

## Participación y legislación sobre agua en México. Una aproximación histórica

### *Participation and Legislation Involving Water in Mexico: A Historical Approach*

*Lourdes Romero-Navarrete*

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México, D. F. México. lourdesr@ciesas.edu.mx

**Resumen** — El artículo analiza dos ángulos de la participación social en la legislación sobre agua en México, formulada a partir de la Constitución Política de 1917. Con base en los presupuestos de la ecología política, discierne sobre el papel de la discusión parlamentaria en torno al tema y sobre las plataformas de participación planteadas en cada legislación. Enfatiza la débil intervención del Congreso en el diseño de cada ley y los límites de la participación, distinguiendo tres etapas: una postrevolucionaria, carente de debate parlamentario, que estructuralmente favoreció el control clientelar de la participación. La segunda, marcada con la ley de 1972, que inauguró el debate sobre la democratización de los espacios de concertación, aunque operativamente reforzó el control centralizado de las decisiones. La tercera corresponde a la legislación de 1992, vigente, que innovó en el tema de la participación con la creación de los Consejos de Cuenca, pero que además de merecer atención marginal en la discusión parlamentaria, instrumentalmente limita la construcción de consensos. Concluye que las acciones legislativas, aún tienen pendiente la concreción de la participación como un ejercicio del principio de propiedad nacional asentado en la Constitución Política vigente.

**Abstract** — *The article analyzes two angles surrounding social participation in water legislation in Mexico, which was formulated following the adoption of the country's 1917 political constitution. Grounded on the tenets of political ecology, it sheds light on the role played by parliamentary debates on the participatory forums of each legislative measure. It emphasizes the weak involvement of Mexico's congress in the design of each law and the limits of social participation, distinguishing three stages: a postrevolutionary one devoid of parliamentary debate, which structurally favored the control of social participation through clientelist policies. The second, marked by the enactment of the 1972 Act, opened the debate on the democratization of consultative spaces, though it operationally strengthened the centralized control of decision-making. The third corresponds to the legislation of 1992, which is currently in effect, and renewed the theme of social participation with the creation of Consejos de Cuencas (basin councils). However, besides drawing only marginal attention in the parliamentary discussions, it limits consensus building. The essay concludes that legislative measures have yet to embrace social participation as an exercise of the principle of national ownership embedded in the current Constitution.*

**Palabras clave:** agua, legislación, México, participación social

**Keywords:** water, law, Mexico, social participation in decision-making

**Información Artículo:** Recibido: 15 enero 2015

Revisado: 29 septiembre 2015

Aceptado: 18 enero 2016

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La participación en términos amplios es un rasgo permanentemente presente cuando se trata del agua. Por sus características de distribución geográfica, prácticas de accesibilidad, y, sobre todo, por su condición de recurso vital, concita organización, acuerdos y conflictos. No obstante, las formas de concretar, modificar y conocer cada uno de estos aspectos, así como sus efectos sociales y ambientales, invariablemente son históricas y derivan de las formas que adquiere en el tiempo y el espacio el entramado de factores humanos y no humanos.

A medida que se exacerban los problemas de disponibilidad y deterioro de la calidad del agua, el interés científico por determinar cómo ha influido el componente humano en la construcción de este escenario se ha traducido en un amplio debate teórico acerca de las formas sociales que adquiere acceder al agua, incluidos los usos, la organización institucionalizada para administrarla, las relaciones de apropiación y propiedad, los conocimientos y las prácticas culturales, así como la articulación que cada uno de ellos tiene con las condiciones y dinámicas del medio natural, entre otros. De este debate se desprende la confirmación de que analizar la dimensión social del agua tiene una relación directa con los estudios provenientes de las ciencias duras sobre el ciclo hidrológico y que las perspectivas culturalistas de la primera mitad del siglo XX que disociaban lo natural de lo social entraron en una profunda crisis al finalizar el siglo pasado<sup>2</sup>.

Autores como Descola<sup>3</sup>, Latour<sup>4</sup>, Martínez Alier<sup>5</sup>, Escobar<sup>6</sup>, Boaventura De Souza Santos<sup>7</sup>, Viveiros de Castro<sup>8</sup>, Leff<sup>9</sup>, Barkin<sup>10</sup> y Toledo<sup>11</sup>, cuyos estudios han influido notoriamente en el ámbito académico latinoamericano, convergen en identificar en las acciones humanas un peso específico en la trama ecológica y que evalúan asociándolo al proceso de desgaste sistémico originado por el predominio de un esquema de explotación de los recursos naturales sometido a la lógica de acumulación capitalista. Este debate ha dado lugar, incluso, a discutir si la pluralidad epistemológica a partir de la cual distintas sociedades perciben la naturaleza tiene un fundamento ontológico<sup>12</sup>.

No obstante, un punto de convergencia en esta discusión consiste en señalar que la interacción entre las llamadas ciencias duras y las ciencias sociales es una condición indispensable para conocer y atender la problemática hídrica en la actualidad. De esta manera, la imbricación de las ciencias tanto en términos metodológicos como teóricos ha llevado a privilegiar los enfoques

inter, multi, y transdisciplinarios, pero también se ha revalorado el papel de la especificidad de los campos científicos, de tal modo que tanto una como otra posición, mantienen una notoria vigencia respecto al tema del agua<sup>13</sup>.

Desde los años noventa, uno de los enfoques que ha venido probando el carácter holístico y complejo de la cuestión ambiental es la ecología política<sup>14</sup>. Esta propuesta de análisis tiene como particularidad plantear un marco teórico que contemple la inclusión de enfoques explicativos distintos a fin de examinar el amplio conjunto de aspectos involucrados en la relación sociedad-medio natural, por lo que uno de sus principales planteamientos está dirigido a cuestionar las anteriores dicotomías, poniendo énfasis, en cambio, en el modo como se articulan los factores humanos y no humanos<sup>15</sup>.

Uno de los presupuestos comunes en torno a los cuales converge la ecología política consiste en observar la interacción entre ambos factores como una cuestión dinámica generadora de impactos recíprocos (hecho que reconoce la capacidad de "agencia" en la naturaleza). Asimismo, relaciona estrechamente al elemento antropogénico con la degradación ambiental, cuyo origen ubica en la intervención de factores inherentes a los procesos sociales, tales como los cambios culturales respecto al ambiente, notoriamente los valores y conocimientos expresados en formas concretas de explotación y de interacción social, organizadas fundamentalmente a través de la política, entendida en su concepto más llano como el espacio donde se regula la vida social<sup>16</sup>.

El agua, como señalamos al principio, concita necesariamente acuerdos y negociaciones, tanto como competencias y conflictos, y, ya sea a través de acuerdos tácitos o de plataformas estructuradas por un marco legal inscrito en los modelos de organización política, tienen como objetivo crear condiciones de viabilidad en el uso, así como regular la participación en la toma de decisiones<sup>17</sup>. De este modo, a lo largo de la historia, se han creado distintos paradigmas de organización institucionalizada alrededor del uso y administración del agua. Los más recientes, intensamente promovidos desde instancias internacionales y en los que México está comprometido, son la denominada Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y la gobernanza, cuyas premisas giran en torno a la necesidad de observar un manejo del agua que considere su valor ambiental, social y económico, así como reconocer que los acuerdos deben tener en cuenta una multiplicidad de intereses y necesidades (incluidas las demandas del propio ecosistema), y, en consecuencia, se pronuncian por organizar la gestión bajo parámetros de equidad y sustentabilidad, orientación que en el tema de la participación equitativa en la toma de decisiones es una asignatura pendiente desde hace mucho.

1 Bajo un planteamiento distinto el tema fue presentado en forma de ponencia en: Romero, 2009.

2 Como ejemplo de esta corriente dicotómica véase: Steward, 1972. Para Boaventura de Sousa Santos, esta crisis no solamente era profunda sino irreversible (Santos, 1992, 22).

3 Descola, 2013 (publicado originalmente en 2005).

4 Latour, 2007 (publicado originalmente en 1991).

5 Martínez Alier, 1994.

6 Escobar, 1995 y 1999.

7 Santos, 1992 (publicado originalmente en 1988) y 2010.

8 Viveiros de Castro, 2010.

9 Leff, 2006.

10 Barkin, 1998 y 2008.

11 Toledo, 2013.

12 Reynoso, 2014.

13 A principio de los años noventa del siglo pasado, Boaventura de Sousa Santos apelaba a las ciencias sociales como una síntesis, no una ciencia unificada, sino un conjunto de canales teóricos en los que podrían converger varias corrientes consideradas hasta entonces como teóricamente separadas (Santos, 1992, 12).

14 Durand, Figueroa y Guzmán, 2012.

15 Nygren y Rikoon, 2008, 769.

16 Arellano, 2007, 59.

17 Nygren y Rikoon, 2008, 768. Bryant y Bailey, 2000. Robbins, 2005. Latour, 2004.

De acuerdo con la ecología política, uno de los ángulos de explicación sobre las razones de la inequidad y del manejo no sustentable del agua, está en el análisis del cambio histórico, en este caso de las formas como se han regulado de manera institucional las interacciones entre los factores humanos y no humanos en el largo plazo, así como las transformaciones en la distribución del poder de decisión en torno al líquido, trátase de los acuerdos tácitos o formales que operan en estas interacciones<sup>18</sup>.

Sin duda, la expresión formal en marcos legales constituye un mecanismo generalizado, principalmente porque define los derechos sobre el recurso, así como las atribuciones y facultades de las instancias gubernamentales en su administración. La ecología política enfatiza que la construcción e instrumentación de dichos marcos jurídicos están imbuidos por relaciones de poder, entendidas como las mediaciones en las que están implicadas distintas capacidades de controlar recursos de todo tipo (materiales, simbólicos, económicos, etc.), donde el poder político institucionalizado adquiere la calidad de poder soberano, por encima de cualquier otro, es autárquico y coercitivo. Sin embargo, desde la perspectiva de la ecología política este poder no es abstracto, deriva de una construcción que obedece a la forma como se estructuran las cadenas de intereses y la capacidad de controlar recursos, que de este modo legitiman decisiones que acaban por trascender el espacio de la política para impactar directamente en las condiciones de disponibilidad, calidad, y, en general, en el ciclo hidrológico del agua y en una específica configuración distributiva del recurso<sup>19</sup>. Bajo esta dimensión, los espacios institucionalizados para la toma de decisiones devienen en arenas donde se rivaliza, contiene o negocia una diversidad de intereses históricamente condicionados, donde las relaciones de poder se concretan de manera diferenciada entre los actores sociales y entre estos y el Estado.

En México, la ecología política aplicada al análisis de los problemas ambientales se ha ido afianzando paulatinamente, tanto como el interés por abordar su dimensión histórica. Durand *et al*, ubican los ejes y temáticas que se desarrollan en el país con base en la ecología política, así como sus antecedentes, identificando vínculos analíticos que aun sin aludir explícitamente a este enfoque, hicieron converger la economía, la política y el medio ambiente<sup>20</sup>. Brigitte Boehm es pionera en este tipo de abordaje<sup>21</sup>. Boehm analizó los grandes ejes que fueron dando forma a la ecología cultural —perspectiva que ponía el acento en la adaptación más que en los cambios ambientales— y profundizó sobre el tránsito hacia una observación crítica de la relación entre acción

humana y las transformaciones del entorno natural, que derivó en la historia ambiental.

Otro antecedente importante es el enfoque historiográfico, antropológico y sociológico que se ha dado a las instituciones relacionadas con lo hídrico<sup>22</sup>. Para el tema de la participación, son relevantes los estudios sobre la organización del riego, los cuales se han ocupado tanto de las prácticas ancestrales, como de las instituciones vigentes, principalmente los consejos de cuenca y su desempeño en distintas regiones<sup>23</sup>, o bien los que tratan la gobernanza del agua<sup>24</sup>. Asimismo, destacan los estudios sobre los procesos autogestionarios, que documentan la operatividad de prácticas organizativas al margen de los esquemas institucionales formales y las particularidades que adquiere en estos escenarios el manejo del conflicto, el establecimiento de consensos y los impactos ambientales<sup>25</sup>.

En este contexto, adquiere relevancia documentar un ángulo más de la participación donde convergen ecología y política vistos como procesos históricos. Nos referimos a los cambios en las estructuras de participación fijadas en las sucesivas leyes generales sobre agua, diseñadas con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y a la forma como fueron legitimadas en el espacio del congreso federal.

Este artículo analiza en concreto la participación social en las plataformas institucionales, trátase de usuarios (reconocidos en la legislación como aquellos que cuentan con un título de concesión) o de ciudadanos organizados o a título individual, así como los argumentos que a este respecto se dirimieron en el congreso antes de la promulgación de cada ley, los cuales fueron registrados en el "Diario de los Debates de la Cámara de Diputados" y en el "Diario de los Debates de la Cámara de Senadores". El propósito es mostrar, por una parte, que los esquemas de participación han favorecido la concentración del poder de decisión en actores específicos, como pudieron ser las estructuras asociadas a las organizaciones campesinas en el pasado o los grandes usuarios privados en la actualidad, y, por otro lado, busca exponer que el debate parlamentario en torno a la participación ha estado ausente o ha sido marginal, en virtud de que las iniciativas de ley sobre el recurso han procedido hasta ahora del poder ejecutivo y aprobadas con escasa discusión y menos aún se han debatido —más allá de su contenido discursivo— los modos de instrumentar la participación como un derecho que se desprende del concepto de propiedad nacional y como un factor que opera en favor de la sustentabilidad.

Metodológicamente, este examen no se propuso hacer un análisis del discurso del debate parlamentario, sino contextualizar históricamente los cambios introducidos en cada legislación respecto a la participación social, identificando a los actores principales de la discusión y sus argumentos, así como la composición y distribución del poder decisorio instrumentado en las estructuras de participación planteada en cada una de las legislaciones.

22 Aboites, 1998. Durán, Sánchez y Escobar (coords.), 2005. Camacho, 2007. Birrichaga (coord.), 2007. Sánchez y Sandré, 2011. Guzmán, 2013, entre otros.

23 Por ejemplo: Pacheco y Vega, 2001. Vargas y Mollard, 2006.

24 Torregrosa, 2006. Domínguez, 2012. Murillo, 2012.

25 Palerm, 2009. Galindo Escamilla, 2012. Guzmán y Guzmán, 2014. Córdova, Romo y Romero, 2014.

18 Véase el análisis histórico que hace Piers Blaikie respecto a la erosión en los "países en desarrollo" (Blaikie, 1985, 133-137).

19 Así, existe una amplia discusión que vincula la vertiente epistemológica al conocimiento asociado a los consensos científicos predominantes a partir de los cuales se construyen decisiones "de Estado", que, asumidas como consensos sociales por inscribirse en un marco institucional —como ocurre con los Estados nacionales formalizados como democráticos—, objetivan realidades que no necesariamente se fundan en conocimientos ciertos o que son definitivamente erróneos con implicaciones fatales para el medio ambiente (Latour, 2004 —publicado originalmente en 1993— y 2007).

20 Durand, Figueroa y Guzmán, 2012.

21 Boehm, 2005.

El punto de partida ha sido el año 1917 porque la Constitución Política promulgada en aquel año, fijó nuevas condiciones para los arreglos formales. Si bien fue un instrumento jurídico elaborado todavía al calor de las luchas intestinas detonadas en 1910, significó el inicio del re-encauzamiento institucional del Estado-nación como organización política hegemónica. Aunque la Ley de Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal, promulgada en las postrimerías del antiguo régimen (1910), había producido un avance en el desplazamiento de las atribuciones del ámbito privado a las instituciones federales respecto al agua, el decreto constitucional incorporó un cambio sustantivo al introducir la figura de propiedad nacional, que no solo constituyó un referente identitario, sino que validó los derechos ciudadanos sobre los recursos del territorio, a la vez que confirmó las obligaciones tutelares del Estado<sup>26</sup>. En este sentido, la propiedad nacional fue uno de los preceptos que dotó de mayor contenido al ideario republicano y democrático postrevolucionario; a pesar de que su implementación ha sido un proceso inacabado y no necesariamente promovido desde los cauces institucionales, sino por la movilización social<sup>27</sup>.

La exposición se ha dividido en tres apartados, el primero se refiere a las tres primeras legislaciones sobre el agua posteriores a 1917, que con el mismo nombre de Ley de Aguas de Propiedad Nacional, fueron promulgadas en 1929, 1934 y 1946, que se caracterizaron por enfocarse en la organización del riego y, en el caso de las dos primeras, por carecer de debate parlamentario; el segundo apartado se ocupa de la Ley de Aguas de Propiedad Federal de 1972, que por primera vez incorporó al debate el tema de la democratización de las decisiones sobre el agua, aunque en los hechos reforzó el papel de las estructuras burocráticas; el tercero corresponde a la Ley de Aguas Nacionales de 1992, hoy vigente, que propició una amplia participación social con la creación de los Consejos de Cuenca, tema que mereció una discusión parlamentaria marginal. También se alude brevemente a las reformas de 2004, básicamente orientadas a hacer la norma congruente con el modelo de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (2004), donde la participación vuelve a cobrar atención por el escaso interés que tuvo el tratamiento de los mecanismos para instrumentarla.

#### LEGISLACIÓN SOBRE AGUAS DE PROPIEDAD NACIONAL (1929, 1934 Y 1946): LAS ASOCIACIONES Y SOCIEDADES DE USUARIOS

La legislación sobre agua emitida durante esta etapa correspondió al fin del conflicto armado detonado en 1910 y al inicio de los consensos entre las facciones que convinieron en dar con-

26 Art. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación" (*Constitución*, 1917).

27 Olvera, 2016.

tinuidad al esquema republicano. La promulgación de la Constitución de 1917 solo había significado un inicio accidentado de la recomposición de fuerzas basadas aún en la supremacía armada. Solo a medida que fueron creándose alianzas entre los grupos beligerantes, la arena legislativa confirmó que la política sería el mecanismo para dirimir conflictos y para competir con proyectos partidarios de alcance nacional.

Los años de la postrevolución fueron cruciales en este proceso, pues fue entonces cuando se constituyeron los partidos políticos que dirimieron sus proyectos en el seno del congreso y que culminaron avalando un sistema presidencialista, basado en un partido de Estado<sup>28</sup>. De tal modo que al mismo tiempo que se consolidó el predominio de la figura presidencial y se dirimía la competencia política entre los partidos, se fue estructurando el marco legal reglamentario de cada uno de los artículos de la Constitución. Este proceso no fue homogéneo. El artículo 27 sobre tierras y aguas dio lugar a numerosos decretos, circulares y reglamentaciones parciales desde 1915, los cuales fueron conformando un abigarrado *corpus* legal que no necesariamente se caracterizó por su consistencia, pues su finalidad fue ir atendiendo demandas reivindicatorias, corregir errores y resolver ambigüedades de la naciente legislación<sup>29</sup>.

El debate en torno al agua, en cambio, adquirió características propias. A diferencia de los largos debates parlamentarios que tuvieron lugar alrededor de la tierra, donde las facciones debatían el derecho a la tierra y una de las mayores transformaciones estructurales del país, legislar en torno al agua tuvo para el poder ejecutivo y el congreso un fin meramente técnico: organizar a los usuarios involucrándolos en un proyecto económico basado en la productividad, e hidráulico, abocado a la rentabilidad agrícola, al uso intensivo del agua, a la construcción de grandes embalses y a la formación de distritos de riego, tema ampliamente tratado por la historiografía. Otra característica determinante es que, a diferencia del debate agrario, el diseño de la legislación hidráulica no pasó por un proceso de discusión parlamentaria. El 11 de julio de 1917 se promulgó la Ley sobre Uso y Aprovechamiento de las Aguas Públicas sujetas al dominio de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de julio de 1917, que constó de tres escuetos artículos referentes al cobro de derechos y que fue emitida sin discusión en el Congreso. En 1926 fue publicada la *Ley sobre Irrigación con Aguas Federales*, que se ocupó del fomento al riego pero no se ocupó de la participación.

Las leyes promulgadas en 1929 y 1934 fueron las primeras en considerar la participación de los usuarios del riego y se emitieron otorgando facultades legislativas al ejecutivo federal. La primera de ellas comenzó su formulación el 20 de diciembre de 1927, cuando Plutarco Elías Calles, presidente en turno, envió una iniciativa al congreso solicitando se autorizara al ejecutivo legislar en un periodo de seis meses los temas relacionados con aguas de propiedad nacional, crédito rural, colonización y cámaras y asociaciones agrícolas<sup>30</sup>. El periodo se prolongó hasta 1929,

28 1929: Partido Nacional Revolucionario; 1934: Partido de la Revolución Mexicana; y, desde 1946: Partido Revolucionario Institucional.

29 Fabila, 1981.

30 Cámara de Diputados, 1927.

ya que no fue hasta el 7 de agosto de este año que —con el aval del congreso, pero sin debate y habiendo otorgado facultades extraordinarias al presidente provisional, Emilio Portes Gil— fue promulgada la Ley de Aguas de Propiedad Nacional.

Esta legislación dedicó tres breves artículos a la participación, al ocuparse de la organización de los regantes, los cuales fueron incluidos en las disposiciones generales. Según esta ley, los usuarios podrían constituirse en las que denominaron “Asociaciones de Usuarios”, organismos con personalidad jurídica, cuya constitución, funcionamiento y liquidación solo sería regulada por la propia ley, es decir, al margen de las leyes en materia de asociaciones civiles. Su integración era de carácter obligatorio cuando se tratara de aprovechamientos colectivos y en las zonas abastecidas por una empresa de riego.

Aunque la alusión a la participación fue muy reducida y solo se abocó al uso agrícola, y, por consiguiente a los usuarios (con título de concesión), introdujo una figura que habría de sentar las bases de una práctica recurrente, que además de favorecer la concentración del poder de decisión, pondría en entredicho los límites del poder público y privado. Cada asociación de usuarios debía elegir una Junta Directiva, encargada de atender “los intereses de la agrupación” y, a su vez, tenía la función de desempeñarse como “Agente del Ejecutivo”, en este caso de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Esta prerrogativa resultó crítica para definir la relación Estado-usuarios, con consecuencias de muy largo plazo, pues validó la delegación de facultades propias del Estado a los órganos directivos de las asociaciones de usuarios, creando una “burocracia” emergente conformada por particulares, donde prácticamente se diluyeron los límites entre lo público y lo privado. Este rasgo se ha mantenido con algunos matices en los actuales Comités Hidráulicos (aguas superficiales) y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas, cuyos órganos directivos disponen de amplias facultades en el control de los aprovechamientos<sup>31</sup>.

La estructura de organización —y el desplazamiento de facultades— iniciada por la ley de 1929 fue ratificada en 1934, pero, a diferencia de aquella, esta última incluyó un amplio apartado para normar la participación de los usuarios. No obstante, su proceso legislativo siguió el mismo modelo de la anterior, ya que fue aprobada sin discusión parlamentaria y con facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República. La ley fue promulgada con el mismo nombre de la anterior el 31 de agosto de aquel año por el presidente en turno, Abelardo L. Rodríguez. Esta legislación incorporó un amplio capítulo a las denominadas “Sociedades de Usuarios”, las cuales fueron definidas como las agrupaciones formadas en torno a corrientes que por su importancia requirieran de la organización de regantes y cuya concesión hubiera sido proporcionada por la Secretaría de Agricultura y Fomento. Las sociedades tendrían personalidad jurídica para obtener concesiones, construir obras para riego y para la generación de energía eléctrica, así como para recaudar fondos. Podrían pertenecer a ellas los propietarios particulares y núcleos

de población representados por los comisariados ejidales, previa aprobación del Departamento Agrario.

La estructura organizativa de las Sociedades de Usuarios confirmó el relevante papel otorgado desde la ley anterior a las Juntas Directivas, a pesar de que se incorporó una Junta de Vigilancia y se reconoció a la Asamblea General de Usuarios como principal órgano de decisión. Las primeras fungieron como órganos ejecutores de las decisiones, con facultades extraordinarias al ser consideradas “agentes del ejecutivo”, con atribuciones jurisdiccionales en casos contenciosos al constituirse como Junta de Aguas y jueces de aguas (Fig. 1).

Conviene recordar que considerar a la Asamblea General de Usuarios como un órgano principal de decisión, procedía de una práctica organizativa fundamental durante el proceso revolucionario. Las interacciones cara a cara habían sido un medio fundamental en la organización de las acciones reivindicatorias de los trabajadores industriales y campesinos. De tal modo que el ejercicio asambleario funcionó como una vía para crear lazos de confianza en torno a objetivos comunes, haciéndolo un aprendizaje social amplio. Sin embargo, uno de los factores que minó esta función en la postrevolución, fue la corporativización campesina (principalmente a través de la emblemática Confederación Nacional Campesina), que fue diluyendo la autoridad de las asambleas para convertir este espacio en un instrumento de legitimación política de las decisiones tomadas por las juntas directivas de las sociedades de usuarios, vinculadas, a su vez, a las estructuras de control de las organizaciones campesinas y partidistas.

En este contexto, se emitió el Reglamento para la Organización y Funcionamiento de las Juntas y Jueces de Agua, en 1941, el cual confirmó las facultades de estas figuras como agentes del ejecutivo y sus funciones se concretarían a aplicar los reglamentos elaborados en fuentes de uso colectivo (lo cual implicaba administrar, gestionar recursos, mantener obras de infraestructura, etc.), así como coadyuvar al cumplimiento de las disposiciones emitidas por la Secretaría de Fomento y por la Comisión Nacional de Irrigación<sup>32</sup>.

En 1946 fue sustituida la legislación de 1934, aunque resultó de aplicación irregular, pues en 1952 se introdujeron cambios a esta y no a la de 1934. En relación a las estructuras de organización de los usuarios del riego, no se aplicaron cambios importantes<sup>33</sup>.

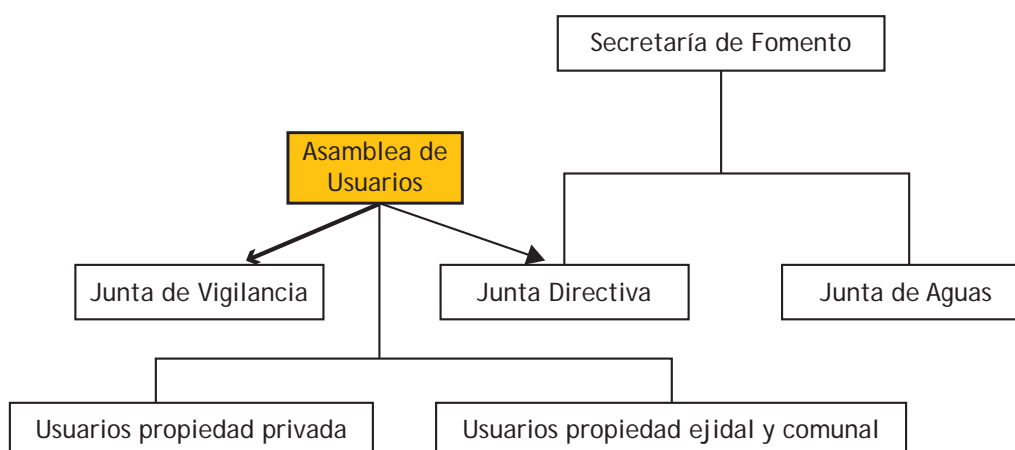
Al iniciar los años sesenta, la verticalidad y uso discrecional del poder que distinguía a las Juntas y jueces de agua las tornaron en estructuras desacreditadas e ineficientes. En 1962, en un contexto donde importaba fortalecer el poder centralizado del ejecutivo, el presidente Adolfo López Mateos ordenó la disolución de las Juntas de Aguas en distintos distritos de riego, hecho que preparó el panorama para la reconfiguración de las organizaciones de regantes en 1972.

31 “ARTICULO 45. Las funciones de las asociaciones de Usuarios se ejercerán por la Junta Directiva que se nombre y serán: unas, relativas a los intereses de la agrupación; otras, como Agentes del Ejecutivo, serán reclamables ante la Secretaría de Agricultura y Fomento” (Ley de Aguas de Propiedad Nacional, 1929).

32 Palerm, 2004.

33 En 1952 fue reformada la legislación sobre aguas. Sin embargo, aluden a la ley de 1934 y no a la de 1946, por lo que, al parecer, la aplicación de esta fue relativa.

Figura 1. Estructura organizativa de las Sociedades de Usuarios en la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, 1934



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de agosto de 1934.

### LEY FEDERAL DE AGUAS, 1972: UNIDADES DE RIEGO PARA EL DESARROLLO RURAL (URDERALES)

En esta legislación la participación volvió a centrarse en la organización para el riego. El país experimentaba entonces una de las mayores transformaciones del sistema de producción agrícola. Las economías de escala (impulsadas a un costo superlativo en términos de endeudamiento público) centraron el objetivo de la política en el sector primario. Al mismo tiempo, una crisis de legitimidad derivada de la represión gubernamental a las manifestaciones estudiantiles de 1968, dieron lugar a nuevas estrategias de legitimación política, que tratándose del sector rural se tradujeron en un discurso democratizador y en la creación de nuevas plataformas de organización para el riego, que paradójicamente reforzaron el control estatal.

Esta tendencia se concretó a través de las iniciativas de Ley Federal Agraria y de Ley Federal de Aguas, enviadas por el ejecutivo a la Cámara de Senadores. El texto del dictamen de esta última señaló que apremiaba “democratizar” las decisiones en los Distritos de Riego en virtud de “las múltiples denuncias y quejas formuladas a las Comisiones”, pues se había detectado que, “contrariamente al propósito del Gobierno, el aprovechamiento del agua solo beneficiaba a simuladores y acaparadores”, por lo que a fin de impedir un disfrute injustificado y comprobar su debido aprovechamiento con sentido social, se determinó que los padrones de usuarios estuvieran en todo tiempo abiertos a la consulta pública. Asimismo, se reconoció la “acción popular” para denunciar concentraciones de agua y el establecimiento de la representación proporcional en los comités directivos en los Distritos de Riego, de los propietarios, colonos, ejidatarios y comuneros a fin de tener una representación proporcional y democrática en tales organismos.

Respecto a esto último, las comisiones unidas de Agua e Irrigación Nacionales y de Estudios Legislativos, elaboraron un dictamen donde el término “democratización” fue empleado de manera profusa para referirse al necesario dismantelamiento de las estructuras que venían controlando los distritos de riego<sup>34</sup>. El

dictamen, planteó incluso la necesidad de que los comités directivos fueran integrados proporcionalmente de acuerdo al tipo de tenencia de la tierra<sup>35</sup>. Sin embargo, solo dos senadores hicieron mención a la participación: Rubén Figueroa, quien reivindicó el papel de los comités directivos, y Javier García Paniagua, quien declaró abiertamente la utilidad política (clientelar) que tendrían las Asociaciones de Usuarios:

“La responsabilidad compartida democráticamente por los campesinos, a través de sus Asociaciones de Usuarios [...] vendrán a ser factores de unidad regional que posteriormente, gracias a la práctica democrática, representarán unidades políticas que incidirán favorablemente en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos municipales, estatales y nacional (sic)”<sup>36</sup>.

Con la aprobación de la Cámara de Senadores, el dictamen fue devuelto a la de Diputados, donde se discutieron al menos 13 artículos en particular, con solo dos oradores en contra y 16 votos en el mismo sentido.

Cabe remarcar que dentro del dictamen se hizo una amplia referencia a la que se consideró “una inusitada forma de trabajo”, que consistió en la colaboración del legislativo en el diseño de la ley. Esta inusual forma de trabajo fue explicada argumentando que el “sistema de división de poderes de ninguna manera puede significar antagonismo entre los Poderes; sino que, por el contrario, estos deben considerarse correlacionados e integrantes del único Poder Supremo de la Federación”<sup>37</sup>. La Ley Federal de Aguas fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 1972.

Los objetivos de esta ley continuaron centrándose en la diversificación productiva, en la expansión de la frontera agrícola y en la tecnificación del campo<sup>38</sup>. Entre otras innovaciones propuso la creación de las subdirecciones de construcción y operaciones y el diseño del Plan Nacional Hidráulico, mientras que en relación

34 Cámara de Senadores, 1971.

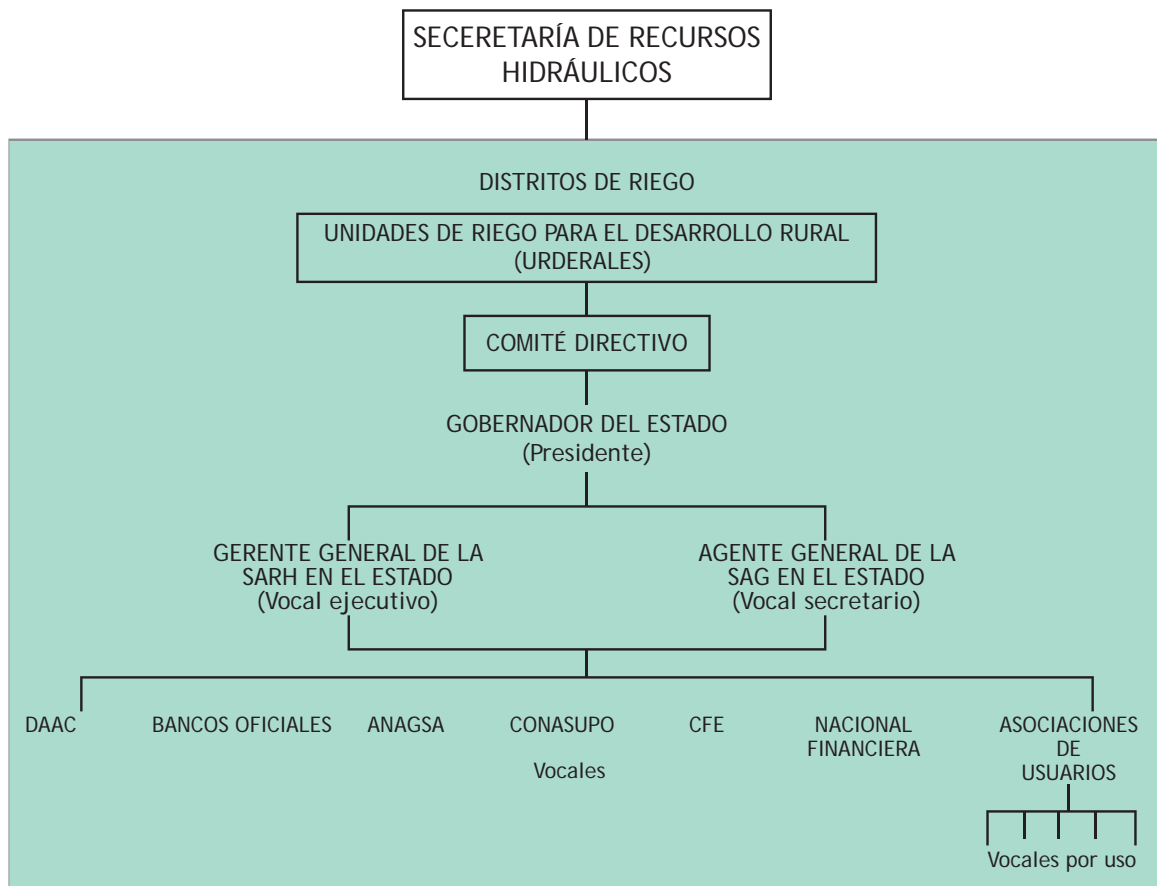
35 Idem.

36 Idem.

37 Cámara de Diputados, 1971a.

38 Comparecencia del secretario de Recursos Hidráulicos en la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados, 1971b).

Figura 2. Estructura organizativa de las Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, Ley Federal de Aguas de 1972



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Federal de Aguas, 1972.

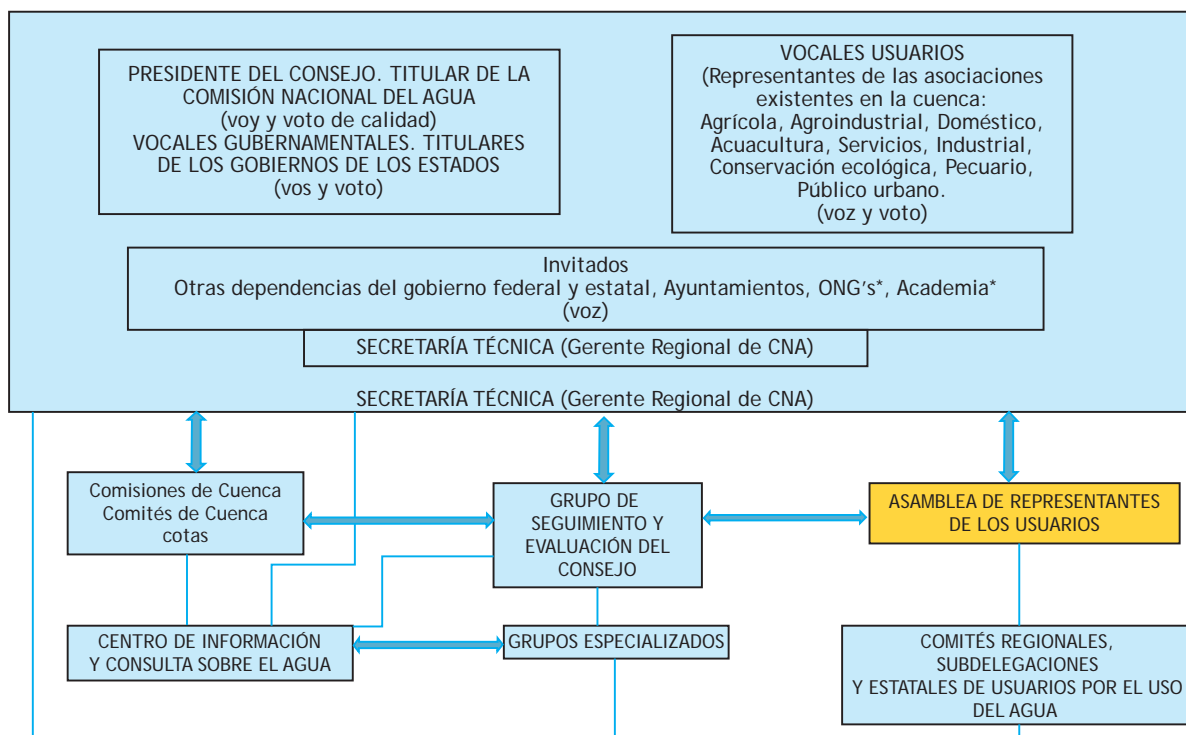
a la reestructuración de las organizaciones de regantes creó las Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, a la vez que fortaleció los distritos de riego. El objetivo de las URDERALES, fue reorganizar la administración del riego a fin de “proporcionar a las comunidades rurales servicios de agua para uso doméstico, de riego, pecuario, piscícola, recreativo o industrial, mediante la construcción y rehabilitación de las obras de infraestructura hidráulica” (artículo 73).

Es decir, se constataba el interés por reforzar el control gubernamental del sector campesino a través de las organizaciones de usuarios en los Distritos de Riego y en las URDERALES. Los Comités Directivos cumplieron un papel crucial pues su integración incluyó a los gobernadores de los estados respectivos (quienes además fungirían como presidentes de los comités); a un vocal ejecutivo a cargo del gerente general de la Secretaría de Recursos Hidráulicos en la entidad; a un vocal Secretario (ocupado por el agente general de la Secretaría de Agricultura y Ganadería), y a vocales representantes del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC); de los Bancos Oficiales de Crédito, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Nacional Financiera, más los representantes de las asociaciones de usuarios, todos ellos con voz y voto (artículos 67 y 75) (Fig. 2). Pero además, los Comités Directivos

debían supervisar el cumplimiento de los programas de cultivo, riegos, desarrollo piscícola o industrial, créditos y seguros, asistencia técnica y comercialización; coadyuvar con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la formulación y actualización del “inventario de recursos hidráulicos” nacionales; promover la conservación, mejoramiento, habilitación, ampliación y construcción de obras; organizar la Asociación de Usuarios en la unidad, supervisar su funcionamiento y manejo de fondos, aprobar los presupuestos y las cuotas; formular los reglamentos de las asociaciones, y fomentar la creación de nuevas unidades de riego (artículo 76). En suma, la participación se centró en el riego, que quedó bajo el control de una abigarrada estructura burocrática.

En esta virtud, a diferencia de la ley de 1934, que dedicó todo un capítulo a las asociaciones de usuarios, la de 1972 solo destinó cuatro artículos insertados en el apartado dedicado a las URDERALES. Del artículo 77 al 80 las asociaciones de usuarios fueron descritas como organismos creados en cada URDERAL, para encargarse de la administración, operación y conservación de la unidad de riego. Debían constituirse con una Mesa directiva, integrada por un presidente, secretario, tesorero y los vocales que se considerara necesarios (artículo 77). Contrastando con las primeras legislaciones, donde las asambleas elegían a los comités directivos, la ley de 1972 obligó a las asociaciones a ceñirse a un reglamento diseñado ex profeso para cada URDERAL, que

Figura 3. Estructura de los Consejos de Cuenca, Ley de Aguas Nacionales, 1992



\* En las reformas de 2004 se les otorgó voz y voto.

Fuente: Comisión Nacional del Agua, 2001: *Programa Nacional Hidráulico, 2001-2006*, México, 19.

debía ser aprobado por el Comité Directivo, reforzando mucho al aparato burocrático y a los comités directivos, en detrimento de un modelo de participación efectivamente horizontalizante. Este modelo centralizador fue modificado de forma radical por la Ley de Aguas Nacionales de 1992.

### LEY DE AGUAS NACIONALES, 1992: LOS CONSEJOS DE CUENCA

Las plataformas de participación formal experimentaron el reajuste más reciente en el año de 1992 con la promulgación de la Ley de Aguas Nacionales. Este cambio se explica en el contexto de la economía globalizante que caracterizó a la última década del siglo pasado y que transcurrió en medio de fuertes cuestionamientos a la participación del Estado como agente económico. Esta política colocó el tema de la "ciudadanización" de los procesos decisorios en el debate internacional. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992 puso el acento en la participación social en la gestión pública, específicamente en el documento que se desprendió de la cumbre, denominado *Agenda XXI*. La Agenda 21 programada durante la reunión declaró en el preámbulo del capítulo 23 que:

"Uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones [...] Se trata de la necesidad de que las personas, los grupos y las organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan el me-

canismo de adopción de decisiones y participen en él, sobre todo cuando exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan"<sup>39</sup>.

En el mismo sentido actuaron los lineamientos de concertación formal planteada en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (México-Canadá-Estados Unidos) y que entraría en vigor en 1994. A esta tendencia internacional se sumó la crisis de legitimidad que atravesó el gobierno mexicano durante las elecciones presidenciales de 1988.

Como había ocurrido en los años setenta, el discurso democratizador fue clave para mantener la estabilidad institucional. En este marco fueron introducidas drásticas reformas a la legislación agraria e hidráulica en el año de 1992, las cuales modificaron por completo las plataformas para la participación. Sin duda, la modalidad más importante fue planteada por los Consejos de Cuenca, "órganos colegiados de integración mixta", destinados a funcionar como instancias "de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría", entre la Comisión Nacional del Agua y las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, y los representantes de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad"<sup>40</sup>.

La discusión parlamentaria sobre esta ley tuvo un cambio significativo. A diferencia de los debates anteriores, la Comisión de Asuntos Hidráulicos de la Cámara de Diputados (donde se en-

<sup>39</sup> Organización de las Naciones Unidas, 1992.

<sup>40</sup> Cámara de Diputados, 1992a.



contraban representados diez partidos políticos)<sup>41</sup>, convocó a un “grupo de trabajo plural” para efectuar consultas de carácter pluripartidista a las que “asistieron especialistas y representantes de autoridades de los tres niveles de gobierno, de las que surgieron “dudas y señalamientos a la iniciativa”, entregadas “en la mayoría de los casos por escrito para su estudio y consideración, en otros casos solamente fueron exposiciones de las cuales se tomó nota por el grupo de trabajo y apoyo técnico de la Comisión”. Participaron “técnicos, profesionales y estudiosos en la materia, líderes campesinos, representantes de la sociedad y de los usuarios urbanos y campesinos, profesores e investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad de Chapingo, representantes del IMTA [Instituto Mexicano de Tecnología del Agua], de los organismos operadores y comisiones estatales de agua potable y alcantarillado y representantes del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, así como diputados de las distintas fracciones parlamentarias”<sup>42</sup>. La discusión plenaria tuvo lugar el 12 de noviembre, en ella el tema de la participación no pasó de ser un rasgo plausible, que se abordó al referirse a la transferencia de los distritos de riego a los usuarios y de manera ambigua al tratar la participación de los usuarios en los Consejos de Cuenca. En ningún caso, sin embargo, se argumentó la necesidad de facilitar la participación de los no usuarios, es decir, de la ciudadanía en general, que en ese momento solo tuvieron una participación acotada al término “invitados” y únicamente con voz en los Consejos de Cuenca (véase Anexo). Al mismo tiempo, la asamblea de usuarios no adquirió un papel decisivo aún en el propio organigrama oficial (Fig. 3). Tampoco se consideró la representación proporcional de usuarios por uso y, en cambio, se otorgaron amplias atribuciones a los órganos auxiliares, como se mencionó arriba.

De este modo, las condiciones para la participación y representatividad de los usuarios y ciudadanos en los Consejos de Cuenca fueron severamente limitadas. Los organismos de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, colectivos ciudadanos o de otros sectores, como instituciones académicas, adquirieron voz y voto hasta las reformas de 2004, cuando también se incorporó la “denuncia popular” permitiendo a toda persona u organización solicitar la revisión de actos o resoluciones definitivas por parte de la autoridad del agua. Asimismo se dio énfasis a la planeación participativa, al obligar a que la Comisión Nacional del Agua, convoque a través de los Organismos de Cuenca (anteriormente gerencias regionales), con el apoyo del Consejo de Cuenca:

“... en el ámbito de la Planeación Democrática a las organizaciones locales, regionales o sectoriales de usuarios del agua, ejidos y comunidades, instituciones educativas, organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, y personas interesadas, para consultar sus opiniones y propuestas respecto de la planeación, problemas prio-

41 Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Ecologista de México (PEM) y Partido del Trabajo (PT).

42 Cámara de Diputados, 1992b.

ritarios y estratégicos del agua y su gestión, así como evaluar las fuentes de abastecimiento, en el ámbito del desarrollo sustentable” (artículo 14 bis, párrafo I).

Promoverá los espacios y mecanismos para que los usuarios y la sociedad puedan:

- a) Participar en los procesos de toma de decisiones en materia de agua y su gestión;
- b) Asumir compromisos explícitos resultantes de las decisiones sobre agua y su gestión;
- c) Asumir responsabilidades directas en la instrumentación, realización, seguimiento y evaluación de medidas específicas para contribuir en la solución de la problemática hídrica y en el mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos<sup>43</sup>.

Este escenario se contradice con la falta de una clara reglamentación sobre el cabildeo (lobbying) que realizan los particulares directamente con las autoridades del sector, tampoco se promueve una amplia participación de la ciudadanía. La prueba más reciente de ello es el proceso legislativo ocurrido en 2015 cuando se intentó llevar a cabo lo preceptuado en 2012, cuando una reforma constitucional incorporó el derecho humano al agua y dispuso la formulación de la Ley General de Aguas para instrumentarlo, fijando 360 días para su promulgación.

El plazo se incumplió, pues no fue hasta febrero de 2015 que una iniciativa de Ley General de Aguas, formulada por el ejecutivo a través de la Comisión Nacional del Agua, fue enviada a la Cámara de Diputados para su dictamen y discusión. Por primera vez, la iniciativa oficial convergió con la presentación de una iniciativa ciudadana, originada en una acción colectiva encabezada por la Red Temática del Agua Conacyt (RETAC), así como por diversas instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, destacadamente “Agua para todos” y activistas ambientales, encausada en ambas cámaras por grupos pluripartidistas<sup>44</sup>. La mecánica legislativa, tradicionalmente subordinada a la agenda del poder ejecutivo, fue contrarrestada por una contundente movilización social encabezada por las organizaciones que participaron en su formulación, pero, lejos de convocar a debatir ambas propuestas, el proceso legislativo fue interrumpido abruptamente por el propio congreso, postergándose la construcción de un amplio consenso en torno a una legislación sobre el agua<sup>45</sup>.

## COMENTARIO FINAL

Un ángulo de la ecología política considera que el análisis del cambio histórico es indispensable para documentar la relación entre los modos sociales de relacionarse con los recursos naturales y la degradación ambiental. Una de estas formas se expresa en

43 Idem.

44 Cámara de Diputados, 2015. Cámara de Senadores, 2015. Véase también Romero, 2015.

45 “Hoy sepultan el dictamen de la nueva ley de aguas”, *La Jornada*, 18 de junio de 2015.

los arreglos formales o legislaciones, debido a que fijan derechos y organizan la participación para la toma de decisiones. En el caso mexicano, la intervención de usuarios y ciudadanos en las decisiones sobre el agua tiene su fundamento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que desde su promulgación en 1917, hizo del tema del agua una cuestión que compete a la sociedad en su conjunto, al consagrar el concepto de propiedad nacional de los recursos del territorio. Sin embargo, un examen histórico sobre la forma como se han aprobado las legislaciones y sobre la manera como se ha planteado la participación, muestra que su cumplimiento es aún una asignatura pendiente.

A través de la revisión del debate parlamentario que antecedió a la promulgación de cada ley y de la forma como se organizó la participación social, se observa que los esquemas participativos han obedecido a una política oficial consistentemente enfocada en maximizar la producción agrícola, en tanto que los argumentos para justificarlos, que originariamente debían partir del derecho ciudadano implicado en el principio de propiedad nacional, han variado en los modos y contenidos del debate. Así, las legislaciones post-revolucionarias de 1929 y 1934 carecieron de discusión parlamentaria al otorgarse al ejecutivo facultades legislativas, en tanto la participación se fundó en una razón productivista, planteando la intervención de los usuarios a través de las sociedades de usuarios y más tarde de asociaciones de usuarios, cuyas juntas directivas, instaladas como Juntas de Aguas, adquirieron un poder legal que asociado a la estructura de propiedad y del acceso a los recursos financieros (crédito agrícola) y políticos (liderazgos partidarios, empresariales, organización corporativa del sector ejidal, por ejemplo), les permitió ejercer un control prácticamente total sobre las decisiones relacionadas con la administración del agua de riego.

Más tarde, en los años setenta, se incorporó al debate parlamentario el concepto de democracia y sobre él se argumentó la configuración de un nuevo esquema de organización de los usuarios en las llamadas Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, que fueron incluidas en la Ley Federal de Aguas 1972. Tales unidades buscaron neutralizar el poder de las Juntas de Agua, pero fomentaron una excesiva dependencia de los órganos estatales de gestión y financieros. A finales de los años ochenta y primera mitad de los noventa, mediante la transferencia de los distritos de riego, se produjo el desplazamiento de la representación del sector ejidal, que formalmente conformaba y aún mantiene el 52 % del territorio nacional bajo este régimen de propiedad, centrándolo en el sector empresarial, delegando amplias facultades en las organizaciones de usuarios, como el control de las transmisiones de derechos, cuyo control gubernamental se restringió en la misma proporción que se disminuyó la capacidad operativa de la CNA para supervisar cada aprovechamiento. Por su parte, la ley de 1992, polémica y de consecuencias trascendentales por haber cancelado la vía ejidal para acceder a la tierra y otorgar a los ejidatarios la posibilidad de acceder al dominio pleno de sus parcelas, así como sus reformas de 2004, validaron nuevos mecanismos de participación bajo la figura emblemática de los

Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares como los comités técnicos de aguas subterráneas y comisiones de cuenca, que en los hechos no permiten una representatividad efectiva de usuarios y ciudadanos. De tal modo que, si bien el discurso democratizador ha venido marcando la pauta del debate, en la práctica, la instrumentación de la participación ha favorecido una desigual posibilidad de intervenir en la toma de decisiones respecto a la administración del agua. Menos aún se han planteado las condiciones para una participación real y efectiva de la sociedad en el diseño de la legislación, tal como quedó demostrado en 2015, cuando desde el Congreso federal se canceló un debate amplio en torno a la Ley General de Aguas dispuesta por la reforma constitucional de 2012 que decretó el derecho humano al agua.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aboites Aguilar, L. 1998: *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Arellano Hernández, A. 2007: "De la epistemología de la ecología política latouriana a una epistemología de sustento antropológico", en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 14, 44, Universidad Autónoma del Estado de México, 59-79.
- Barkin, D. 1998: *Riqueza, pobreza y desarrollo sustentable*. México, Editorial Jus y Centro de Ecología y Desarrollo.
- Barkin, D. 2008: Ponencia "La Economía Ecológica: Aportación al análisis institucional", en: *Fronteras del Análisis Económico de las Instituciones*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Birrichaga Gardida, D. (coord.). 2007: *La modernización del sistema de agua potable en México, 1810-1950*. México, El Colegio Mexiquense.
- Blaikie, P. M. 1985: *The Political Economy of Soil Erosion in Developing Countries*. Londres y Nueva York, Logmans Development Studies.
- Boehm Schoendube, B. 2005: "Buscando hacer ciencia social. La antropología y la ecología cultural", en *Relaciones*, 26, 102, 63-128.
- Bryant, R. L. y Bailey, S. 2000: *Third World Political Ecology*. Londres y Nueva York, Routledge.
- Camacho, G. 2007: *Agua y liberalismo. El proyecto estatal de desecación de las Lagunas del Alto Lerma, 1850-1875*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social —Comisión Nacional del Agua— Archivo Histórico del Agua.
- Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 1927: *Diario de los Debates*. México, D. F. 20 de diciembre.
- Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 1971a: *Diario de los Debates*. México, D. F. 24 de diciembre.
- Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 1971b: *Diario de los Debates*. México, D. F. 28 de diciembre.
- Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 1992a: *Diario de los Debates*. México, D. F. 2 de julio.
- Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 1992b: *Diario de los Debates*. México, D. F. 10 de noviembre.
- Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 1992c: *Diario de los Debates*. México, D. F. 12 de noviembre.
- Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 2015: *Gaceta Parlamentaria*. México, D. F. 10 de febrero.
- Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 2015: *Gaceta Parlamentaria*. México, D. F. 3 de marzo.

- Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. 1971: *Diario de los Debates*. México, D. F. 23 de diciembre.
- Córdova Bojórquez, G., Romo Aguilar, M. de L. y Romero Navarrete, L. 2014: "Acción pública local y practicas autogestivas en colonias sin agua entubada ni saneamiento, en el estado de Chihuahua", en *Gestión y política pública*, 23, 2, México, 385-420.
- Descola, P. 2013: *Beyond nature and culture*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Domínguez Serrano, J. (dir.). 2012: *Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los recursos hídricos. Documento de Posicionamiento de México al VI Foro Mundial del Agua*. México, UNESCO-CONAGUA-OCDE-Global Water Partnership
- Durán, J. M., Sánchez, M. y A. Escobar (coords.) 2005: *El Agua en la Historia de México*. Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad de Guadalajara-EI Colegio de Michoacán.
- Durand, L., Figueroa, F. y Guzmán, M. 2012: *La naturaleza en contexto. Hacia una ecología política mexicana*. México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Durand Smith, L., Figueroa Díaz, G. y Guzmán Chávez, M. G. 2011: "La ecología política en México ¿dónde estamos y para dónde vamos?", en *Estudios Sociales*, 19, 37, 282-307.
- Escobar, A. 1995: *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. New Jersey, Princeton University Press.
- Escobar, A. 1999: *El final del salvaje. Naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología-CEREC.
- Fabila, M. 1981: *Cinco siglos de legislación agraria en México*. México, Secretaría de la Reforma Agraria-CEHAM.
- Galindo Escamilla, E. 2012: "Administración y operación de pequeños sistemas de agua potable: organismos operadores y direcciones municipales versus comités de usuarios", tesis de doctorado, CIESAS, México.
- Guzmán Gómez, E. y Guzmán Ramírez, N. B. (coords.) 2014: *Conocimientos y organización en la gestión de recursos. Experiencias en regiones rurales de México*. México, Juan Pablos editor-Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Guzmán-Puente, M. A. de los A. 2013: "La gestión participativa del agua en México (2002-2012): El caso de San Agustín Amatlipac (Morelos)", en *Agua y Territorio*, 2, Universidad de Jaén, 93-106. <http://dx.doi.org/10.17561/at.v1i2.1348>
- Latour, B. 2004: *Politics of Nature. How to Bring the Sciences into Democracy*. Cambridge, Harvard University Press.
- Latour, B. 2007: *Nunca fuimos modernos*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Leff, E. 2006: "La ecología política en América Latina. Un campo en construcción", en: Alimonda, H. (comp.): *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires, CLACSO, 21-40.
- Ley de Aguas de Propiedad Nacional, 1929: *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F. 7 de agosto.
- Martínez Alier, J. 1994: *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona, Icaria.
- Murillo Licea, D. (coord.) 2012: *La gobernanza del agua: un desafío actual. Hacia una mirada crítica del concepto y de su aplicación*. México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Nygren, A. y Rikoon, S. 2008: "Political Ecology Revisited: Integration of Politics and Ecology Does Matter", en *Society and Natural Resources: An International Journal*, 21, 9, 767-782. <http://dx.doi.org/10.1080/08941920801961057>.
- Olvera-Molina, M. 2016: "Desnaturalizando la cuenca en México: Notas sobre el espaciohidropolítico", en *Agua y Territorio*, 7, Universidad de Jaén.
- Organización de las Naciones Unidas, 1992: *Programa 21. Tabla de Contenidos*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales/División de Desarrollo Sostenible, Washington D. C. en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm> (consultada el 10 de octubre de 2014).
- Pacheco Vega, R. y Vega López, O. 2001: "Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental", en *Economía, Sociedad y Territorio*, III, 9, 25-61.
- Palerm, J. (coord.) 2004: "Reglamento para la Organización y funcionamiento de las Juntas y Jueces de Agua" en *Catálogo de Reglamentos de Agua en México, siglo XX*. (CDROM) México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Archivo Histórico del Agua.
- Palerm, J. 2009: "Governance and management of irrigation systems", en *Water Policy*, 11, 3, 330-347. <http://dx.doi.org/10.2166/wp.2009.042>
- Reynoso, C. 2014: *Crítica de la antropología perspectivista*. Universidad de Buenos Aires.
- Robbins, P. 2005: *Political Ecology: A Critical Introduction*. Malden, Mass. Blackwell Publishers.
- Romero, L. 2009: "La participación asamblearia en la historia de las estructuras de gestión hidráulica en México, una perspectiva sobre las fuentes de inequidad en las decisiones sobre el agua", en XXVIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, LASA, Rio de Janeiro, Brasil.
- Romero Navarrete, L. 2015: "Notas sobre la Ley General de Aguas", en *Boletín Electrónico del Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales*. México, 11 de septiembre, en <https://ceasmexico.wordpress.com/2015/09/11/notas-sobre-la-ley-general-de-aguas/> [Consulta: 18 de enero de 2014].
- Sánchez, M. y Sandré, I. 2011: *El eslabón perdido: acuerdos, convenios, reglamentos y leyes locales de agua en México, 1593-1935*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Santos, B. de Sousa, 1992: "A Discourse on the Sciences", en *Review*, XV, 1, 9-48
- Santos, B. de Sousa, 2010: "Más allá del pensamiento abismal: de las líneas globales a una ecología de saberes", en B. de Sousa Santos: *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo, Trilce/Extensión Universitaria-Universidad de la República de Uruguay, 31-84.
- Steward, J. H. 1972: *Theory of culture change. The Methodology of Multilinear Evolution*. Chicago, University of Illinois Press.
- Toledo, V. 2013: "El metabolismo social: una nueva teoría socioecológica", en *Re-laciones*, 34, 136, 41-71.
- Torregrosa, M. L. 2006: "Participación social en la gestión de cuencas en México". [Presentación en power point].
- Vargas, S. y Mollard, E. 2006: *Problemas socioambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México*. México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua-SEMARNAT-IRD.
- Viveiros de Castro, E. 2010: *Metafísicas caníbales. Líneas de antropología postestructural*. Editorial Katz.

Anexo 1. Argumentos sobre la participación en la Cámara de Diputados. Ley de Aguas Nacionales, 1992<sup>47</sup>

Diputados	Argumentos generales	Argumento sobre participación
Héctor Ramírez Cuéllar, en contra. Partido Popular Socialista	El propósito de la ley "es el de retirar al Estado de las actividades de construcción de obras, usos y aprovechamiento del agua en todos los niveles y características, para dejarlo a la iniciativa privada".	"Estamos a favor de que los ejidatarios y los usuarios de los distritos de riego participen en su administración, operación y mantenimiento, pero es evidente que no podrán efectuar las erogaciones que se requieren para su ampliación, para su rehabilitación; no podrán tener recursos suficientes para la construcción de presas y de puentes, ya que sólo el Estado tiene recursos suficientes para ello, como se ha comprobado desde los años veinte hasta la fecha".
José Luis Canales de la Vega, en pro. Partido Revolucionario Institucional	"El proyecto mantiene el principio de que las aguas son nacionales y como tales inalienables e imprescriptibles, y que los particulares que quieran usarlas deberán, en todos los casos, tener concesión expedida por la Federación. Creo que así se garantizan los derechos de los particulares y también se salvaguardan los intereses del Estado".	"El manejo integral del recurso, la participación de la sociedad y de los usuarios en la toma de decisiones para el manejo del agua en las cuencas hidrológicas, la instrumentación de un sistema de precios del agua que apoya el uso suficiente del recurso, la autosuficiencia de los servicios hidráulicos, así como su descentralización y la participación de los sectores social y privado en la construcción y administración de las obras, son entre otros elementos de la nueva política del agua, que han sido puestos en la práctica y que ahora se busca consolidar dentro de un marco jurídico adecuado".
Elpidio Tovar de la Cruz, en contra. Partido de la Revolución Democrática	"Al igual que las leyes en materia de minería, pesca y comunicaciones y transportes se orienta a convertir el campo de acción estatal en un campo de la actividad económica privada: regida únicamente por las leyes de la oferta y la demanda".	"El principal instrumento para promover la participación de los particulares, lo constituyen los Consejos de Cuenca, presentados en el dictamen como un aspecto fundamental y novedoso en materia de administración de agua; se conciben como instancias de concertación y coordinación entre los representantes de los usuarios y las autoridades correspondientes a los niveles federal, estatal y municipal, que en la futura administración del agua, tendrían un papel más preponderante y decisivo. Sin embargo, no se les faculta para participar en la definición de las políticas hidráulicas, tanto a nivel regional como nacional".
Guillermo Díaz Gea, en pro. Partido Revolucionario Institucional	"Resulta evidente, pues, que de ser aprobada la iniciativa que nos ocupa, será reglamentaria del precepto constitucional ya mencionado, con lo que permitirá una administración real y verdadera eficientando su uso y dándole participación a los usuarios que en última instancia son los directamente beneficiados, convirtiéndolo en un aprovechamiento equitativo y con verdadero sentido social, es decir, en beneficio de todos los mexicanos".	"La creación de los Consejos de Cuenca, que se integran de manera equilibrada por las dependencias y entidades de los tres niveles de Gobierno y los representantes de los usuarios, teniendo como común denominador para su equilibrio el diálogo y la concertación, como vías democráticas más razonables para el logro de una mejor administración del agua".
Juan Luis Calderón Hinojosa, para fundamentar la posición de su partido. Partido Acción Nacional	"Uno de los aspectos fundamentales de la Ley que hoy discutimos es la consolidación de la Comisión Nacional del Agua, como autoridad única en la materia del orden federal, con plena competencia sobre la cantidad y calidad del agua, eliminando duplicidades y omisiones en la competencia establecida, hasta ahora, en la legislación con otras dependencias". "En la Ley de Aguas Nacionales, cuyo dictamen hoy discutimos, observamos entre otros criterios, uno muy importante en materia de preservación ecológica, es el del aliento al uso racional del agua en cuanto a la conservación de su calidad y el abatimiento del desperdicio en la cantidad en todos los órdenes de su uso".	Sobre la transferencia de la administración de los distritos de riego a los usuarios: "La transferencia también requiere de una activa capacitación a los usuarios en lo que se refiere a los aspectos técnicos y administrativos con el fin de que sean capaces de determinar con precisión la conservación y el mantenimiento necesario así como contar con la organización administrativa, contable y presupuestal para planear adecuadamente en el tiempo, el nivel de ingresos suficiente para aplicar dicha política". "El que se dé una mayor participación de los particulares en la construcción y operación de infraestructura y servicios hidráulicos, creemos que el Estado deberá promover en primera instancia que sean personas físicas o morales, con capital nacional, o promover el acceso de estas a financiamientos competitivos, baratos y de largo plazo".

47 Aquí se incluyen solo las intervenciones que argumentaron sobre el tema de la participación. En el debate general participaron 14 oradores, 2 del Partido Popular Socialista (1 en contra y otro para fijar postura), 1 del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (fijó postura); 7 del Partido Revolucionario Institucional (a favor); 1 del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (para fijar posición del partido); 1 del Partido Acción Nacional (para fundamentar posición de su partido); y 4 del Partido de la Revolución Democrática (en contra). El dictamen fue aprobado en lo general así como los artículos no impugnados (44 en total) por 377 votos. En la discusión particular el diputado Odilón Cantú Domínguez, del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, advirtió que su partido sabía que los consejos de cuenca constituían un punto novedoso en la iniciativa de Ley, sin embargo, consideraron "que a los consejos de cuenca, se les dan únicamente atribuciones de coordinación y concertación, pero lo que proponemos que a estos se les den atribuciones jurídicas suficientes para ser órganos de decisión"; luego de la discusión particular, los artículos en reserva fueron aprobados por un número que osciló entre 409 y 416 votos. La ley fue promulgada el 1 de diciembre de 1992 (*Cámara de Diputados*, 1992c).

Anexo 1 (Continuación)

<i>Diputados</i>	<i>Argumentos generales</i>	<i>Argumento sobre participación</i>
Jaime Ríos Velázquez, a favor. Partido Revolucionario Institucional	"La Iniciativa de Ley de Aguas Nacionales que ahora nos ocupa, propone un novedoso marco jurídico para la administración y el cuidado de las aguas propiedad de la nación; como es también claro que constituye una respuesta integral para aspectos fundamentales que evidentemente el Ejecutivo ha tomado muy en cuenta".	"Una trascendental intención de esta iniciativa, la constituye la alternativa que se le ofrece a los productores rurales de participar en la administración integral del agua. La norma promueve la libre organización de los usuarios para administrar las aguas que le hubieren sido concesionadas y facilitar su participación en dicha administración y programación hidráulica. Se propone que la infraestructura hidroagrícola sea operada, conservada y mantenida por los propios usuarios, sentado las bases para su administración autónoma dentro de un esquema de autosuficiencia financiera".
Manuel Huerta Ladrón de Guevara, en contra. Partido de la Revolución Democrática	La iniciativa "está en consonancia con otras medidas de política económica y social donde el Ejecutivo propone un nuevo marco para la desregulación y sobre todo para la transferencia de las funciones en esta área hacia la sociedad, lo que significa la aplicación de los principios de recuperabilidad de las inversiones fiscales en desarrollo e infraestructura, la inversión privada social y la privatización de la administración de los servicios".	"La versatilidad del espacio local y de su Gobierno podrían usarse como el marco propicio para la integración de las acciones autogestivas, esto es particularmente en las fases operativas de la prestación de los servicios, donde creemos que es posible incorporar distintos y graduales niveles de participación de la comunidad". "Pensamos que esto es posible pues no existen intereses ni necesidades homogéneas. Esta relación podría ser resuelta de manera más expedita y con mayores oportunidades de consenso si se suscriben en el marco de la acción legal. De esa manera, por ejemplo, podría resolverse buena parte de los problemas del sector rural cuya atención de necesidades exige un análisis particular que contemple las dimensiones culturales del manejo de servicio sin pretender hacer extensivas y de manera mecánica las propuestas técnicas y administrativas aplicadas a las zonas urbanas".
Alejandro Ontiveros, a favor. Partido Revolucionario Institucional	Esta nueva Ley incorpora en su contenido y alcance, los objetivos y propósitos que demanda la modernidad del país, para insertarlos en una transformación mundial de enormes proporciones.	"En el seno de estos consejos [de Cuenca] se pretende dar un mayor realismo a la programación hidráulica y a las decisiones que permitan sostener el desarrollo regional, con objetivos que permitan mantener el sano equilibrio hidrológico. En segundo lugar, se propicia la participación organizada de los usuarios, por un lado, para facilitar el aprovechamiento del recurso en condiciones de mayor eficiencia, y por otro lado, para defender sus derechos individuales y de grupo en situaciones de conflicto o competencia por el uso del agua. En tercer lugar, establece la posibilidad de que la comisión actúe como conciliador o árbitro, a petición de los usuarios. Ante conflictos que presente el uso del recurso, esta participación como árbitro amigable, favorece la actuación de la comisión que en la práctica ocurre hoy".
Octavio Falomir Hernández, a favor. Partido Revolucionario Institucional	"La iniciativa de Ley de Aguas Nacionales, remitida por el Ejecutivo a esta soberanía, permite que los factores de la producción y la sociedad en general participen y coadyuven en forma directa en la construcción de obras de beneficio social, que los momentos actuales no podrían ni deben ser financiados con carga a las finanzas públicas nacionales".	"Ante el deterioro de los distritos de riego, se imponía la necesidad de que los productores lograran el que ellos tuvieran una injerencia en el manejo de estos distritos de riego, porque los estaba afectando en sus intereses. Por lo que la solución —ante la escasez de los recursos para rehabilitarlos y ante la falta de recursos por la falta de los precios de la cosecha— fue el que estos distritos de riego fueran transmitidos a los usuarios, para que ellos con su responsabilidad, con sus recursos y organización fueran, pues, a administrarlos para una mayor eficiencia. Indudablemente que esto, lo consignado en la Ley, constituye un reto de suma importancia para los productores y los mexicanos en general, pero consideramos que en este momento es un reto que se está enfrentando con éxito, pues, en los ejemplos que hay de transferencia de los distritos, de los que existen en el país, ha habido una mayor eficiencia y han arrojado resultados positivos, porque se inyectan los recursos ahí mismo y no se distraen para ninguna otra esfera o actividad. Y ahora, con esta participación de los usuarios del cual proyecto de Iniciativa de Ley, en el futuro serán los líderes naturales del campo, serán los propios productores que hoy avanzan en su formación, los que serán los protagonistas del manejo de su infraestructura hidráulica".