determinada cultura que estas formas de vida sostiene.

Por esto, desde nuestra perspectiva, en una *lucha social* intervienen distintos tipos de acción con *diferentes gradientes* en la utilización de la fuerza física y moral. Por un lado, nos encontramos al enfrentamiento físico y a la violencia, como una traducción común de estos tipos de lucha. Por otro, se encuentran aquellas acciones que no representan ningún grado de utilización de la fuerza física (González y Roitman, 1996).

Entre uno y otro sentido de este abanico de modos de acción de las luchas por el agua, existe una multiplicidad de determinaciones. Nos referiremos al *grado de confrontación*, con relación a la fuerza con que se acciona u opone resistencia a una acción de dirección contraria (el gobierno, por ejemplo). Por lo tanto, resulta evidente decir que el grado de confrontación depende del tipo de acción que convoque la lucha.

Entonces, hay acciones de luchas por el agua que se concentran en denuncias escritas o verbales (ante la prensa o registradas en ella), que suponen —desde nuestra perspectiva— el más bajo grado de confrontación. Mientras que hay otras que trascienden la mera denuncia (como las denuncias penales o los cortes de ruta).<sup>6</sup>

Gráfico 4  
Denuncia a la prensa según año registrado



Fuente: elaboración propia basada en datos hemerográficos. Base: conflictos en el área metropolitana.

Según las bases de datos, puede observarse que para 1991, las luchas por el agua se manifestaron primordialmente como acciones de denuncia registradas por la prensa escrita, lo que representó más de dos tercios. Mientras que para el año 2000, este “modo” de acción no alcanzó la décima parte del total de las acciones registradas.

La cuantiosa presencia de denuncias a la prensa en 1991 indica un bajo grado de enfrentamiento y la necesidad de la protesta por hacer pública una inconformidad, como si la visibilidad iniciara la posible solución de los problemas. Se podría pensar, además,

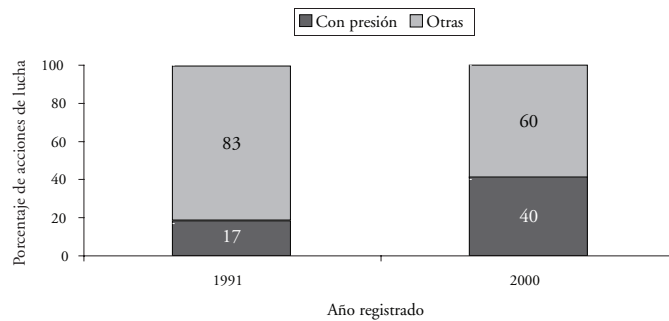
<sup>6</sup> El listado de las acciones están más detalladas en Kloster Karina (2005) “Las luchas y los conflictos sociales por el agua en México a lo largo de una década: 1990-2000”, en *Alternativa Ciudadana* 21, abril-junio, 2005.

que tal visibilidad estaba orientada presumiblemente hacia la esfera política, y hacia la capacidad del sistema para observar la inconformidad y accionar en correspondencia.

Ahora bien, como se ha referido, el uso de la fuerza en las luchas por el agua implica el ejercicio de una presión para la obstrucción de otra acción contraria. Desde este punto de vista, presionar consistiría en realizar acciones que intentan “torcer el rumbo”, el sentido, la dirección de una determinación. Y en eso consiste un acto de confrontación: en el ejercicio de una presión tal que el rumbo de una determinación pueda cambiarse.

De esta manera, este artículo entiende como acciones con presión las que involucran una amenaza de enfrentamiento directo y el uso de la fuerza física o una exigencia respecto de esta amenaza. En este sentido, las acusaciones y denuncias, las amenazas de acciones más fuertes, las quejas, las movilizaciones, y algunos otros modos de inconformidad, integran el espectro de acciones que suponen otro grado en el uso de la presión para que se cumpla con lo demandado. Según los datos empíricos, se concluye que este tipo de acciones de presión han pasado de 17% en 1990 a 40% en el año 2000.

**Gráfico 5**  
Acciones con presión según año registrado

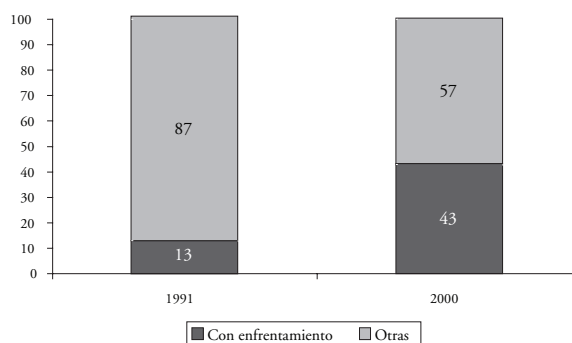


Fuente: elaboración propia basada en datos hemerográficos. Base: conflictos en el área metropolitana.

Por último, en el espectro de las luchas sociales en torno al agua se encuentra lo que se ha denominado “el enfrentamiento” que —tal como se considera en este trabajo— se relaciona con el uso de la fuerza física o moral, y cuya acción busca impedir la del otro mediante el uso de un instrumento que incluso puede ser el propio cuerpo.

Corresponden a esta categoría de enfrentamiento directo acciones como bloqueos, tomas, secuestros, cortes de agua, cesación de pago del agua como protesta, y sabotajes, entre otras; o acciones legales: de tipo penal como la privación de la libertad y las multas, entre otras. También esta categoría incluye el uso de la palabra como mecanismo para evitar la acción del otro; y corresponde sobre todo a denuncias y acusaciones graves, donde el daño moral es equivalente a la imposición de la fuerza física.<sup>7</sup>

**Gráfico 6**  
Acciones con enfrentamiento según año registrado



Fuente: elaboración propia basada en datos hemerográficos. Base: conflictos en el área metropolitana.

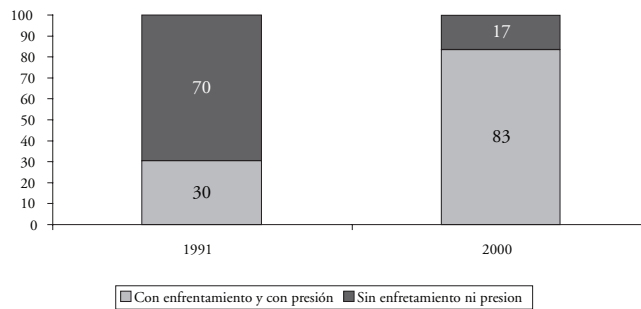
Otra vez, las bases de datos registran un aumento sustantivo de las acciones con enfrentamiento, que pasan de 13% en 1991 a 43% en el año 2000.

Cuando se agrupan en una misma categoría las acciones que implican mayor intensidad en la determinación de lucha, es decir, aquellas que corresponden a acciones de enfrentamiento y presión, se tiene que la torsión en la distribución de estas acciones indica que se ha producido a lo largo de una década un cambio sustantivo en las formas de lucha por el agua en México.

<sup>7</sup> Según Marín, “las armas morales son las que tienen la capacidad de constituir las condiciones de existencia de las armas no convencionales y el uso y apropiación de las armas convencionales. [...] El arma moral por sí misma involucra un grado de fuerza material, que se multiplica si se le incorporan ciertos artefactos llamados armas no convencionales”, Marín, J.C., *Conversaciones sobre el poder*, p. 25.

La torsión queda expresada en que para 1991 existía 70% de acciones sin enfrentamiento y sin presión y 30% de acciones con enfrentamiento y presión, mientras que para el año 2000, estas acciones presentan una relación inversa. Es decir, 17% de acciones sin enfrentamiento y sin presión y 83% de acciones con enfrentamiento y presión.

**Gráfico 7**  
**Acciones con enfrentamiento y con presión según año registrado**



Fuente: elaboración propia basada en datos hemerográficos. Base: conflictos en el área metropolitana.

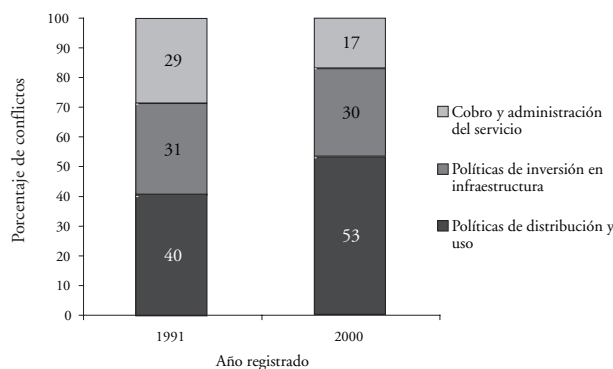
A lo largo de una década, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se ha transformado el modo de las luchas por el agua privilegiando el enfrentamiento y la presión como los modos de expresión principal del descontento de la población en relación con el recurso agua y su saneamiento, lo que conduce a pensar que este incremento en la intensidad de los enfrentamientos es la expresión de la ruptura de los canales de resolución de los conflictos.

Cuando se pregunta el por qué de las luchas, se revela que los problemas fundamentales de la población al respecto tendrían relación con las tres causas siguientes:

- La *insuficiente inversión en infraestructura* para el suministro de agua y el saneamiento. Por una parte, la necesidad de construir infraestructura es una demanda para los gobiernos de las entidades y/o de los municipios. Es también producto de la idea creada acerca del Estado proveedor. Por la otra, el mantenimiento de dicha infraestructura no se realiza o no es adecuado, lo que deriva en inconvenientes, sea por las deficiencias en el suministro, sea por la falta de condiciones de salubridad del mismo.

- Las *políticas de distribución y uso del agua* abastecida. Lo que tiene que ver con la restricción o la amenaza de restringir el suministro. En esta problemática se encuentran aquellos que piensan que no es justa la manera en que se distribuye el acceso al agua. Esta noción de injusticia tiene que ver con los modos decisionales (del gobierno municipal, estatal y gobierno federal) para construir obras de infraestructura urbana “negativas” (edificaciones que amenazan con la restricción del suministro), o “positivas” (sistemas de tandeos que restringen el suministro a unos para dárselos a otros), o con el manejo estratégico de presas o trasvases de presas para ampliar/dotar de servicios a unos a costa de otros.
- El *cobro y administración* del servicio. Que refiere los conflictos vinculados, tanto con la disminución del abastecimiento o con el cobro del servicio por parte del organismo operador, como con la desobediencia ante la sanción por la falta de pago que se constituye en el “corte/restricción”<sup>8</sup> del suministro. Por último, dentro de esta agrupación de problemas, colocamos el tema de la *administración del servicio* por parte de los organismos operadores, muchas veces fraudulenta o facciosa, lo que produce conflictos que más adelante se abordan.

**Gráfico 8**  
Tipo de problema según el año registrado.



Fuente: elaboración propia basada en datos hemerográficos.

<sup>8</sup> Como la ley impide efectuar el corte de agua (por ser un bien vital), lo que hacen los organismos operadores es restringir el suministro, esto es, quitar el suministro, sin eliminarlo del todo.

Otro elemento del presente análisis es que, en conjunto, se observa la modificación de las variables “productoras” de conflictividad. Se trata del movimiento más notable en los conflictos por el agua a lo largo de la década que, además, se vincula con el aumento de la problemática en la distribución y los usos del agua en la zona metropolitana, factores que pasan de 40% a 53%. De esta manera, la evolución que reflejan las luchas por el agua hace pensar que lo que está en juego no es la escasez *per se*, sino el modo en que se gobierna esa escasez. En consecuencia, *se está poniendo en tela de juicio* el cómo se gobierna los recursos escasos, y por el grado en que se han agudizado la presión y los enfrentamientos, se entiende que lo que está en crisis se refiere concretamente a las estructuras de canalización de los conflictos, como una consecuencia de lo que se ha denominado aquí fragmentación política. Enseguida se ilustrará brevemente este aspecto con un caso particular: los mazahuas.

### **El conflicto mazahua: un ejemplo de los conflictos por el agua**

El conflicto mazahua inició con la inundación de 300 hectáreas de tierra que utilizaban los habitantes de Villa Victoria y Villa de Allende, cuando la Comisión Nacional del Agua (CNA) decidió desfogar la presa debido a las lluvias inusuales en la región. Esto provocó la pérdida de tierras que los campesinos mazahuas utilizaban para cultivo (septiembre-octubre de 2003). Así, los mazahuas iniciaron gestiones para que el gobierno compensara los daños.

En un cierto sentido vinculante, en el aparato del gobierno existía una “crisis decisional” en materia del agua, y la imposibilidad de los formatos tradicionales para canalizar el conflicto. Como parte de los esfuerzos aparentes por enfrentar el problema, el gobierno del Estado de México (cuya conducción es priista) presentó un recurso de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Según lo sostiene M. Perló (2005), esta demanda, presentada el 25 de agosto de 2003, estaba dirigida contra el gobierno federal (panista) y aludía al gobierno del Distrito Federal (GDF-perredista) como tercer interesado. En la misma, el demandante solicitaba:

1. Un pago por 25 mil millones de pesos como compensación por el uso del agua del Alto Lerma desde 1970 hasta entonces.
2. Que el gobierno federal asumiera el control de los sistemas Lerma y Chiconautla los cuales, desde su construcción hasta la fecha, son operados por el GDF.
3. Que el gobierno federal realizara obras de recarga con la finalidad de regenerar los mantos acuíferos sobreexplotados (Perló Cohen, 2005: 96).



Como un caso más de las pugnas suscitadas entre los distintos niveles de gobierno de la metrópoli, dicho evento no sólo demostraba la incapacidad de respuesta gubernamental sino que, asimismo, la dilatación de las tratativas y la falta de solución del conflicto, dieron pie a la creación del *Ejército de Mujeres Zapatistas por la Defensa del Agua y los Derechos Humanos* (ver en el anexo “Cronología histórica de las protestas mazahuas”).

En forma paralela, a medida que se profundizó la lucha de los mazahuas, se produjo un doble proceso. Por un lado, la toma de conciencia acerca de que esta lucha social iba más allá de la restitución de daños, y por otro, que los daños provocados desde el funcionamiento del sistema Cutzamala eran cuantiosos, por lo que se replanteó la lucha a partir de un proyecto productivo sustentable para toda la región: “*La victoria será cuando toda la región tenga un proyecto productivo sustentable y salgamos de la pobreza*” sostenían los líderes. De esta forma, las mujeres y hombres mazahuas comenzaron una lucha social por la defensa de los recursos en su territorio a partir de la toma de conocimiento de que este deterioro supondría el exterminio de las condiciones sobre las que se basa su existencia social y cultural.

La inundación de 300 hectáreas de tierra que utilizaban los habitantes de Villa Victoria y Villa de Allende fue percibida como injusticia, pero esta percepción colectiva requería la demostración de que era posible construir una alternativa. Y esta toma de conciencia provendrá de la interrelación entre la búsqueda y la revalorización de la propia identidad, así como de su vinculación política con otros actores sociales (Perló, Kaplan, *et al.*, 1984), y la apertura de oportunidades que brindaba la ruptura de la hegemonía priista. De esta manera se entiende que el proyecto productivo sustentable para la región en la que los mazahuas habitan, forma parte de una estrategia de lucha que no nace espontáneamente entre los campesinos, sino de la articulación solidaria de éstos con otros sectores de la sociedad y de la estructura de oportunidades reinantes.

En general, este proceso estaría latente en innumerables puntos de conflicto del país, y no sólo en la zona metropolitana y sus áreas colindantes. De no existir una solución política original capaz de incrementar la equidad en la distribución de los recursos naturales, como es el caso del agua, los riesgos de que se incrementen los conflictos sociales por el agua son cada vez menos una posibilidad remota.

## Conclusiones

¿Cuál es la pertinencia de sostener la hipótesis del aumento de los conflictos por el agua debido a la fragmentación política del régimen político mexicano ocurrida

en la última década? En este artículo se demuestra que las reformas vividas por el Estado mexicano en las últimas décadas han agudizado, más que resuelto, los problemas de la administración y gestión de recursos naturales. A partir de ello, es posible creer que los conflictos en torno a las políticas de gestión del agua se agraven y profundicen, una tendencia que se puede desprender del análisis de conflictos entre los años 1990 y 2000.

Un escenario posible de aumento de conflictos sociales parece vincularse con problemas estructurales del régimen político mexicano (González, 1965), como el deterioro de las condiciones de vida de los pobladores de las áreas marginales de la zona metropolitana (Lomnitz, 1975) o la presión demográfica que se registra en estos territorios conurbados. Este crecimiento poblacional, —además de la escasez crónica de agua existente en el Valle de México—, la contaminación ambiental creciente, y la incapacidad de reproducir el ciclo natural del agua, generan inequidad e injusticia social que son difíciles de resolver (Marín, 2004) dada la crisis en los canales tradicionales de solución de conflictos que observa el régimen político y la tendencia creciente hacia la imposibilidad de que esta crisis se transforme en una apertura democrática y participativa.

Desde el punto de vista de esta investigación, la crisis de los canales tradicionales se relaciona con la fragmentación política producida por las crisis económica y política que han modificado y creado una “estructura de oportunidades” que, a su vez, hace fecunda la posibilidad de la aparición (o el aumento) de las luchas sociales de todo género.

En este marco, se ha podido demostrar que, en un contexto de “debilidad” institucional y crisis en los modos decisionales en la metrópoli (Perló, 1989), es posible imaginar la persistencia de la incapacidad gubernamental para obtener mayor suministro de agua para zonas desfavorecidas. Dicha incapacidad podrá ser evidente tanto en las autoridades del Distrito Federal como en las del Estado de México, las cuales, hasta ahora, se “acusar” mutuamente por acciones de naturaleza *populista*, cuando enfrentan a masas urbanas “desesperadas” por la falta de agua (Perló, 2005).

Como se ha visto, un caso reciente y ejemplar en las modalidades originales que adoptan los conflictos por el agua, el denominado *Ejército de Mujeres Zapatistas en Defensa del Agua*, que aglutinó mujeres mazahuas del Estado de México (*La Jornada*, 24-25 de septiembre, 2004), es la expresión de un sector de la sociedad que aspira a mejorar sus condiciones de vida, y que para conseguirlo emprende una lucha que consiste en modificar una estructura de oportunidades, la cual logra crecer y ampliarse gracias a la articulación solidaria con otros sectores de la sociedad.

**Anexo****Cronología histórica de la protestas mazahuas**

Fecha	Acción	Observaciones
<b>Antecedentes</b>		
1972	Comunidades del Lerma toman agua de las construcciones. Se observa el deterioro económico de los campesinos de la región. La contaminación y muerte del río Lerma.	
1996-2000	Los campesinos de Guerrero, Michoacán y Estado de México impiden la construcción de la cuarta etapa del Sistema Cutzamala	
<b>La aparición de los mazahuas y la creación del Frente de Defensa</b>		
	La CNA expropió tierras para la construcción de la presa Villa Victoria, prometió indemnizaciones que nunca pagó.	La construcción de la presa Villa Victoria provocó la inundación de tierras cultivadas hasta entonces por habitantes de las localidades vecinas, en general de la etnia mazahua.
Septiembre-octubre de 2003: El Salitre	Inundación de milpas por desfogue de presa Villa Victoria. “El año pasado 300 hectáreas de cultivo se echaron a perder por las inundaciones provocadas por el derrame de la presa de Villa Victoria.” 23/09/2004. Parte del conflicto se remonta a que en octubre del año pasado 30 hectáreas del poblado El Salitre fueron inundadas por aguas de la presa Villa Victoria, Estado de México, lo que afectó a los productores de la zona, que perdieron sus cultivos. El hecho hizo que residentes de ocho comunidades mazahuas se unieran, pues sufren por la falta del vital líquido desde dos décadas atrás.	Reclamo de indemnización por las tierras. Dos millones de pesos.  Recuperación de 34 hectáreas del Ejido San Isidro.
Octubre de 2003	Comunidades se unen para formar el Frente en Defensa de los Recursos Naturales y Derechos Humanos del Pueblo Mazahua.	
	Reclamo del derecho de propiedad de las tierras.	Se dan cuenta que la CNA todavía no había pagado la indemnización que les correspondía.

### Cronología histórica de la protestas mazahuas (continuación)

<b>Expansión y generalización del movimiento</b>		
Septiembre de 2004	Creación del Ejército de Mujeres Zapatistas en Defensa del Agua “Las mujeres mazahuas arrebataron el mando a los hombres para luchar por el progreso de sus comunidades y encabezar las propuestas en contra de la Comisión Nacional de Agua (CNA).”	Asumen la lucha con un plan de peticiones al gobierno. La implementación de un plan de desarrollo integral como una de las principales medidas del pueblo mazahua, a cambio de las aguas que extrae el Cutzamala de la región, para abastecer a más de cinco millones y medio de habitantes de Toluca, el Distrito Federal y los municipios conurbados.
Septiembre de 2004 a la actualidad	Puesta en marcha del Ejército. Indígenas mazahuas del autodenominado “Ejército Zapatista de Mujeres por la Defensa del Agua” marcharon armadas con rifles de madera, palos y machetes en las inmediaciones de la planta potabilizadora Los Berros del Sistema Cutzamala, donde además instalaron una trinchera. Llevaron a cabo, entre otra acciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La creación de un comité de vigilancia frente a la entrada principal de la planta potabilizadora Los Berros.</li> <li>• Impedir que entre el cloro.</li> <li>• Cerrar una de las válvulas.</li> </ul>	
Expansión del movimiento	Unión de otras comunidades a la lucha. Integración de otras peticiones a las de los mazahuas. Creación de un plan único de desarrollo sustentable en la región.	

### **Bibliografía**

- Aboites Aguilar, Luis, 1998, *El agua de la nación: una historia política 1888-1946*, México, El Colegio de México.
- Aguilar Díaz, Miguel Ángel, “Movimientos urbanos y psicología social”, en Iracheta y Villar Calvo (coord.), *Política y movimientos sociales en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés Editores.
- Anton, Danilo, 1996, *Ciudades sedientas: agua y ambientes urbanos en América Latina*, Ottawa, UNESCO/CIID/Nordan.

- Bailey, Stephen J., 2001, "Cities and Services: a Post-Welfarist Analysis", en *Handbook of Urban Studies*, Washington, SAGE Publications.
- Bazdresch Parada, Miguel, 1994, "Gestión municipal y cambio político", en *En busca de la democracia municipal*, Mauricio Merino (coord.), México, El Colegio de México.
- Bennet, Vivianne, 1997, *The Politics of Water: Urban Protest, Gender and Power in Monterrey, Mexico*, Pittsburgh, USA, University of Pittsburgh Press.
- Bonnafé, J. y Zentella, J. C., 2005, "L'originale participation du secteur privé dans l'eau potable de Mexico", en *Flux*, France, (en prensa).
- Borja, Jordi, Felipe de Alba, et al., 2004, *El desafío metropolitano*, México, PUEC/ALDF/UNAM/IIS.
- Borja, Jordi, Richard M. Morse and Hardoy, Jorge E., 1992, "Past, Present, and Future of Local Government in Latin America", en *Rethinking the Latin American City*, Washington, Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press.
- Calderón, F., 2000, *25 años de la economía nacional 1973-1998*, México.
- Campbell, Tim, 1997, *Innovations and Risk Taking. The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean*, Paper 357, World Bank Discussion.
- Castillo, Héctor; Ziccardi, Alicia y Navarro, Bernardo, 1995, *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, México, UNAM/UAM-Xochimilco.
- Castro, J. E. M., Kloster, K., Torregrosa, M. L., 2004, "Ciudadanía y gobernabilidad en México: el caso de la conflictividad y la participación social en torno a la gestión del agua", en *El agua vista desde la academia*, México, Academia Mexicana de Ciencias.
- Cosío Villegas, Daniel, 1972, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.
- Coulomb, Rene y Duhau, Emilio (coords.), 1993, *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*, México, OCIM/UAM-Azcapotzalco.
- Crozier, M., 1987, *Etat modeste, État moderne stratégie pour un autre changement*, París, Fayard.

De Alba, Felipe, 2005a, “¿Es manejable la megalópolis de México? Cuando la modernidad se transforma en disputa clientelar. Análisis de la ‘crisis de Texcoco’”, en *Territorios*, núm. 12, agosto 2004-enero 2005, pp. 31-52.

———, 2005b, “Geopolítica metropolitana y gobernabilidad del conflicto en la metrópolis de México: seis hipótesis para discutirla”, en *Territorios*, núm. 14.

———, 2005bc, “Geopolítica metropolitana, el manejo del conflicto y la ‘crisis permanente’ en el entorno de cambios políticos de la metrópolis de México”, en *Anuarios Espacios Urbanos*, México, UAM, junio-septiembre.

———, y Jouve B., 2006, “Mexico entre flux globaux, transformations politiques et recherche d’une ‘troisième voie’”, en B. Jouve y Roche (coords.), *Des flux et des territoires. Vers un monde sans États?*, Montreal, Presse de l’Université du Québec.

Domínguez, J. and J. M. McCann, 1996, *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*, MD, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Fernández Meléndez, Jorge, 2000, “Las guerras del agua”, en *Milenio Semanal*, 12 de septiembre, México.

González Casanova, Pablo, 1965, *La democracia en México*, México, Era.

González Casanova, Pablo y Rosenmann M., Roitman (coords.), 1996, *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, México, CIICH/UNAM/Jornada Editores.

Iracheta, Alfonso y Calvo Villar, Alberto (coords.), 1988, *Política y movimientos sociales en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés Editores.

Kaufman, Robert R. y Guillermo Trejo, 1996, “Regionalismo, transformación del régimen y Pronasol: la Política del Programa Nacional de Solidaridad en cuatro estados mexicanos”, en *Política y Gobierno*, núm. 32, México, CIDE.

Kloster, Karina, 2005, “Las luchas y los conflictos sociales por el agua en México a lo largo de una década: 1990-2000”, en *Alternativa Ciudadana*, núm. 21, abril-junio.

Le Galès, P. y D. Lorrain, 2003, “Gouverner les très grandes métropoles”, en *Revue française d’administration publique*, núm. 107, France, Press de Sci Po.

- Lomnitz, Larissa, 1975, *Cómo sobreviven los marginados*, México, Siglo XXI.
- Marín, Juan Carlos, 2004, “Notas para comprender la dimensión política en el abasto de agua y saneamiento”, *Internal paper of Private Involvement in Water and Sanitation Services (PRINWASS)*, Research Project, European Commission, Fifth Framework Programme, INCO-DEV, Contract PL ICA4-2001-10041.
- Paré, María Luisa, 1999, *Caciquismo y estructura de poder en la Sierra Norte de Puebla. Caciquismo y poder político en el México rural*, IIS-UNAM/S. XXI Editores.
- Perló Cohen, M., 2005, *¿Guerra por el agua en el Valle de México?*, México, PUEC-UNAM/ Friedrich Ebert Stiftung.
- , 1989, *Historia de las obras, planes y problemas hidráulicos en el Distrito Federal: 1880-1987. Informe de Taller de Investigación 6*, México, UNAM-IIS.
- , y Kaplan Marta Scheingart, 1984, “Movimientos sociales urbanos en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 46, México, UNAM.
- Scheingart, Martha, 2001, “La división social del espacio en las ciudades”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 19, México, FLACSO-México.
- Tarrow, Sidney, 1994, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Universidad.
- Torregrosa Armentia, M. L., Saavedra, F., Padilla, E., Quiñones, A., Kloster, K., Cosío, G., y Lenin, Ch., 2003, *Caso de Estudio Aguascalientes. Informe del proyecto “Barriers to and Conditions for the Involvement of Private Capital and Enterprise in Water Supply and Sanitation in Latin America and Africa: Seeking Economic, Social, and Environmental Sustainability (PRINWASS)”*, European Commission/5th Framework Programme/ INCO-DEV/FLACSO-México.
- Wilkie, J. W., 1967, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press.

Recibido en junio de 2005  
Aceptado en septiembre de 2005