

## **Normatividad, gestión pública del agua y ambientalismo de mercado en México: un análisis desde los proyectos políticos (2012-2018)**

## **Regulation, public water management and market environmentalism in Mexico: An analysis from political projects (2012-2018)**

Daniel Tagle-Zamora<sup>1</sup>

Alex R. Caldera-Ortega<sup>2</sup>

Mario E. Fuente-Carrasco<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Departamento de Estudios Sociales, Universidad de Guanajuato, México, datagle@ugto.mx, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6203-7429>

<sup>2</sup>Departamento de Gestión Pública, Universidad de Guanajuato, México, arcaldera@ugto.mx, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7609-8724>

<sup>3</sup>Universidad de la Sierra Juárez, México, fuente@unsij.edu.mx, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8420-147X>

Autor para correspondencia: Daniel Tagle Zamora,  
datagle@yahoo.com.mx

### **Resumen**

El presente documento tiene por objetivo caracterizar las premisas e implicaciones que se han dado en torno al debate sobre la gestión del agua en México durante el sexenio 2012-2018, a través de las categorías de proyectos políticos y ambientalismo de mercado. En este proceso se identifica una disputa entre dos proyectos políticos por la definición del agua como un asunto de interés público. El primero

subordina —desde el uso de la democracia representativa— dicho interés a una perspectiva de favorecer el uso del agua para el crecimiento económico. El segundo trata de un proyecto político heterogéneo identificado como “desde abajo”, que se resiste a los procesos de privatización y mercantilización del agua, colocando como prioritario el derecho humano inscrito en el artículo 4 de la Constitución mexicana. La aproximación metodológica se realiza a partir de una técnica cualitativa denominada análisis del discurso. El artículo revisa el debate que se dio en torno a la propuesta de iniciativa de Ley de Aguas Nacionales. Asimismo, se identifican los 10 Decretos de Reservas de Agua publicado por el Ejecutivo Federal en junio de 2018; ambos casos se presentan como emblemáticos del debate nacional en torno a la gestión del agua en México. La revisión caracteriza el dominio del proyecto político neoliberal en la gestión del agua, el cual trata de enfocar el uso del líquido como insumo de megaproyectos bajo un discurso que incluso utiliza como retórica el propio derecho humano al agua y a un equilibrio ambiental.

**Palabras clave:** mercados de agua, proyectos políticos, derechos humanos, ley general de agua, decretos de reserva.

## Abstract

This document aims to characterize the premises and implications that have been given around the debate on water management in Mexico during the sexennium 2012-2018, through the categories of political projects and market environmentalism. In this process, a dispute between two political projects is identified for the definition of water as a matter of public interest. The former subordinates —from the use of representative democracy— such interest to a perspective of favoring the use of water for economic growth. The second deals with a heterogeneous political project identified as “from below” that resists the processes of privatization and commodification of water, placing as a priority the human right inscribed in article 4 of the Mexican Constitution. The methodological approach is based on a qualitative technique called discourse analysis. The article reviews the debate that took place around the proposed National Water Law initiative. Likewise, the 10 Decrees of Water Reserves published by the Federal Executive in

June 2018 are identified; both cases are presented as emblematic of the national debate on water management in Mexico. The review characterizes the domain of the neoliberal political project in water management, which tries to focus on the use of liquid as an input of mega projects under a discourse that even uses as rhetoric the human right to water and an environmental balance.

**Keywords:** water markets, political projects, human rights, general water law, reserve decrees.

Recibido: 03/08/2017

Aceptado: 09/07/2018

## Introducción

La sociedad mexicana se enfrenta ante una coyuntura en la disputa por el impulso de diversos modelos de gestión del agua. La publicación en el Diario Oficial de la Federación de 10 Decretos (6 de junio de 2018) (DOF, 2018) para el levantamiento de veda y la declaración de reservas en 295 cuencas de las 757 cuencas del país (que equivalen a 55% de lagos y ríos del territorio nacional) ha colocado de nueva cuenta las potenciales confrontaciones entre el uso del líquido hacia el derecho humano, ecológico y económico. Tales decretos se convierten ahora en ejemplos emblemáticos del debate nacional existente en las últimas tres décadas, cuyo inicio de proceso político se puede ubicar en la creación de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) en 1989.

Durante la administración federal de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se pueden identificar, al menos, dos coyunturas críticas de esta disputa. Por una parte, está el contexto de las reformas estructurales (sobre todo la energética) y su derivación en la iniciativa de una nueva Ley General

de Aguas (LGA) en 2015, y los actuales decretos presidenciales de levantamiento de vedas para reserva en junio de 2018.

En el fondo, estas acciones de política pública presentan un modelo que subordina la gestión del agua a la agenda de la política económica desde diversas áreas, siendo una de ellas la promoción de esquemas de concesiones para diversos megaproyectos de la iniciativa privada —y el consiguiente uso de instrumentos de mercado—. Desde el punto de vista económico, el esquema se ha justificado como el mecanismo más eficiente e idóneo para realizar los procesos de asignación de agua, al igual que como un asunto de interés público, en función a su contribución al crecimiento económico. Para diversos autores, como Toledo (2016), se trata de impulsar proyectos de inversión en áreas como la maquila automotriz, minería y extracción de gas (*fracking*), todos ellos con grandes requerimientos de agua, que dependen de la articulación con megaproyectos hidráulicos como principales fuentes de abastecimiento y el desarrollo de mercados para la reasignación del agua hacia los usos que generan mayor valor agregado.

Un punto de inflexión en el debate nacional para la gestión del agua se dio en 2013, cuando la Conagua emprendió diversas reuniones con el Poder Legislativo e interlocutores “sociales”, principalmente empresariales, para promover la propuesta de iniciativa de la LGA, llamada Ley Korenfeld (ver Caldera, 2017). Es en 2015 cuando el dictamen del proyecto de decreto de la LGA se publica en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (aprobada en comisiones en lo general por PRI, PAN, PVEM y Nueva Alianza) (Gaceta Parlamentaria, 2015). Este intento de reforma a la Ley de Aguas Nacionales (LAN) representó la forma en cómo el gobierno federal, a través de la Conagua, pretendió consolidar el paradigma “mercantil-ambiental,” que ya se venía gestando desde la década de 1980 (Aboites, 2009), pero que encontró una barrera creada desde las diferentes movilizaciones de resistencia frente a megaproyectos de agua, por parte de organizaciones de la sociedad civil y la academia, obligando al gobierno federal a posponer de manera indefinida la nueva LGA. Si bien todo indicaba que la administración federal relegaría el tema de la LGA a la administración entrante en diciembre de 2018, el escenario dio un giro inesperado en junio de ese mismo año con la firma de los referidos Decretos de Reserva de Agua (DRA) (DOF, 2018).

Esta arquitectura institucional de la gestión del agua, basada en el sistema de mercado, presenta hoy un componente de alta relevancia en el debate nacional entre distintos proyectos políticos. El impulso del proyecto político neoliberal en México se ubica a inicios del decenio de 1980 con diversos ajustes estructurales y reformas del Estado, pero se intensifica durante la administración de Peña Nieto con la Reforma Energética. El llamado “Pacto por México”, avalado por los representantes del poder legislativo de los tres principales partidos políticos (PAN, PRI y PRD), aprobó las reformas estructurales, para favorecer el uso del mercado como eje rector en los principales sectores de la economía mexicana.

Situados en este debate contemporáneo nacional, el artículo tiene por objetivo identificar y caracterizar las premisas e implicaciones que se dieron en la gestión del agua durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), como un debate entre diferentes proyectos políticos por imponer/resistir las premisas del mercado. Se destaca, por un lado, la disputa por los modelos de gestión del agua, la cual no es ajena a la discusión de la transformación del Estado en favor de la aparición de las instituciones de mercado.

El documento se estructura de la siguiente manera. El primer apartado explica los criterios metodológicos del abordaje. El segundo considera los referentes analíticos de “proyectos políticos” y “ambientalismo de mercado”, los cuales caracterizan los proyectos e intereses en conflicto por el agua. El tercer apartado hace la narrativa de los conflictos por la gestión del agua con base en la estructura teórica y metodológica previamente señalada. Por último, se presentan las conclusiones y referencias bibliográficas.

## Abordaje metodológico

La aproximación metodológica se realiza a partir de la técnica cualitativa denominada análisis del discurso, la cual implica una relación particular entre la instancia de la construcción teórica y la instancia de la

operación empírica, en la que se reconocen de manera explícita los presupuestos y prescripciones éticas; de ahí su asociación “a una perspectiva específica sobre la construcción y el procesamiento de los datos” (Sayago, 2014). Se trata de un método hermenéutico. Con el análisis del discurso se exploran las relaciones entre los textos y la realidad, para procurar hacer visibles los discursos desde sus puntos de origen, así como la identificación del contexto en el que se expresan los lenguajes de los actores (Urra, Muñoz, & Peña, 2013), que en este caso se expresa en el discurso de la gestión pública del agua.

Desde esta perspectiva, se identifican dos componentes. El primero es el que presenta el carácter más concreto o empírico, consistente en una descripción de las principales acciones de política pública realizadas por el gobierno mexicano en materia de política pública hídrica. Se enfatiza la recopilación de información a partir de dos tipos o fuentes de información: a) el discurso expresado en registros escritos de una manera explícita, como es el caso de los documentos de tipo jurídico como leyes, iniciativa de leyes, expedición de decretos vinculados con el tema de la gestión del agua en particular y de la política económica en general; b) el contexto, es decir, el texto dentro de un conjunto de relaciones de poder entre actores sociales, en este caso dentro de intentos de reforma del marco normativo de la gestión del agua en México en el último sexenio (2012-2018). El segundo componente metodológico se da en un nivel más abstracto a partir de la identificación de diferentes categorías ordenadoras. En este caso, son dos las categorías centrales: la de proyectos políticos y la de ambientalismo de mercado. La categoría de proyectos políticos ofrece elementos para abordar el entendimiento del proceso actual de crisis política del agua (Caldera & Torregrosa, 2010; Caldera, 2015), enmarcado por el desencuentro entre sociedad y Estado mexicano por la promoción de este último hacia las instituciones de mercado. Por su parte, la categoría de ambientalismo de mercado permite explicitar las premisas y nociones de la mercantilización del agua involucrada en el proyecto neoliberal. Como señala Bakker (2005), el ambientalismo del mercado consiste en trasladar los recursos naturales a la esfera del propio mercado, definiéndolos como bienes económicos y manejándose bajo estas reglas para su asignación. Las categorías privatización, comercialización y mercantilización son clave para definir los avances

del proyecto neoliberal, siendo la mercantilización aquella categoría (más avanzada y radical) que concreta el sistema de mercados, incorporando los recursos naturales en su propia lógica.

Este tipo de abordaje metodológico permitió precisar el papel activo de los actores y componentes de tensión político-económico que plantea el neoliberalismo bajo su proyecto de ambientalismo de mercado para el eje agua.

En la siguiente sección se abordarán las premisas teóricas desde las cuales se aborda el discurso (registros) del sector gubernamental, en donde ha dominado la tendencia mercantilizadora del agua bajo lo lógica neoliberal.

## Orientación analítica

### Proyectos políticos

El concepto “gobernanza” tiene un uso reciente (no siempre homogéneo o coincidente) para hacer referencia al cambio en el patrón de dirección de la sociedad en la gestión de lo público; se hace desde un continuo variante de posiciones con respecto a la profundización de la democracia en torno a las relaciones entre Estado, sociedad y mercado (Caldera, 2015).

El concepto ha sido utilizado para describir el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han empezado a llevarse a cabo mediante fórmulas que no sólo incluyen la responsabilidad del gobierno, sino con la acción y participación de agentes económicos y sociales diversos (Aguilar, 2006). Sin embargo, el espectro de posiciones, sistemas de creencias y concepciones del mundo es variante y, la mayor de las veces, en conflicto por los intereses económicos en juego.

El interés por los proyectos políticos es la atención en el proceso subjetivo y social asociado e identificado como las “creencias programáticas” que operan en el espacio entre las visiones del mundo y las ideas específicas sobre las políticas públicas que tienen los actores involucrados en un asunto público (en este caso, la gestión del agua); son los “núcleos de política pública” que proveen conjunto de diagnósticos y prescripciones para la acción para los actores involucrados en la gestión del agua. Esta forma de explicar las creencias y los deseos de los actores es la descripción de las teorías que los agrupan y los articulan en un conjunto de entendimientos del mundo, es decir, configura proyectos políticos que serán la bandera a defender en el diseño de las políticas y en la búsqueda de sus resultados (Dagnino, Olvera, & Panfichi, 2006: 39).

Estas posiciones se pueden entender como “proyectos políticos” en disputa, en torno a la constitución de lo público (donde obviamente está el diseño de mecanismos para la asignación y distribución de bienes escasos, como el agua). Los proyectos políticos son entendidos por Dagnino, Olvera y Panfichi (2006: 43), como el “conjunto de preferencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos”. El tipo de vínculo que se establece entre sociedad política y sociedad civil está en relación directa con la coincidencia de los proyectos políticos existentes, que pueden ser —dada la experiencia latinoamericana— o de tipo autoritario, neoliberal, o democrático-participativo.

En este trabajo se caracterizaron dos proyectos políticos referidos al enfoque de gobernanza del agua. Se trata de proyectos que disputan “la construcción democrática” del presente y futuro de nuestros países, así como los paradigmas de entendimiento de las posibilidades de las relaciones Estado-sociedad, y de éstas con el medio ambiente a través de los recursos hídricos.

La primera de las vertientes es la ligada al proyecto “neoliberal”, que ve la reforma del Estado como una transformación “desde arriba”, con una sociedad sólo tomada en cuenta en su dimensión de cliente, consumidor de bienes escasos o competidor en torno a usos en búsqueda de la eficiencia en la gestión del agua. En el otro lado del espectro está el proyecto político “democrático-participativo”, que busca reconocer los

propios límites de la democracia representativa, las potencialidades de la comunidad como posibilidad de la sostenibilidad de interdependencias no mercantiles (Santos, 2004), y un equilibrio de relaciones entre ésta y el medio ambiente a través una naturalización del acceso al agua para la vida.

En los últimos treinta años ha habido un debate intenso sobre la mejor forma de “gobernanza del agua” bajo este esquema de disputa entre proyectos políticos (Caldera & Torregrosa, 2010). En este periodo se identifica el enfrentamiento claro de dos coaliciones de defensa a partir de su concepción de la naturaleza del agua: por un lado, la coalición que promueve la visión del agua como un bien económico (ligada al proyecto neoliberal) y al mercado como mejor instrumento de asignación; y, por otro, la coalición que identifica al agua como un bien social o común, como un derecho humano (expresión del proyecto democrático-participativo).

Si bien el esquema de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) ha logrado hacer coincidir a una variedad de actores sobre sus ventajas, la discusión en torno a los instrumentos y la estructura de funcionamiento y resultado suele ser parte de las tensiones para la formulación de políticas públicas. Hay coincidencias entre la mayoría de los actores que la gestión a nivel de cuencas es la más adecuada para lograr mejores objetivos de desarrollo y conservación medioambiental, pero las diferencias y disputas están determinadas por las visiones núcleo en torno a la naturaleza del agua. La GIRH en este sentido, más que ser una discusión meramente técnica, es también esencialmente política, a partir de los fines que se le atribuyen. La disputa en este nivel está en torno al nivel de la descentralización en el proceso de toma de decisiones e intervención de instancias locales frente a la administración centralizada y el alcance de la participación social.

Por un lado, el proyecto político neoliberal parte de la visión del agua como bien económico, lo que hace que la GIRH se entienda como el mejor instrumento para crear mercados de agua, donde actores de usos competitivos buscan la asignación del recurso escaso más eficiente. Se entiende que los derechos de propiedad sobre el agua deben ser preferentemente privados o la gestión de los servicios conexos debe ser manejada bajo premisas del mercado. El manejo en el nivel de cuenca permite el cuidado de los recursos naturales en tanto capital (recurso o

bien productivo) para el desarrollo sostenido de la región (Bakker, 2005). La gestión en nivel de cuenca se ve como un espacio en el que se pueden crear condiciones de “buena gobernanza”, es decir, esquemas de cooperación y asociación tripartitas (Estado, mercado y sociedad civil), y participación de la sociedad de forma acotada, para atacar la crisis del agua y producir futuros deseados. Bajo esta concepción, el gobierno central debe procurar el control de las asignaciones, buscando esencialmente eficiencia, así como los principios y lineamientos de política a ser implementados en nivel de cuenca, para facilitar el intercambio competitivo entre usos, donde los involucrados, esencialmente usuarios con derechos de propiedad, participan de manera complementaria.

Mientras el proyecto político democrático-participativo parte de una visión del agua como bien social o derecho humano, la GIRH se promueve principalmente como un medio en el que la propiedad pública del bien se materializa en nivel cuenca, subcuenca o acuífero, y que bajo los principios de equidad y justicia social, la asignación del agua se destina en primera instancia para cubrir necesidades básicas humanas, aliviar las condiciones de pobreza, conservar el medio ambiente, cubrir el uso comunitario y no es sólo un insumo más para el desarrollo económico de la cuenca (Arrojo, 2006). El cuidado del medio ambiente en nivel de cuenca parte de un compromiso intergeneracional para las sociedades futuras. El manejo de la cuenca debe estar garantizado por instancias públicas, o básicamente de carácter social, sobre todo del nivel regional y local de gobierno que gocen de amplia legitimidad democrática y se conduzcan bajo principios democráticos. Se reconocen las capacidades de influencia diferenciales de los usuarios, y el aparato gubernamental asegura los equilibrios. El gobierno local, junto con la comunidad, deben ser los responsables de la gestión del agua, involucrándolos en el diseño de reglas, la supervisión de comportamientos oportunistas de los usuarios y el establecimiento de sanciones (Ostrom, 2000).

La base de la disputa es entre ser un “ciudadano del Estado” o un “ciudadano del mercado”. El proyecto político neoliberal (agua como bien económico) en este periodo ha logrado cierta hegemonía, respaldada por la capacidad de influencia de empresas multinacionales que se comprometen con este proyecto político, e incluso de una

mayoría de gobiernos, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, que se apegan al modelo de desarrollo neoliberal. Las técnicas utilizadas por la coalición apoyada al proyecto político neoliberal que explican su efectividad durante este periodo incluyen no sólo la argumentación en pro de liberalizar los mercados del agua y asignar derechos de propiedad, sino incluso llegan a utilizar las categorías de derecho humano al agua para justificar megaproyectos de extracción, almacenamiento y conducción del agua para operarlos a través de privados y obtener beneficio parcial para la comunidad.

En este sentido, se reconoce que las instituciones del agua son tanto el resultado como el vehículo de procesos políticos, los cuales han moldeado el cambio institucional y sus resultados en la gestión del agua (Castro *et al.*, 2006). Los procesos políticos son relativos al ejercicio de poder y pueden ser mejor entendidos si se remiten a un proceso de enfrentamiento entre proyectos políticos rivales en torno al entendimiento mismo de la crisis del agua (entendida como acceso inequitativo, escasez y contaminación) y las estrategias para hacerle frente, es decir, las políticas públicas.

En ese tenor, los temas relativos a la gobernanza del agua que resultan más disputados son: (a) ¿bajo qué principios se logra el mejor gobierno del agua?; (b) ¿cómo lograrlo? ¿Con quién?; (c) ¿con qué objetivos? ¿Con qué programas y proyectos?

Los proyectos políticos se toman como “tipos ideales” de lo que defienden los actores en un momento determinado, a partir de su concepción de la naturaleza del agua, del entendimiento que se tenga del origen o causas de los problemas, así como de las soluciones y sus estrategias que se planteen como las más adecuadas para superar la crisis del agua. La observación tanto de los proyectos políticos defendidos por cada conjunto de actores, y las asimetrías de poder en el desarrollo institucional, y el desempeño de las políticas públicas se convierte en básico para un buen entendimiento del proceso de gobernanza (Tabla 1).

**Tabla 1.** Configuración como tipos ideales de los proyectos políticos defendidos por los actores en el proceso de gobernanza del agua. Fuente: Caldera & Torregrosa (2010).

Agua como bien económico	Agua como derecho humano
El agua es un bien económico y el mercado el mejor instrumento para la asignación eficiente.	El agua es un derecho universal e inalienable, constitutivo de la dignidad humana, su asignación debe estar gobernada por principios de equidad y justicia social.
Se deben solucionar los problemas de asignación entre usos competitivos, procurando el cuidado de los recursos naturales en tanto bienes económicos escasos.	Se deben solucionar los problemas de inequidad en el acceso al agua, superación de la pobreza y asegurar la sustentabilidad de los recursos naturales en un compromiso intergeneracional.
Instrumentos por cuencas es un medio para estructurar eficientemente los mercados de agua e introduce incentivos para el cuidado del medio ambiente.	La gestión por cuenca es un medio que permite la participación democrática y la asignación justa del agua. Además traspuesta y sanciona las posibles acciones oportunistas de los actores.
La participación se da en asociaciones público-privadas. Los mercados de agua existen en nivel de cuenca. Son necesarios los derechos de propiedad (privada) sobre el agua.	La sociedad civil asegura participación y control democrático sobre el manejo del agua. Debe asegurarse la propiedad pública del agua.

El reconocimiento de la disputa a partir de proyectos políticos defendidos en la construcción de las instituciones del agua se debe dar en los diferentes órdenes de interacción entre actores protagonistas del debate, diseño y adopción de las políticas. Se trata, a fin de cuentas, de implementar acciones para hacer frente a los principales problemas relativos a la escasez, distribución, calidad, aprovechamiento y garantía de acceso al agua.

Los atributos desglosados en la Tabla 1 permiten emitir una serie de reflexiones analíticas de alto interés en la confrontación de modelos de gestión sobre un ente de interés público: el agua. Es necesario matizar que no se trata de impulsar la emisión de juicios de valor con sesgo entre un modelo bueno *versus* malo. En este sentido, tampoco se rechaza la importancia del agua como un insumo relevante en el desarrollo económico y de la sociedad. Más bien, se impulsa una reflexión sobre el tipo de decisiones dadas en la sociedad para definir las implicaciones y distribución de los costos y beneficios de tipo éticos, ambientales e institucionales entre modelos de gestión. De manera concreta, lo que se cuestiona es la implicación de un fundamentalismo de mercado como criterio para fijar los fines de la sociedad. Es decir, se pone en alerta sobre las implicaciones de una gestión del agua (velada o explícita) en la que se subordinen los criterios de equidad y justicia social (p. ej., el derecho humano al agua) por el predominio de la función del agua como insumo para la acumulación de capital. En otras palabras, las implicaciones en la definición de las reglas para transferir los costos de la extracción (uso y descargas) del agua hacia la sociedad y el ambiente, pero con una concentración de beneficios económicos de manera individual.

Se está colocando como punto central del debate que la construcción de un modelo de gestión del agua se despliegue a partir de ciertos principios que promuevan los siguientes componentes:

- a) El reconocimiento de la existencia de la sociedad de un conjunto de valoraciones diferenciadas del agua, desde los de tipo cultural (cosmovisión), pasando por los del derecho humano al agua, hasta los de tipo económico.
- b) La importancia de construir mecanismos de tomas de decisión (reglas) a partir de un ejercicio democrático más deliberativo. Durante las décadas pasadas, el uso de la democracia representativa ha sido necesaria, pero insuficiente y muy limitada.
- c) Definir de manera consensuada las prioridades en el uso y acceso del agua: mantener niveles superiores al estrés hídrico, asegurar la cantidad y calidad, y acceso y disponibilidad del agua para consumo humano de forma equitativa.

El resultado superior tanto para materializar el derecho humano al agua como la sustentabilidad medioambiental se ligó al proyecto político democrático participativo por las razones que el propio Sen (2001) valoraba en la misma democracia para conseguir resultados positivos para el desarrollo humano y bienestar social: primero, la libertad política es componente fundamental de la libertad humana en general, y el ejercicio de los derechos políticos y civiles son cruciales para que los mismos ciudadanos exijan sus derechos sociales; segundo, la democracia participativa adquiere valor porque ayuda a los ciudadanos no sólo para expresar sus necesidades y perspectivas en ese sentido y lograr la atención del aparato de gobierno, sino para colaborar en la materialización, implementación o visibilización de las inequidades, o identificación precautoria de resultados negativos, en términos del interés público.

A continuación se presenta el fundamento teórico respecto a las implicaciones de la estructura de un sistema de mercados como parte del proyecto neoliberal, componente necesario para precisar la naturaleza del desencuentro entre proyectos políticos en el sector agua.

## **El ambientalismo de mercado como referencia del proyecto neoliberal: fundamentos ideológicos y teóricos**

El inicio de la ola neoliberal en la década de 1980 trajo consigo un proceso aguerrido por implantar el sistema de creencias basado en la piedra de toque que identifica al mercado como la opción idónea ante la incapacidad mostrada por los diferentes gobiernos de los países en vías de desarrollo (sea por incapacidad o corrupción). Las recurrentes crisis económicas, con altos niveles de endeudamiento e inflación, evidenciaron la ineficiencia de los gobiernos de participar como proveedores de bienes y servicios ante las exigencias de las agencias internacionales. Se justificó de dicha forma la participación del sector privado en sectores estratégicos antes prioritarios del Estado. Es así

como el sector agua, uno de los de mayor interés para el neoliberalismo, tuvo la incursión del sector privado a través de: a) la concesión de servicios municipales de agua potable y saneamiento; b) el desarrollo de infraestructura hidráulica con dinero público para el abastecimiento de agua, y c) el desarrollo de mercados para la gestión del agua (Barreda, 2006; Arrojo, 2006; Balanyá, Brennan, Hoedeman, Kishimoto, & Terhorst, 2005; Castro, 2012).

Durante el decenio de 1990 y principios del nuevo milenio se afirma existe una insatisfacción generalizada con las modalidades de asignaciones tradicionales de agua y de los costos erogados por el Estado, de ahí que se vea como necesario intensificar el uso de los mercados como un mecanismo eficiente frente a la gestión estatal, ya que promete un uso más eficiente —en términos económicos— del “recurso hídrico” (Donoso, Jouravlev, Peña, & Zegarra, 2004: 5).

El discurso y la presión institucional neoliberal permitieron así la incorporación del instrumento de mercado en diferentes países, sobre todo Chile y España, casos considerados como emblemáticos por el Banco Mundial (BM) (Aguilera 2008), incluso desplazando otros instrumentos de política de demanda, como la tarificación o modernización de la infraestructura, colocando así al mercado como el instrumento predilecto de los gobiernos neoliberales.

En este sentido, el mercado se concibió como el "ámbito" institucional donde se definen las responsabilidades de los usuarios y se solucionan sus conflictos, esperando que dicho mecanismo estableciera una mejor asignación, mejorando la eficiencia del uso y racionalizando el consumo de este recurso. Con respecto a su valor, se consideró que éste debe estar asociado con su *costo de oportunidad* y presencia física dentro de la cuenca hidrográfica (Donoso *et al.*, 2004; Colby, 1988; Lee & Jouravlev, 1998). En tales condiciones, entonces, podría tomar incluso valores para los diferentes usos, en función del cambio de la calidad y cantidad, de la época del año y de situaciones hidrológicas extremas, fueran éstas favorables o desfavorables (Fortis & Alhers, 1999).

La aplicación de los instrumentos de mercado requiere del abordaje de las diversas condiciones teóricas necesarias para alcanzar la eficiencia óptima del recurso. A continuación se señalan las mismas para valorar la estructura de la discusión en términos de categorías, que son a las

que los actores apelan frente a la incorporación del mercado en la gestión del agua.

## Mercados de agua: definición y condiciones

Desde los postulados teóricos, un modelo de gestión del agua basado en el mercado implica que la asignación se dé con base en un precio determinado mediante el libre intercambio de algún tipo de título de propiedad (derecho, permiso, concesión, autorización, merced, etc.) para usarla e intercambiarla. Son entonces las interacciones entre compradores y vendedores de estos títulos las que constituyen un mercado de agua (Donoso *et al.*, 2004).

Para que esta institución tenga los resultados deseados, en materia de gestión de agua, requiere de la definición clara y precisa de las reglas del juego en su estructura institucional, así como de una serie de condiciones económicas y sociales en un contexto de mínima intervención estatal, esto como condición indispensable para conseguir una asignación eficiente del agua (ver Lee & Jouravlev, 1998; Donoso *et al.*, 2004; Simpson & Ringskog, 1997).

Dentro del esquema neoliberal, sus proponentes señalan fines de tipo ambiental y económico para introducir los mecanismos de mercado en la gestión de recursos naturales, lo que se conoce como *ambientalismo de mercado* (Anderson & Leal, 2001). Se busca sean las señales del mercado las que compatibilicen crecimiento económico, eficiencia y conservación ambiental (Hajer, 1995). Dentro de esta esfera neoliberal, Bakker (2005) señala tres conceptos base que constituyen el proceso para construir este ambientalismo de mercado para el caso del agua, es decir, trasladar el agua de bien común al agua como bien económico:

- *Privatización* implica un cambio de propiedad o una transferencia en la gestión del recurso del sector público al privado.

- *Comercialización* implica cambios en las prácticas de la gestión del recurso, incorporando principios (eficiencia), métodos (evaluación costo-beneficio) y objetivos (máxima ganancia) (Leys, 2001).
- *Mercantilización* implica la creación de un bien económico a través de la aplicación de mecanismos de apropiación y estandarización, bienes o servicios, permitiéndole a estos últimos ser intercambiados a un precio determinado en el mercado bajo los principios de la eficiencia económica.

Estas últimas categorías se vuelven centrales para comprender la lógica de la gestión del agua en el esquema neoliberal; constituyen un proceso de ambientalismo de mercado siempre y cuando se culmine la mercantilización del agua, es decir, ésta sea intercambiada bajo los principios de eficiencia en el sentido de Pareto como cualquier otro bien económico. Se subraya que hay una diferencia analítica de fondo entre la mercantilización con la comercialización y la privatización, lo cual no debe confundirse, y aunque el agua logre privatizarse o comercializarse, esto no implica que se culmine el proyecto neoliberal (Bakker, 2005).

Una vez definido el marco de referencia, se procede en el siguiente apartado al abordaje del conflicto de la gestión del agua en México para el sexenio 2012-2018, a través de una narrativa sustentada en el enfoque recién planteado.

## **La narrativa del desencuentro en la gestión del agua en México**

### **Las coyunturas críticas del sexenio 2012-2018**

Desde diciembre de 2012, y en los posteriores 20 meses, se dio un proceso de aprobación de 11 reformas bajo el acuerdo político citado

"Pacto por México", entre las que destacan las reformas energética, fiscal, laboral, financiera y educativa.

El año 2015 fue testigo de una fuerte confrontación de la sociedad civil frente al impulso del proyecto político neoliberal que presentó la propuesta de reforma a la LAN, a través de una nueva LGA. Uno de los puntos focales de tal desencuentro frente al poder legislativo derivó por la presentación de una iniciativa que pretendió mimetizar el proceso de mercantilización del agua orientado a diversos megaproyectos a través de la figura de un supuesto derecho humano del agua. La respuesta reactiva ante tales intentos puede ser considerada como parte de una de las diversas demandas por una gestión social y ambiental del agua empujadas "desde abajo".

Los antecedentes de estas demandas "desde abajo" son diversas. Una de ellas se remite al largo proceso iniciado desde 2006, en donde la Coalición de Organizaciones Mexicanas para el Derecho Humano al Agua (Comda), exigía incluir constitucionalmente el acceso en calidad y cantidad de agua como derecho humano. Esta demanda tuvo un catalizador internacional importante: en 2010, el pleno de la Asamblea de la ONU reconoció el derecho humano al agua (Resolución 64/292).

Desde estas consideraciones internacionales, el gobierno mexicano se comprometió a incluir tales demandas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual se concretó el 8 de febrero de 2012, con la reforma al artículo 4º, para quedar como sigue:

"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015).

Posteriormente, los artículos transitorios de esta reforma implicaban que en el lapso de un año se debía promulgar una nueva LGA en sustitución de la vigente LAN. Sin embargo, la presión política por la sensibilidad del tema detuvo el proceso (partidos de izquierda, como el PRD, Movimiento Ciudadano y PT, incluso participantes de Morena, dejaron la sesión del

pleno que la votaría; también había un acompañamiento de diversos movimientos sociales que en ese momento se resistían a megaproyectos por el acueducto Independencia en Sonora, o el Monterrey IV en Nuevo León y Tamaulipas, así como instituciones académicas, como la propia Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en voz de su rector). Tres son los principales componentes de la LGA que llamaron fuertemente la atención de estos actores, detonando en una presión para detener la aprobación de la iniciativa:

1. La apertura para colocar la priorización de un uso del agua como insumo para el desarrollo de proyectos económicos, y la promoción de la participación de la iniciativa privada en la construcción, operación y gestión de obras (traspases, pozos ultra-profundos y desalinizadoras) y servicios de agua potable y saneamiento. Destaca, por ejemplo, la permisividad en torno a la práctica del *fracking* (o fractura hídrica) tanto para la extracción minera como de gas. De forma previa, la reforma energética, promovida un año antes por el presidente Enrique Peña Nieto, ponía condiciones de "facilitación" para fuertes inversiones privadas en este sector; en este sentido, el tema fue de especial atención por varios grupos que venían oponiéndose.
2. La conceptualización del derecho humano al agua, la cual limita a la autoridad competente a garantizar la dotación a los asentamientos humanos de 50 litros diarios por persona. El problema identificado es que la obligación es para usuarios conectados a una red hidráulica o, en su caso, a habitantes que no viven en áreas urbanas irregulares. Un antecedente relevante en este punto es la resolución en Amparo que la Suprema Corte había resuelto (Revisión 2190/2014), en la que se da la sentencia en el sentido de que la cantidad diaria obligada debía ser de 100 litros por persona. Ligada a este punto, la iniciativa de proyecto de ley excluyó el reconocimiento de las dimensiones sociales y físico-naturales del derecho humano relacionadas con los usos culturales (identitarios-étnicos) y medioambientales.
3. La disposición de regulación de los estudios técnicos y científicos sobre disponibilidad y calidad del agua a través de la propia Conagua. Esto generó la atención de la comunidad científica, en particular de la UNAM, la Universidad de Guadalajara (UdeG) y la Universidad Autónoma

Metropolitana (UAM), cuyos rectores respaldaron a su comunidad, firmando desplegados dirigidos a los legisladores a abrir el debate y discusión en torno a la nueva Ley General de Aguas.

Alterno al proceso del gobierno federal, y desde dos años previos, organizaciones de la sociedad civil, en conjunto con investigadores y ciudadanos, se dieron a la tarea de analizar, discutir y elaborar de modo colectivo una propuesta alterna (y etiquetada como ciudadana) de LGA (Agua para Todos, 2015) (Tabla 2). La propuesta iba cobijada por décadas de experiencias en investigación y acción, y con una claridad de desarrollar una gestión sustentable, y en defensa de las cuencas y sus aguas. Estos actores, agrupados en la llamada Coalición Agua para Todos, presentaron ante las cámaras de diputados y senadores la propuesta ciudadana, argumentando que la propuesta del gobierno presentaba los siguientes problemas:

1. Promueve la privatización del agua, al considerarla principalmente un bien económico y no un bien cultural y social.
2. Promueve el desplazamiento de personas y la muerte de los ríos.
3. Amplía los márgenes para poder contaminar el agua.
4. Restringe, condiciona y sanciona los estudios, la investigación científica y el monitoreo del agua (Córdova, 2015).

La propuesta ciudadana dice plantear las bases para materializar el artículo 4º constitucional (Gaceta Parlamentaria, 2015). El documento de la propuesta pone el acento en garantizar el acceso equitativo y sustentable al agua a través de mecanismos, instancias e instrumentos de planeación, gestión y contraloría ciudadana, con base en el principio de derechos sociales, culturales y ambientales.

**Tabla 2.** Comparación de propuestas de Ley General de Aguas. Fuente: Agua para Todos, 2015.

Temas	Iniciativa Conagua	Iniciativa ciudadana
-------	--------------------	----------------------

De dónde vendría el agua	Grandes obras intensivas en energéticos, privadas, en torno a grandes ciudades: trasvases, acuíferos ultra-profundos, desalinizadores; además de ríos y acuíferos sobreexplotados	Restauración y gestión integral de cuencas.
El derecho humano al agua	<p>“El derecho humano al agua comprende la obligación de la autoridad (...) de garantizar a los asentamientos humanos el mínimo vital, que se otorgará con la periodicidad que permita la dotación equivalente a cincuenta litros diarios por persona”.</p> <p>Se institucionaliza la política de pipas.</p>	<p>La Contraloría Social del Agua, ciudadana y autoorganizada realizaría monitoreo ciudadano, con financiamiento público, del acceso equitativo a agua de calidad.</p> <p>El Fondo Nacional por el Derecho Humano al Agua financiaría sistemas autogestionados en zonas sin acceso, como prioridad nacional.</p>
Privatización del agua	<p>Las concesiones a aguas nacionales serían objeto de libre compra-venta.</p> <p>Se promovería el concesionamiento de grandes obras hidráulicas, así como de trasvases y de las aguas trasvasadas.</p> <p>Se obligaría a las autoridades municipales y estatales a promover la privatización de los servicios de agua y saneamiento vía las figuras del contrato, concesión o asociación pública-privada.</p>	<p>El agua se consideraría un bien común, de la nación, proveniente de la naturaleza, a ser manejada por el sector público y comunitario sin fines de lucro.</p>
Participación ciudadana	<p>El Consejo Consultivo del Agua sería la “institución de participación ciudadana”. El Ejecutivo Federal podría solicitar opiniones de ANUR (usuarios de riego)</p>	<p>Los Consejos Ciudadanizados de Cuenca, construidos vía participación abierta desde el nivel local, consensuarían planes vinculantes para cumplir con metas nacionales.</p>

	<p>principalmente para exportación) y ANEAS (privatizadores de sistemas municipales).</p> <p>Los Consejos de Cuenca serían efectivamente controlados por la Conagua. Los únicos "ciudadanos" garantizados con voz y voto serían las empresas concesionarias. Sus acuerdos no serían vinculantes.</p> <p>Para hacer cumplir con sus determinaciones, las autoridades podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública.</p>	<p>Se daría reconocimiento y prioridad a los sistemas de agua potable y saneamiento organizados por pueblos, comunidades o usuarios.</p> <p>Los sistemas municipales y del DF serían administrados por consejos compuestos mayoritariamente por representantes territoriales elegidos en asambleas abiertas, con controles para garantizar equidad, eficacia y transparencia.</p>
Trasvases	<p>Se consideraría a los trasvases de "utilidad pública" y serían concesionables, junto con las aguas trasvasadas, a particulares.</p>	<p>Los Planes Rectores plantearían las obras y políticas requeridas para lograr el equilibrio en cada cuenca. Se prohibiría nuevos proyectos de expansión urbana en cuencas en extremo estrés hídrico.</p>
Prelación de usos	<p>En nombre del "derecho humano al agua" se prioriza el uso "público urbano", el cual incluye cualquier uso (industrial, construcción) del sistema de agua potable municipal o metropolitano, garantizando sólo 50 litros diarios por persona para uso doméstico.</p> <p>La explotación minera <b>no</b> requeriría de una concesión de aguas nacionales, y por lo tanto estos volúmenes no serían contabilizados ni existirán mecanismos para limitar su acceso.</p>	<p>El Consejo Ciudadano de Cuenca asignaría los volúmenes aprovechables, priorizando el uso personal (doméstico y servicios públicos) y la soberanía alimentaria.</p> <p>El Consejo de Cuenca recomendaría anualmente los volúmenes a ser destinados a usos no prioritarios (industrias, agricultura de exportación) según la disponibilidad y su importancia, para el bienestar de la cuenca y sus habitantes.</p>

Financiamiento	<p>Las tarifas cobradas a los usuarios finales obligatoriamente tendrán que cubrir el costo de recuperación de inversión (incluyendo utilidades), operación, mantenimiento y expansión de grandes obras hidráulicas aprobadas sin revisión pública, y de sistemas de agua potable y alcantarillado.</p> <p>Los tres niveles de gobierno serían obligados a destinar recursos para subsidiar las tarifas cobradas a las poblaciones más vulnerables.</p>	<p>Se financiarían obras de bajo costo y óptimos beneficios para los más marginados, a través de políticas fiscales progresivas (paga más quien tiene más).</p> <p>Se prohibiría contratos con inversionistas extranjeros que vulnerarían el país.</p>
Vigilancia, inspección y sanciones	<p>Se proponen programas voluntarios de auditoría y autorregulación. Se consideran faltas graves las contenidas en las fracciones X a XXVIII, mismas que no podrán sancionarse con multa inferior a mil días de salario mínimo.</p>	<p>La Contraloría Social del Agua, ciudadana y autoorganizada, contaría con financiamiento público para monitorear calidad y acceso equitativo, con la facultad de recomendar la revocación del mandato de autoridades incumplidas.</p>
Estudio, monitoreo y contraloría	<p>Sólo con autorización de la autoridad se podrán hacer estudios técnicos (investigación científica incluida) de disponibilidad y calidad del agua</p>	<p>La Defensoría Socio-Hídrico-Ambiental contaría con financiamiento garantizado, para poder realizar demandas desde la ciudadanía por violación de la legislación vigente.</p>

Esta disputa trajo un *impasse* de más de tres años, en los que las dos iniciativas quedaron congeladas en el poder legislativo. Sin embargo, el 6 de junio de 2018, el presidente de la república publicó diez decretos de reserva de agua, que en esencia levantan la veda existente en 295 cuencas del país (DOF, 2018).

Esta medida parece ser la vía alterna que encontró el gobierno federal para asegurar el agua para los usos productivos que le demanda las

reformas del Pacto por México, que exige grandes cantidades de volúmenes de agua. Como antecedente se pueden ubicar dos: un decreto de reserva y levantamiento de veda de 2014 en la cuenca Lerma-Chapala; y durante 2017, la publicación en varios momentos en el *Diario Oficial de la Federación* de los acuerdos por los que se dan a conocer los resultados del estudio técnico de las aguas nacionales superficiales en las cuencas hidrológicas implicadas en los diez decretos de los que se hace referencia para 2018.

Los diez decretos se pueden sintetizar en las siguientes medidas:

1. Se levanta la veda en aquellas cuencas donde estaban decretadas, la mayoría de ellas desde la década de 1930.
2. Se reserva parcialmente un volumen por cada cuenca para el uso público-urbano, rural o consumo humano.
3. Se reserva parcialmente un volumen por cuenca para uso ambiental o para conservación ecológica en las cuencas hidrológicas.
4. Se respetan las concesiones y aprovechamientos dados antes de la reserva, pero que se encuentren regularizados en el registro de Registro Público de Derechos de Agua (Repda).
5. Deja volúmenes disponibles, no comprometidos, por medio de las reservas parciales antes mencionadas, por lo que "se podrán explotar, usar o aprovechar mediante título de concesión o asignación previamente emitido por la Autoridad del Agua (DOF, 2018).

De inmediato las críticas por varios frentes sociales y académicos se hicieron notar a través de varios medios de comunicación que, en medio del proceso electoral presidencial de 2018, generaron la atención por parte de la opinión pública.

Las principales críticas se sintetizan en las observaciones hechas por académicos y especialistas integrados en el movimiento Agua para Todos, que de inmediato dieron a conocer sus observaciones a los decretos. Dichas observaciones se transcriben de forma parcial (Agua para Todos, 2018):

1. Los Decretos de Reserva (DOF, 2018) quitan las vedas (último vestigio del modelo anterior de gestión del agua, en manos del Estado en vez del mercado) para extender la lógica del sistema de concesiones impuesto en México a través de la Ley de Aguas Nacionales (1992) como precondición para entrar en el TLCAN, por encima y en desconocimiento de la multitud de formas de tenencia del agua y pertenencia al agua-territorio existentes en el país (ni siquiera EUA maneja sus aguas a través de un sistema único de concesiones.)

Aunque las vedas han sido violadas de forma sistemática por la Conagua a lo largo de sus 29 años de existencia, las empresas transnacionales requieren de concesiones con seguridad jurídica, lo cual significa formalmente eliminar las vedas.

2. Aunque están siendo promovidos como una medida de protección al ambiente, incluyen reservas para uso urbano y, en algunos, para la generación de energía eléctrica (en San Pedro Mezquital reservan 2 000 millones m<sup>3</sup>/año para CFE para este uso —ahí es donde se ha estado buscando construir la presa Las Cruces, que afectaría el pueblo Nayeri— y sólo un poco más de 300 para uso ambiental).

3. Los decretos se basan en la Ley de Aguas Nacionales, la cual, según el 3er transitorio de la reforma al 4o Artículo Constitucional, tendría que haber sido reemplazada en febrero 2013 por una ley centrada en el derecho humano al agua, la cual "sentaría las bases" para la participación de la ciudadanía, junto con los tres niveles de gobierno, para la consecución del "acceso y uso equitativo y sustentable" del agua.

4. Los decretos extinguen los derechos al agua de los núcleos agrarios que no fueron renovados a tiempo. Todos los decretos contienen este lenguaje: "Las concesiones o asignaciones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, serán reconocidas siempre que el título esté vigente (...)" . En este momento, hay 50 mil concesiones "caducadas" en el país, principalmente de ejidos, comunidades y pueblos, que no se imaginaban que sus derechos al agua tendrían que renovarse.

5. Los decretos no mencionan el derecho humano al agua, lo cual, desde la reforma al artículo 4o el 8 febrero 2012, tendría que estar en el centro de cualquier política hídrica. Asignan volúmenes para el "uso

público urbano", como si dicho uso fuera equivalente al derecho humano al agua. Sin embargo, el "uso público urbano" incluye cualquier uso al cual un organismo estatal o municipal quisiera concesionar o contratar sus aguas.

6. Destinan las grandes asignaciones para "uso público urbano" a los gobiernos estatales, con vigencia a 50 años; cada decreto especifica los estados que deben solicitar estos volúmenes, sentando las bases para la privatización vía trasvases, y el concesionamiento de servicios de agua y saneamiento (Agua para Todos, 2018).

Con la participación de la organización ambientalista internacional como la World Wildlife Fund (WWF), la Conagua pretendía promover una legitimación al contenido de los decretos; sobre todo al enfatizar el argumento de la reserva para uso medioambiental, lo cual se plantea como una demanda hecha por ellos y por varias organizaciones medioambientales mexicanas: "Las reservas de agua son un instrumento diseñado para proteger el caudal ecológico de las cuencas y asegurar los beneficios que los ecosistemas nos ofrecen a todos. Las reservas de agua no representan de ninguna manera la privatización del recurso, ni la extinción de ningún derecho al uso del agua vigente. Por el contrario, establecen claramente volúmenes de agua que deberán quedar intactos para la biodiversidad, lo que redundará en beneficio de todos, empezando por las comunidades rurales e indígenas" (WWF, 2018).

La Conagua también se ve en la necesidad de emitir un comunicado y defender su posición: "Los diez Decretos de Reserva de Agua, publicados el pasado 6 de junio en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 2018) de ninguna forma otorgan beneficios para ningún particular, por el contrario, permitirán preservar el medio ambiente y garantizar el agua para el consumo humano de 18 millones de habitantes que aún no nacen, en una proyección a 50 años (...). En conclusión, las reservas de agua decretadas buscan que el agua disponible en las cuencas se guarde para las futuras generaciones y para el cuidado del medio ambiente, claramente se expresa en las mismas el destino medio ambiental y de uso público urbano, por lo que cualquier interpretación contraria solo busca desorientar y mal informar

a la población" (Decretos de reserva de agua no la privatizan, aclara Conagua tras bulo en medios, 18 de junio de 2018; DOF, 2018).

En efecto, la reserva para uso medioambiental es una deuda con las cuencas que antes no existía y que los mismos actores que han promovido un proyecto político democrático-participativo han demandado. Sin embargo, en los decretos, la reserva no está calculada en porcentaje (de acuerdo con las recomendaciones de la WWF), sino en metros cúbicos fijos. La disponibilidad de agua es variable y pueden llegar a quedarse "cortos" con el equilibrio medioambiental necesario.

La reserva para uso público-urbano proyectando el crecimiento de las ciudades también es positivo, pues levantar las vedas va a originar que los organismos operadores (públicos y privados) adquieran los nuevos aprovechamientos; no obstante, almacenarla y transportarla implicará obras con inversiones público-privadas que después pudieran comprometer otorgar el servicio de distribución a través empresas concesionarias.

El levantamiento de vedas significa que la Conagua puede dar nuevos derechos y concesiones a quien primero las solicite. Se comprende que la superficie de la cuenca en calidad de reserva abarca sólo una parte proporcional del total de la misma; el resto de la superficie puede otorgarse mediante solicitud a la Conagua, dando posibilidad de acceso a los usos productivos. En este caso, es previsible que los primeros en solicitar los derechos pueden ser las empresas de uso intensivo del recurso.

En definitiva, no se estaba pensando en una política pública integral. Sobre todo, no se había hecho manifiesto el papel de los consejos de cuenca (mecanismos participativos) como mecanismo de control y supervisión para evitar los comportamientos oportunistas antes descritos (Ostrom, 2000).

## Conclusión

Desde el poder del legislativo y ejecutivo federal (2012-2018) se estuvo impulsando una serie de reformas constitucionales y normativas, con el fin de reorientar el significado del agua como bien público. Se trataba de un discurso que colocaba la gestión del agua con una múltiple orientación: atender el derecho humano del agua, la capacidad ambiental y favorecer el crecimiento económico. La iniciativa de la LAN y los Decretos de Reservas de Agua (2018) fueron expresiones visibles de tales acciones.

Estas gestiones, vistas desde un contexto más amplio (reformas estructurales, entre ellas la energética y minera) y desde la lupa de las categorías de proyectos políticos y del ambientalismo del mercado, permiten identificar otros rasgos importantes de explicitar en el debate nacional.

En primer lugar, permite identificar la existencia de dos tipos de proyectos políticos. El primero, denominado en este artículo como desde arriba, está comandado por las premisas de racionalidad económica neoliberal. Pretende fundamentar su legalidad a partir del ejercicio realizado por los representantes del poder ejecutivo y legislativo (el uso de una democracia representativa). En este tipo de discurso hay un doble lenguaje: pretende justificar que se están atendiendo las necesidades del derecho humano y los niveles ecológicos de los ciclos del agua; sin embargo, en el eje central del discurso (contexto) se logra identificar un intento por resignificar el agua como bien público (y factor más de la producción y acumulación), a partir de su fuerte vinculación con el impulso de un crecimiento económico desde diferentes procesos: privatización, comercialización y mercantilización. El análisis de las características de la iniciativa de reforma a la LAN y la firma de los Decretos de Reserva, desde los marcos de referencia propuestos, permiten vislumbrar que la modalidad dominante se orienta en particular a un proceso de empujar el agua al ambientalismo de mercado.

En segundo término, se identifica la emergencia de otro tipo de proyecto político altamente heterogéneo: el desde abajo, proyecto ciudadano, democrático-participativo o iniciativa ciudadana. Desde este proyecto político no se excluye la importancia del agua como un insumo para el

desarrollo económico; sin embargo, se priorizan otros aspectos. Desde esta perspectiva, se pone especial atención a los criterios éticos de justicia-equidad-sustentabilidad. Una gestión basada en los principios de la racionalidad económica no es un mecanismo pertinente para solventar el criterio ético; al contrario, agudiza la desigualdad no sólo en la distribución del recurso (material) sino también de tipo económico.

El proyecto político dominante, el neoliberal, a pesar de ser heterogéneo, en sus expresiones tiene algunos componentes comunes: logra develar la intención de la normativa mexicana para subordinar la gestión pública del agua (como interés público) a la lógica de los requerimientos de los megaproyectos: rechaza el uso de fondos públicos, la transferencia de rentas y de costos ambientales, así como del bien público (agua) como insumo para la acumulación en favor de un pequeño grupo de la iniciativa privada. De esta forma, desde el proyecto alternativo, el democrático participativo, hay una respuesta al ambientalismo de mercado en su eje agua en los componentes que la construyen (privatización, comercialización y mercantilización del agua), a través de una concepción que pone en el centro el agua para la vida (agua para el consumo humano y ambiental) y hace énfasis en los instrumentos participativos, deliberativos y de rendición de cuentas para procurarlo.

La valoración positiva por varios de los actores implicados en la gestión del agua en México por un proyecto democrático participativo es por su potencial inminente instrumental en lo político: la posibilidad de ejercer derechos políticos y civiles para alcanzar derechos sociales (agua como derecho humano y un medioambiente sano), y materializar mecanismos de decisión en la asignación, donde participen todos los usos, así como de transparencia y rendición de cuentas en el nivel de cuenca, para asegurar que esas asignaciones siempre garanticen el bienestar social y ambiental de la cuenca.

Se recapitulan, por último, tres momentos del papel del gobierno federal mexicano frente a una nueva gestión del agua para resaltar la relevancia del agua con fines económicos y la prioridad de garantizar el acceso a los nuevos proyectos nacionales etiquetados de interés general. Dichos momentos son los siguientes: a) promulgación de la reforma energética en diciembre de 2013; b) propuesta de reforma

denominada Nueva LGA 2015, y c) decretos de reserva de agua de junio de 2018 (DOF, 2018).

Estas propuestas de reformas constitucionales y de normatividad (iniciativa de ley y decretos) se han expresado a partir del citado proyecto político neoliberal.

Con los decretos se resaltan algunos de los componentes relevantes; entre ellos los siguientes, vinculados con las reformas en materia energética y minera: mantiene la posibilidad del acceso al agua para los sectores económicos estratégicos, matizado desde la prioridad ambiental y de agua para consumo humano. No plantean centralmente la mercantilización del agua, pero la deja abierta a la privatización mediante el sistema de concesiones para aquellos que lo soliciten en primera instancia, una vez cubiertos los montos hídricos ambientales, sociales y energéticas. Este esquema de gestión implica una desvalorización económica del agua, pues a diferencia de la vía mercantilizadora en la LGA, los decretos retiran la categoría de veda, generando una percepción del agua como recurso ilimitado y posibilitando el acceso a fines económicos que así soliciten, cubriendo sólo el requisito institucional en trámite y a bajo costo para el sector productivo (\$3,894.00 pesos mexicanos para agua superficial o subterránea, según sea el caso).

## Referencias

- Aboites, A. L. (2009). *La decadencia de agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México*. México, DF, México: El Colegio de México.
- Agua para Todos. (2015). *Comparativa entre propuestas para una nueva Ley General de Aguas*. Recuperado de <http://aguaparatodos.org.mx/iniciativa-conagua-vs-iniciativa-ciudadana-ley-general-de-aguas>
- Agua para Todos. (2018). *Ánalisis inicial de los decretos de reservas del agua para uso público-urbano, ambiental y generación de energía eléctrica*. Recuperado de <http://aguaparatodos.org.mx/>
- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México, DF, México:

### Fondo de Cultura Económica.

- Aguilera, F. (2008). *La nueva economía del agua*. Madrid, España: Catarata.
- Anderson, T., & Leal, D. (2001). *Free market environmentalism*. New York, USA: Palgrave.
- Arrojo, P. (2006). *El reto ético de la nueva cultura del Agua. Funciones, valores y derechos en juego*. Barcelona, España: Paidós.
- Bakker, K. (2005). Neoliberalizing nature? Market environmentalism in water supply in England and Wales. *Annals of the Association of American Geographers*, 93(3), 542-565.
- Balanyá, B., Brennan, B., Hoedeman, B., Kishimoto, S., & Terhorst, P. (2005). *Por un modelo público de agua. Triunfos, luchas y sueños*. Barcelona, España: El Viejo Topo.
- Barreda, A. (2006). La privatización del agua y sus servicios en México. En: Barreda, A. (coord.). *En defensa del agua* (pp. 13-35). México, DF, México: Sindicato de Electricistas, Centro de Análisis Social, Información y Formación Popular (Casifop), Editorial Itaca.
- Caldera, A. (2015). Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia. *Cuestiones Políticas*, 31(55), 14-29.
- Caldera, A. (2017). Cambio y confrontación de proyectos políticos en la gestión del agua en México. En: Pacheco-Vega, R. (coord.). *El agua en México: actores, sectores y paradigmas para una transformación social-ecológica* (pp. 215-248). México, DF, México: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Caldera, A., & Torregrosa, M. L. (2010). Procesos políticos e ideas en torno a la naturaleza del agua: un debate en construcción en el orden internacional. En: Jiménez, B., Torregrosa, M. L., & Aboites, L. (eds.). *El agua en México: cauces y encauces* (pp. 317-346). México, DF, México: Academia Mexicana de Ciencias, Comisión Nacional del Agua.
- Castro, E., Torregrosa, M. L., Allen, A., Gómez, R., Vera, J., & Kloster, K. (2006). Desarrollo institucional y procesos políticos. En: *Perspectiva Trasversal del IV Foro Mundial del Agua* (documento

- base núm. 2). México, DF, México: Comisión Nacional del Agua, World Water Council.
- Castro, J. E. (2012). Luchas sociales por el agua y el proceso de democratización en América Latina. En: Perevochtchikova, M. (coord.). *Cultura del agua en México. Conceptualización y vulnerabilidad social* (pp. 99.108). México, DF, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Colby, B. (1988). Economics impacts of water law - State law and water market development in the southwest. *Natural Resources Journal*, 28(4), 721-749.
- Córdova, F. (2015). Y ahora van por el agua. *Portal Animal Político*. Recuperado el 3 de febrero de 2018: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2015/03/09/y-ahora-van-por-el-agua/>
- Dagnino, E., Olvera, A., & Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, DF, México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas), Fondo de Cultura Económica.
- DOF, Diario Oficial de la Federación. (6 de junio de 2018). Decretos de reserva de agua no la privatizan, aclara Conagua tras bulo en medios. Recuperado de <https://www.etcetera.com.mx/nacional/decretos-reserva-agua-no-privatizan-conagua/>
- Donoso, G., Jouravlev, A., Peña, H., & Zegarra, E. (2004). *Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del sur*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura (núm. 80). Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fortis, M., & Alhers, R. (1999). Naturaleza y extensión del mercado del agua en el D.R. 017 de la Comarca Lagunera, México. Serie Latinoamericana. *International Water Management Institute (IWMI)*, 10, 1-20.
- Gaceta Parlamentaria. (2015). *Exposición de Motivos de la propuesta ciudadana de Ley General de Aguas*. Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 5 de marzo de 2015. Recuperado de

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/mar/20150305-II.pdf>

- Hajer, M. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Lee, T., & Jouravlev, A. (1998). *Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación de agua. Serie Medio Ambiente y Desarrollo* (núm. 6). Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Leys, C. (2001). *Market-driven politics: neoliberal democracy and the public interest*. London, England: Verso.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Santos, B. de S. (2004). La reinvención solidaria y participativa del Estado. En: Santos, B. (coord.). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Quito, Ecuador: Abya Yala, Friedrich-Ebert-Stiftung. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=48027>
- Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta de Moebio*, (49), 1-10. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/cmoebio/n49/art01.pdf>
- Sen, A. (2001). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona, España: Paidós.
- Simpson, L., & Ringskog, K. (1997). *Water markets in the Americas. The World Bank*. Washington, DC, USA: The International Bank for Reconstruction and Development.
- Toledo, V. (2016). *Ecocidio en México. La batalla final es por la vida*. Ciudad de México, México: Grijalbo.
- Urra, E., Muñoz, A., & Peña, J. (2013). El análisis del discurso como perspectiva metodológica para investigadores de salud. *Enfermería Universitaria*, 10(2), 50-57.



WWF, World Wildlife Fund. (2018). *Posición de WWF sobre los decretos de reservas de agua.* Recuperado de <http://www.wwf.org.mx/?uNewsID=329632>