

**Elsa Guzmán Gómez**  
**Nohora Beatriz Guzmán Ramírez**  
(coordinadoras)

**Conocimientos y organización  
en la gestión de los recursos**  
**Experiencias en regiones rurales de México**



**JUAN PABLOS EDITOR**  
**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS**

ediciones  mínimas



La edición del libro fue financiada con recursos de Conacyt, al Programa de Fortalecimiento Académico de Posgrados de UAEM, 2013 y recursos autogenerados del cuerpo Académico "Cultura de recursos para el desarrollo".

---

Conocimientos y organización en la gestión de recursos : Experiencias en regiones rurales de México / Elsa Guzmán Gómez y Beatriz Guzmán Ramírez, coordinadoras. -- México : Universidad Autónoma del Estado de Morelos : Juan Pablos Editor, 2014.  
349 p. : ilustraciones ; 14 x 21 cm. -- (Colección Ediciones Antropología; 4)

ISBN 978-607-8332-29-8 UAEM

ISBN 978-607-711-216-7 Juan Pablos Editor

1. Desarrollo rural – México 2. Gestión ambiental  
Aspectos sociales – México

LCC HD1792

DC 338.1057

---

CONOCIMIENTOS Y ORGANIZACIÓN  
EN LA GESTIÓN DE RECURSOS.  
EXPERIENCIAS EN REGIONES RURALES DE MÉXICO  
Elsa Guzmán Gómez  
y Nohora Beatriz Guzmán Ramírez (coordinadoras)

Primera edición, 2014

D.R. © 2014, Universidad Autónoma del Estado de Morelos  
Av. Universidad 1001  
Col. Chamilpa  
62210, Cuernavaca, Morelos  
<publicaciones@uaem.mx>

D.R. © 2014, Juan Pablos Editor, S.A.  
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19,  
Col. del Carmen, Del. Coyoacán, 04100, México, D.F.  
<juanpabloseditor@gmail.com>

Composición fotográfica: Nohora Beatriz Guzmán Ramírez  
y Elsa Guzmán Gómez, 2011

ISBN: 978-607-8332-29-8 UAEM

ISBN: 978-607-711-216-7 Juan Pablos Editor

Impreso en México

Juan Pablos Editor es miembro de la Alianza  
de Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI)  
Distribución: TintaRoja <www.tintaroja.com.mx>

Reconocimiento de los pueblos indígenas en Guanajuato: procesos de negociación de una ley indígena <i>Ivy Jacaranda Jasso Martínez</i> y <i>Jesica María Vega Zayas</i>	121
Apropiación campesina de los recursos forestales en la Sierra Nevada (1986-2011) <i>Salvador Barreto Flores</i>	143
La persistencia del maíz en Amatlán de Quetzalcóatl <i>Erika Román Montes de Oca</i>	167
Experiencias campesinas en la autosuficiencia alimentaria y protección de semillas nativas en el estado de Tlaxcala <i>Olivia Acuña, Yolanda Massieu</i> y <i>Lucio Noriero</i>	185

ORGANIZACIÓN Y CONOCIMIENTO  
EN TORNO AL RECURSO AGUA

La disputa por el agua en dos módulos de riego, de los valles del Fuerte y San Lorenzo en Sinaloa <i>Jesús López Estrada</i> y <i>Gilberto López Paráini</i>	209
El proyecto y aplicación de la transferencia de el distrito de riego de Valsequillo, en el estado de Puebla, 1993 <i>Sandra Rosario Jiménez</i>	227
Gobernanza del agua en el nivel local. El caso de la asamblea de usuarios del pozo 15 en San Juan, Salvatierra, Guanajuato <i>Julieta Aidedé Díaz Rosillo</i>	243
Democracia y gestión administrativa en los distritos de riego del Estado de México <i>Acela Montes de Oca Hernández</i> y <i>Gloria Camacho Pichardo</i>	261

Las imágenes primordiales en el rito de la Ascensión en Morelos <i>Samadhi Aguilar Rocha</i>	285
El aprovechamiento de la fuerza del agua en Morelos en el pasado. ¿Un ejemplo para el presente? <i>Brígida von Mentz</i>	299
Aspectos técnicos y jurídicos en las vistas de ojos en pleitos sobre aguas <i>Jaime García Mendoza</i>	319

DEMOCRACIA Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA  
EN LOS DISTRITOS DE RIEGO DEL ESTADO DE MÉXICO

*Acela Montes de Oca Hernández\**  
*Gloria Camacho Pichardo\*\**

INTRODUCCIÓN

El agua es uno de los elementos implicados en todas las actividades del ser humano, de manera que los individuos buscan los medios y las técnicas necesarias para poseerla. Sin embargo, en el acceso al agua no todos tenemos las mismas oportunidades debido a condiciones naturales, sociales y/o políticas. La política hídrica aplicada a la agricultura ha promovido el aumento de la productividad, lo que ha requerido de personal especializado (esencialmente ingenieros) técnicos-administrativos para proyectar y construir obras, así como llevar a cabo las estimaciones de planeación hidroagrícola.

Así, la infraestructura construida para aprovechar el agua superficial y subterránea no sería útil sin la proyección, administración, operación y conservación de la red hidráulica. En México es el Estado, a través de la Comisión Nacional de Irrigación (CNI), el que construyó obras de gran irrigación para la agricultura y a través de la Secretaría de Recursos Hidráulicos creada en 1947 y que reemplaza a la CNI se crean, mediante decreto presidencial,<sup>1</sup> los distritos de riego.

Un "distrito de riego" es un término de la política hidráulica que refiere a una demarcación territorial basada en una o más fuentes de agua, las cuales pueden ser un río y/o manantiales, es decir, aprovecha el agua superficial o subterránea desde la cual se construyen

\* Universidad Autónoma del Estado de México, correo electrónico: <amhplata2007@yahoo.com.mx>.

\*\* Universidad Autónoma del Estado de México, correo electrónico: <glocapi@yahoo.com.mx>.

<sup>1</sup> Aunque existen casos en que los distritos de riego funcionaron sin el decreto de creación correspondiente. El distrito 033 es un ejemplo de esto.

tomas de agua que derivan de un almacenamiento permanente, como lo es una presa. La creación de distritos de riego se relaciona también con la promulgación de leyes agrarias, cuya función principal fue el ordenamiento de la tierra, de manera que las autoridades del agro se ocuparon de organizar a los pueblos para entregarles la dotación de tierras. Así que en los lugares donde se construyeron presas surgieron diversos grupos de personas que requirieron del aprovechamiento del agua.

La construcción de presas representó la creación de un marco legal para regular el uso, administración y distribución del agua, de manera que detallaba y precisaba las funciones administrativas de las autoridades de la SRH, pero no definía la participación de los regantes,<sup>2</sup> sólo sus obligaciones (Lanz, 1982). Así, el Estado, desde 1946 hasta 1992, consolidó un poder centralizado en torno a los distritos de riego.

Dado que las aguas federales son de dominio público y de uso común (artículo 27), sólo el Ejecutivo Federal tiene las facultades para asignación, y/o permisos de descarga. Los títulos de concesión dieron origen a la Ley de Aguas Nacionales de 1992: "redefinió el papel del Estado en materia de agua y que busca la concurrencia de la participación privada y social, no sólo económica sino también en la gestión, la construcción y el manejo del agua, ha impulsado diferentes programas de modernización del riego en México" (Sánchez, 2009:38).

Así, a finales del siglo XX,<sup>3</sup> el Estado buscó fortalecer la democracia en los distritos de riego mediante un cambio en el tipo de gobierno que incorporó a los regantes en la administración; crear nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad fue un proyecto planeado estratégicamente. En 1989, se estableció la Comisión Nacional del Agua (CNA) como autoridad única para realizar la transferencia de los distritos de riego a las asociaciones civiles (AC). Eso habilitó a las AC

<sup>2</sup> El regante, a veces también denominado usuario, pertenece a una corporación de derecho público, de manera que goza de derechos y obligaciones para acceder al agua. También se denomina regantes a las personas que no poseen tierra y no pertenecen a una corporación de derecho público, pero que son contratados para llevar a cabo esta función por determinados días. Nos referimos en este trabajo a los regantes que poseen tierra y agua y que realizan o contratan personal para irrigar sus terrenos.

<sup>3</sup> Aunque en 1950 existieron casos aislados de entrega de distritos de riego, la Ley de Aguas Nacionales de 1992 dictó que en todos los distritos de riego se llevara a cabo la transferencia (Palerm y Rodríguez, 2008).

a funcionar como organizaciones autónomas y con el propósito específico de manejar el riego. Además de la autonomía financiera, los módulos tendrían que llegar a ser administrativamente autosuficientes y apoyarse en su propio personal, no en el de la CNA (Rap, 2008).

La política de transferencia involucró a diferentes grupos y actores sociales, lo que trajo consigo la transformación en la gestión y administración de los distritos de riego. Con fundamento en esta ley, los regantes asumieron nuevas funciones administrativas sobre el recurso, de manera que hablar de democracia implica describir esos escenarios políticos que dan paso al respeto, la libre expresión, la negociación, los acuerdos y la libertad de los actores no sólo para generar y tomar decisiones, sino también para informar al resto de la población de los acuerdos generados.

Un sistema político que se jacte de ser democrático debe contar con la exigencia de sus miembros a tratarse y verse como iguales, fundamento de un gobierno por consentimiento, postulación de una opinión pública, reglas mayoritarias, mecanismos electivos, transmisión representativa del poder, el consenso, la legitimidad, reconocimiento a la pluralidad, legitimidad no proveniente de la voluntad divina sino de la voluntad de los ciudadanos, y los cargos públicos deben ser temporales y rotativos (Dahl, 1992, 1999; Merino, 1994).

Debemos decir que estos principios presentes en un sistema democrático no evitan que existan rasgos propios de sistemas políticos autoritarios (represión, discriminación, violencia), la diferencia entre uno y otro es la respuesta a esas formas de trato. Mientras en los sistemas de gobierno democráticos existen los medios y la forma de participación para denunciar o cambiar ese trato, en los sistemas autoritarios se carece de esa libertad. "Todavía no se han visto sociedades donde las condiciones sean iguales, que no se encuentren ricos, ni pobres; y por consiguiente, amos y criados. La democracia no impide que estas dos clases de hombres existan; pero sí cambia su condición y modifica sus relaciones" (Tocqueville, 2005:530).

Retomando la conceptualización real e ideal de la democracia, diremos que no existe un sistema político democrático que cumpla con los principios arriba mencionados, pero es importante analizar la dinámica de interrelaciones entre el Estado y los ciudadanos.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Los ciudadanos son considerados como los integrantes de una comunidad política que cuentan con derechos políticos, que tienen un sentido

y/o la resistencia como respuesta a las funciones que realizan las autoridades. Hasta aquí, la gestión administrativa de los distritos de riego propone un nuevo debate surgido de la conversión en materia de política hídrica, atendiendo al ejercicio de tres principios democráticos.

El artículo se organiza en cuatro secciones. En la primera se presenta una revisión de dos conceptos claves en cualquier forma de regadío (pequeño, mediano o grande), nos referimos a la gestión y la administración; en la segunda se presentan las características generales de los distritos de riego del Estado de México; en la tercera se señalan los principios democráticos surgidos en el proceso de descentralización de distritos de riego, y en la cuarta se analiza la instrumentación de la gestión participativa después de transferidos los distritos de riego.

#### METODOLOGÍA

La información se recopiló con trabajo de campo de enero de 2011 a mayo de 2012, se aplicó la etnografía de sociedades complejas, ésta indica que los espacios públicos donde no están presentes relaciones sociales reguladas por la costumbre tiene sentido estudiarlas; de acuerdo con Augé (2000) los aeropuertos, las calles, los supermercados, las autopistas y, agregaría, los campos agrícolas abiertos, si bien son lugares transitorios, en ellos se establecen redes sociales donde pueden generarse acuerdos con sólo observar el comportamiento de los otros y existen nuevas formas de relaciones personales. Estos "no lugares" son diferentes en zonas rurales y urbanas; en las zonas rurales los espacios de anonimato se vuelven espacios de reconocimiento de personas e intereses, y a veces de derechos.

Las técnicas de investigación aplicadas durante el trabajo de campo fueron: la observación directa, para indagar la acción participativa de los actores del riego; las entrevistas estructuradas y dirigidas se aplicaron a autoridades de riego y regantes, además mediante una red de actores. Se revisaron los expedientes del archivo de la jefatura de distritos de riego, en temas relativos al organigrama ocupacional, así como la participación ciudadana en la gestión administrativa de los distritos de riego; también se utilizó la historia oral para revivir los sucesos que acaecieron durante el proceso de transferencia.

#### REVISIÓN DE LOS CONCEPTOS DE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN, APLICADOS A RECURSOS HÍDRICOS

Las condiciones de la democracia en distritos de riego se ejemplifican con el tema de la gestión administrativa; es importante resaltar que gestión y administración son dos conceptos distintos. En temas de regadío, éstos han sido utilizados de manera arbitraria, sin definir claramente la atribución de funciones, lo que complica la operatividad de las reglas en el grupo de personas que administran el recurso hídrico.

La voz "gestión", desde la ciencia de la administración pública, refirió en 1812 a la ejecución de las leyes como un asunto necesario a la "gestión de los asuntos públicos" (*gestion des affaires publiques*) (Ospina, 1993). De manera que desde el precepto de la ley, el concepto de gestión obedecería a la búsqueda de alternativas de las autoridades o de los ciudadanos para proporcionar los servicios demandados, servicios que deberían implementarse bajo sistemas de organización, cooperación y responsabilidad de los actores.

La gestión en aspectos hídricos se torna pública, por lo tanto es vinculada con un proceso de adopción y ejecución de decisiones sobre las políticas, estrategias, planes y acciones relacionados con la creación, difusión y uso de la tecnología (González, 2002). La gestión, en aspectos hídricos, implica el plan de acciones en todo el proceso de riego, desde la toma de decisiones sobre la licitación para la proyección, construcción, rehabilitación y conservación de obra hidráulica, marco legal de los sujetos de derecho a las fuentes agua, entrega de concesiones, formulación de plan de riego, organización de los regantes, financiamiento de obra, hasta los mecanismos de distribución del agua al interior de las ejidos o pequeñas propiedades. Todas estas actividades, no incluida la última, son acciones que realizaba, en la mayor parte de los distritos de riego, el GH, antes de la transferencia.

Con la política de transferencia se incluyen nuevas autoridades en el riego, como las asociaciones civiles (integradas por un comité directivo y un comité de vigilancia). Ahora, el número de personas requeridas para que los distritos de riego funcionen, es y responde a múltiples niveles organizativos con ámbitos de autoridad diferenciados.

Reconociendo que es imposible contemplar en este trabajo todas estas actividades implícitas en la gestión del agua, nos apropiamos de otro concepto propio de la política pública, nos referimos a la ad-

ministración. Éste es un término impreciso pues se confunde con la gestión, pero en aspectos públicos refiere a la dirección, a la planeación, al gobierno y la dirección de los bienes (Ballina, 2000).

Mientras que la gestión requiere de diligencias para llevar a cabo algo (asunto público o privado), la administración es la encargada de que se operacionalicen esas diligencias. La administración es uno más de los ensambles requeridos en la gestión del agua, que refiere a las funciones que deben cumplir las autoridades; pero si no existen reglas claras en la gestión para promover los mínimos objetivos de la democracia (inclusión, ocupación, responsabilidad), entonces la administración se tornará ilegítima y debilitada.

La administración obedece a la función de los organismos, creados desde el Estado y/o los regantes, para coordinar las tareas requeridas en la ejecución de planes y programas de riego, acciones que requieren de la participación. A finales del siglo XX, la participación de los regantes en la administración de sistemas de riego fue generalizada a todos los distritos de riego mediante una política descentralizadora. La descentralización se refiere a la transferencia de poder<sup>5</sup> de una autoridad central hacia niveles inferiores en una jerarquía política, administrativa y territorial.

La descentralización es vista como una herramienta para promover el desarrollo que, en teoría, puede ofrecer mejores perspectivas en términos de eficiencia, equidad y democracia, pero también debe contemplar un incremento de las capacidades de las municipalidades y el aumento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el sector, además debe ayudar a promover la democracia, porque "lleva al Estado más cerca de la población" (Manor, 2002; Ribot, 2001).

En México la descentralización de los distritos de riego se hizo a la usanza de los organismos mundiales, como el Banco Mundial, y a razón de los principios neoliberales, a pesar de contar con otros modelos de aplicación del término descentralizar, por ejemplo, como un medio para el desarrollo endógeno, el cual es sustentado

<sup>5</sup> El poder, de acuerdo a Adams (1983), es la capacidad de un individuo de controlar un recurso. Éste puede ser de tres tipos: asignado, delegado u otorgado. En el primero se presenta cuando varios individuos transfieren a uno el derecho a tomar decisiones, el segundo cuando un individuo transfiere a varios ese derecho, y el tercero cuando uno cede a otro el derecho en las mismas condiciones. En los tres tipos de poder el grupo o persona que lo entrega no pierde el control de los recursos (Varela, 2005).

por los denominados regionalistas o localistas que plantean que la descentralización constituye la alternativa más plausible para la democratización de la sociedad, la transparencia de las decisiones regionales o locales y lograr niveles altos de participación social (De Mattos, 1989; Boisier, 1991; Dockendorf, 1994).

La descentralización de los distritos de riego en México siguió, entonces, el esquema de una reestructuración de política pública a raíz de la globalización mundial de los mercados. Hacer más competitivos a los sectores agrícolas fue parte del discurso oficial de la transferencia y la bandera que enarbolaron los funcionarios de la CNA en el campo agrícola, para evitar las resistencias de los regantes. Pero estos principios de ajuste social, perfilados por la política pública, pueden poner en riesgo la estabilidad al no garantizar ejercicios básicos democráticos. La democracia es un ejercicio práctico que incluye poner orden político, lo que en principio busca limitar el poder arbitrario de personas y de grupos.

#### *Características generales de los distritos de riego en el Estado de México*

Las 6.3 millones de hectáreas con riego en México se dividen en distritos de riego y unidades de riego. Los distritos de riego ocupan 3.4 millones y las unidades de riego 2.9 millones. El tamaño de los distritos y unidades de riego varían desde unos cuantos miles a más de 200 mil hectáreas. La mayoría de los sistemas de riego funcionan por gravedad, donde el agua se deriva de la presa de almacenamiento por medio de canales y represas de desviación (Gorritz *et al.*, 1995).

Los distritos de riego cuentan con un reglamento y para ser transferidos se dividieron en módulos, cada uno de los módulos cuenta con sus normas de operación aplicables por cada ciclo agrícola. El reglamento tiene por objeto regular la administración, operación, conservación, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura y de los bienes concesionados, la distribución de las aguas y el servicio de riego a los regantes de distritos de riego. El distrito de riego es operado en su red menor<sup>6</sup> por los regantes, quienes se han orga-

<sup>6</sup> No considera la presa y su derivadora (redes mayores), sólo los canales de riego principales y su infraestructura hidráulica.

nizado en asociaciones civiles, siendo la CNA la que opera las obras de cabeza y supervisa la operación y conservación de las obras concesionadas. Sus funciones se basan en el control estadístico del análisis de los planes de riego y la verificación de la entrega del agua, y se relaciona con la producción obtenida realizando las recomendaciones pertinentes.

El reglamento de los distritos de riego se circunscribe en la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento. Evidentemente, las acciones de operación y mantenimiento se llevan a cabo por cuenta de los regantes, habiendo participación de la sociedad de los mismos en el caso de obras que comprenden los canales principales y a cargo de la comisión en las obras de cabeza (CNA, 1999). Los distritos del riego del Estado de México son cinco.

El distrito de riego 033 pertenece a la región hidrológica Lerma-Chapala-Santiago, se ubica en la cuenca Alta Lerma-Santiago, y pertenece a la subcuenca Tepetitlán; los distritos de riego restantes son parte de la región hidrológica del Balsas. Cada distrito de riego tiene asignado un número oficial.

Los cultivos de los distritos de riego en orden de importancia son: maíz, maíz forrajero, tomate de cáscara, frijol, calabaza, frutales, pradera, avena, trigo, haba y flor. En aspectos de infraestructura hidráulica cuentan con presas y sus derivadoras, canales de riego, compuertas y válvulas.

En términos administrativos, los distritos de riego requieren ciertas ocupaciones que tienen como finalidad aportar agua a los cultivos e incrementar o asegurar la producción agrícola. Ante la necesidad de coordinar actividades en el riego, está implícita la elección de autoridades; éstas tienen como obligaciones: que se cumpla el reglamento de distribución de agua, operación de la red, organizar a los regantes, cobro de cuotas de riego, elaboración del plan de riegos. La participación de los regantes en todas estas tareas son parte de un proceso de reestructura de políticas hídrica, de tal manera que en el siguiente apartado tratamos el tema de la descentralización de distritos de riego.

<sup>7</sup> Se entiende por canal a un conducto de agua, de distintas dimensiones, equipado con una o varias compuertas, que abastecen a terrenos de cultivo con diversos tipos de propietarios.

PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS DISTRITOS DE RIEGO

En el caso de los cinco distritos de riego del Estado de México, como en la mayoría de los distritos de riego en el mundo, existe una participación mayoritaria del sexo masculino, lo que sesga el cumplimiento de uno de los principios básicos de la democracia: nos referimos a la de toma de decisiones que involucren a la mayoría de adultos (hombres y mujeres), pues en las asambleas generalmente se toma la opinión y el voto de los regantes que están incluidos en el padrón de la Comisión Nacional del Agua, de forma que los hijos e hijas de los ejidatarios o de los pequeños propietarios tienen poca visibilidad en torno a sus propuestas.

En lo que se refiere a las autoridades, éstas son detentadas por varones, autoridades que requieren explicarse, porque el regadío conlleva actividades técnicas de construcción de obra, reglamentos para la regulación de las fuentes de agua, la entrega de concesiones, así como los procedimientos administrativos para entregar el agua a los regantes. De manera que el organigrama ocupacional de los distritos es el que se muestra en el esquema 1.

ESQUEMA 1 ORGANIGRAMA OCUPACIONAL DE DISTRITOS DE RIEGO



FUENTE: Archivo de la Gerencia en el Estado de México, 2004.

Este tipo de autoridades están supeditadas a la legislación de la Ley de Aguas Nacionales (LAN), en ella se establecen sus atribucio-

nes. Y responden a una estructura mayor que es la gerencia regional Lerma-Santiago-Pacífico, y ésta a la Gerencia Nacional de la Comisión Nacional del Agua.

De forma que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 50 de la LAN, se constituyeron asociaciones civiles a las que la CNA expidió su respectivo título de concesión. Este cambio de política hídrica aconteció en el año de 1993, momento en que el Estado, a causa de los altos niveles de consumo de agua y de la baja eficiencia en la aplicación del riego, inició la transferencia de la infraestructura de los distritos de riego a los regantes (CNA, 2001). De esta forma, el Estado buscó disminuir la intervención del personal burocrático en la administración de distritos de riego, transfiriendo esas funciones a los regantes.

En julio de 2001 se había transferido una superficie de 3.3 millones de hectáreas a 525 mil regantes, de los cuales 387 mil eran ejidatarios y 138 mil pequeños propietarios que estaban organizados en 444 asociaciones civiles y 10 sociedades de responsabilidad limitada. La superficie transferida representó 98 por ciento de la superficie total de los 82 distritos de riego del país (CNA, 2001).

Sin embargo, a pesar de que la transferencia a nivel mundial se concibió como una política exitosa, la situación que presentaba México era de enfrentamiento de propuestas, al menos en distritos de riego de mediana y pequeña irrigación y con población indígena, como en el caso de los distritos de riego 016 "Estado de Morelos" y 033 "Estado de México" (Guzmán, 2006). La resistencia social llevó a la creación de organizaciones de regantes que buscaban tener una autoridad real en la toma de decisiones respecto a las condicionantes de la descentralización de los distritos de riego. Algunas otras organizaciones aceptaron fehacientemente los términos de la política de transferencia.

Descentralizar puede significar el fortalecimiento de lo local en lo institucional o el rol de contención y de descarga de la crisis hacia abajo, donde a algunas ciudades se les asigna la gestión de las consecuencias sociales de las decisiones económicas del gobierno central, transformándolas en receptoras directas de la protesta ciudadana al enfrentar los efectos de la crisis, el ajuste y la recesión económica (Herzer y Pérez, 1993).

La creación de nuevas instituciones como las asociaciones civiles fomentaron la desconcentración del poder estatal hacia niveles bajos, como el de los regantes, llevando a una transición política

tanto a las instituciones como a los derechos y obligaciones de los regantes y del personal del Estado.

En la primera etapa del Programa Nacional para la Descentralización de los Distritos de Riego, se divide al distrito en módulos y se crea en cada uno de ellos una asociación civil. La inclusión de los regantes en la toma de decisiones respecto a la elección de las autoridades no tuvo irradiación, pues las nuevas autoridades fueron postuladas en los términos establecidos por la Comisión Nacional del Agua, y en uno de los casos por una empresa contratada para este fin. Este hecho ha generado conflictos entre las autoridades emergentes (desde la base), las autoridades creadas por el Estado y los regantes. Utilizando los términos de gestión y administración, que nos ocupan en este artículo, procedemos a relacionarlos en torno a la descentralización de distritos de riego.

#### LA GESTIÓN EN LOS DISTRITOS DE RIEGO Y LA CREACIÓN DE LAS ASOCIACIONES CIVILES

La transferencia de distritos de riego se llevó a cabo por etapas. La primera de ellas se relacionó con la formación de autoridades, quienes gestionarían las funciones de administración de los distritos de riego. Para ello, el personal gubernamental dividió los distritos de riego en módulos. Antes de la transferencia no se tenía definición acerca de la división del distrito por módulos y tampoco de representantes. Considerando la fuente y de manera acordada con los usuarios, se aceptó la nueva estructura de los distritos (Gerencia del Estado de México, 1993-2010).

Esta toma de decisiones que incluyó a GH y a los regantes fueron por vía verbal, de manera que se procedió de inmediato a iniciar reuniones con las comunidades de regantes de cada módulo (un módulo puede incluir entre una y dos o más ejidos y/o pequeñas propiedades); para ello, las autoridades encargadas de la gestión de la transferencia (GH y empresa privada) se vincularon con los líderes natos (comisariados ejidales, mayordomos, delegados de la pequeña propiedad) para que éstos alimentaran en los regantes que representaban la aceptación a la transferencia.

Este principio democrático no fue fácil de cumplir, pues se tenían que realizar de tres a cuatro visitas a los líderes para tener consenso.

En el distrito de riego 033, para la promoción de la transferencia, la CNA contrató a una empresa denominada Monfra. En algunos casos, como en el ejido Santiago Mexquititlán (Ternascalingo), la empresa Monfra realizó cinco visitas previas pues la agencia de los regantes era nula; en otras, los informes sólo especificaban "buen número de asistencia". El objetivo de las asambleas entre GH, empresa privada y regantes fue elegir representantes de cada comunidad de regantes, denominados delegados de riego; estas gestiones fueron realizadas durante seis meses (de agosto de 1993 a enero de 1993).

En unión con el GH, la empresa Monfra entregó a los delegados de riego el respectivo nombramiento a las nuevas autoridades (delegados de riego). Los delegados de riego asumieron las facultades legales para elegir un consejo directivo (presidente, secretario, tesorero, vocales) y el consejo de vigilancia (presidente, secretario y un representante de la pequeña propiedad y del ejido). Estas autoridades integraron la asociación civil (AC). Dicha AC fue la organización que representó los intereses de todos los regantes en cada uno de los módulos.

La empresa y el GH brindaron la asesoría a las AC para la protocolización del acta de asamblea donde fueron electos como autoridades, de manera que, pudiera llevarse a cabo la transferencia en términos jurídicos. La integración de las AC en los cinco distritos de riego no fue del todo clara en cuanto a la elección de sus representantes, pues en algunos casos el GH era el que tomaba las decisiones sobre quiénes deberían ser las autoridades que integrarían la AC. Este hecho prolongó la entrega del título de concesión desde 1994 hasta el año 2000.

Las pláticas entre consejos directivos y representantes de la Comisión Nacional del Agua (encargados de realizar la transferencia) no lograban llegar a acuerdos por falta de consenso. Por un lado, los delegados de riego solicitaban a la CNA que presentara un programa de rehabilitación de la infraestructura, así como el tema del agua limpia, o de lo contrario se negaban a recibir el módulo.

Si bien algunos módulos, para no quedar excluidos de los distritos de riego, aceptaron los términos establecidos por el GH para llevarse a cabo la transferencia, otros más no hicieron lo mismo y optaron por presionar al GH para que no tuviera la facultad de aumentar la cuota de riego. Este hecho originó que la CNA los convirtiera en pequeño regadío, asumiéndose hoy día como Unidad de Riego (el caso del módulo II del distrito de riego 033).

Las gestiones de las AC son establecer estatutos y reglamentos internos; tener un padrón de usuarios actualizado; negociar las tarifas anuales ante el GH; participar en las convocatorias de los gobiernos federal, estatal y municipal para la rehabilitación y conservación de obra, proyectos y planes de nuevas obras hidráulicas; protocolizar actas de asamblea de las reuniones para cambio de autoridades, emisión de recibos de pago de agua, y definir los lugares de pago de agua.

Dichas gestiones a nivel de AC son incluyentes, porque integran a la mayoría de los regantes en quienes se apoyan para hacer trámites ante diversas dependencias. También, para concretar las gestiones, la AC convocan a junta general, donde no sólo participan los delegados de riego sino también los regantes y otros "invitados". Aunque existe la regla de voz y voto a los regantes registrados en el padrón de usuarios, los que asisten pueden emitir comentarios que ayudan a tomar decisiones.

Entre los asistentes "invitados" figuran representantes de las tres órdenes de gobierno, este hecho provoca conflictos que se agudizan cuando se presenta el cambio de autoridades de la AC. Como unidad de riego, autoridades y usuarios se ocuparon de las funciones correspondientes al GH, en los otros casos este personal continúa asesorándolos y tomando las decisiones respecto a las cuotas del agua.

En uno u otros casos la evaluación de pérdidas del sistema de riego, así como la calidad del servicio, es privativa del GH. La creación de las AC vino a construir un nuevo panorama de inclusión en torno no sólo a la gestión, sino también a la administración de distritos de riego.

#### LA ADMINISTRACIÓN DE LOS DISTRITOS DE RIEGO

Desde el punto de vista de la Comisión Nacional del Agua, el objetivo de la jefatura de administración es "administrar en forma eficiente los recursos del distrito, así como coordinar la operación, control, evaluación de programas para el desarrollo del personal y dar el apoyo oportuno a las demás áreas del Distrito" (Archivo de la jefatura de Distritos de Riego del Estado de México, 2002).

Las funciones del GH son: aplicar la normatividad, obtener los recursos técnicos y materiales para cumplir los objetivos de los pro-

gramas trazados desde la el poder central (CNA), así como capacitar al personal técnico en administrar los movimientos de altas y bajas del personal a cargo de las obras, hacer requisiciones de adquisición de materiales y requerir a las asociaciones civiles el pago oportuno y correcto de la parte proporcional de la cuota por suministro del agua en bloque y el pago de los adeudos, y supervisar el trámite de los contratos; éstas son algunas de las tareas que representa la administración.

Este tipo de administración contrasta con el de las AC, que están unidas al GH sólo a través de una figura denominada Comité Hidráulico (CH). Dicho organismo incluye al jefe de distritos de riego, al subgerente de operación y a los presidentes de las AC, sin embargo las reuniones no reúnen a la totalidad de los presidentes, ya que las juntas son por módulo.

En el nivel de módulos, las AC tienen las funciones de entregar en tiempo y forma el agua requerida a todos los ejidos y pequeñas propiedades, de manera que los encargados de distribuirla al interior de éstos son autoridades locales como jueces de agua, canaleros, ayudantes del riego y comisariados ejidales.

La ocupación de cada tipo de autoridad presente en los distritos de riego conlleva cierto tipo de ocupaciones, en el caso del GH denota una seguridad financiera con prestaciones de ley, en los otros casos no existe esa seguridad. El trabajo de las AC es promover la cooperación y colaboración de los regantes en el cuidado, mantenimiento, distribución y pago del agua por tiempos definidos y ajustados a la libertad de su trabajo.

De esta forma, la participación en el riego de la AC y de sus autoridades locales se rige por el principio de colaboración, y este hecho determina su permanencia o su consideración para ser electo como autoridad. Las AC son las encargadas de vigilar y en su caso exigir que el GH entregue el volumen de agua correspondiente, también de organizar a los regantes vía los delegados de riego, para que emitan una solicitud de agua y paguen la cuota correspondiente.

Por su parte, las autoridades locales y los regantes deben promover que la elección de autoridades se realice por el principio de mayoría y en asamblea; para los regantes, las asambleas son "lugares donde todos se ponen de acuerdo" para emitir reportes de bajo o alto nivel de agua, vigilar que los regantes tomen el agua en el tiempo previo y justamente establecido, monitorear que no exista

desperdicio de agua a nivel de parcelas, y cobrar y entregar los recibos de pago.

El tema del cobro de agua es importante aclararlo, porque priva una concepción de inclusión-exclusión a raíz de la política de transferencia. En la modalidad de distritos de riego transferidos como lo marcaba el Estado (044, 073, 088, 096), el GH ordena a las AC implementar año con año el aumento de la cuota de riego, sin abrir espacios de negociación. En el caso del distrito de riego 033, los regantes, al no depender de las órdenes de la GH, no incrementan año con año la cuota y la mantienen en el nivel más ínfimo de \$10.00 por hectárea.

La cuota baja de riego se mantiene en el distrito de riego 033 por decisión de la mayoría de los regantes, quienes se comprometen a continuar ocupando los cargos designados por el GH, pero esto también trae conflictos. Los regantes en las asambleas exigen cuentas a la AC y éstas no cuentan con el desglose preciso de contabilidad financiera para con los regantes y tampoco para con el GH, y lo mismo de manera inversa.

En consecuencia, los distritos de riego presentan una situación de aplicación de principios democráticos en algunas de sus áreas; también la no ocupación de la política hídrica en los múltiples escenarios de respuesta a la transferencia impide que exista una gestión administrativa democrática. Este tema es ahondado en el siguiente apartado.

#### LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEMOCRÁTICA EN LOS DISTRITOS DE RIEGO

En el caso del distrito de riego 033, transferido como unidad de riego, las autoridades de la AC asumen que la participación de los regantes es obligatoria y de no cumplirlas les restringen las fechas de acceso al agua, les imponen sanciones económicas o les rescinde del derecho a ser electos como autoridades.

En todos los casos se aprovecha la apertura de participación en la administración del recurso agua. Los regantes que constituyeron la AC participaron en la transferencia e iniciaron actividades con el acta previa de constitución, mostrando capacidad organizativa frente a la burocracia del Estado. Sus capacidades de negociación se extendieron hacia la búsqueda de espacios exclusivos para los ad-

ministradores estatales. Las oficinas centrales de la CNA, las gerencias regionales y estatales, así como las jefaturas locales, fueron espacios donde se desempeñó el protagonismo de la construcción de una clase de regantes tendiente a cambiar la estructura verticalizada del Estado.

La gestión administrativa democrática se logra a través del espacio; las calles como espacios públicos influyeron en las políticas de participación democrática; al ser espacios abiertos permitían la participación de todos los implicados en el uso del agua para riego, fueron o no administradores de sistemas de riego. La apropiación de un espacio público puede ser un componente importante de participación democrática.

Por otro lado, los espacios privados particularizan el ejercicio de la intervención; existe un control de ingreso y la estratificación de autoridades, en consecuencia se agudizan las diferencias de clases sociales y de niveles educativos. Sin embargo, en espacios públicos o cerrados la transferencia generó organizaciones que buscaban redireccionar el tema espinoso del aumento de cuotas de riego.

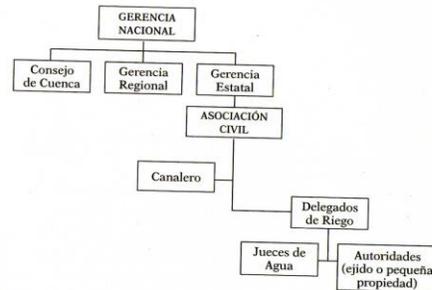
El modelo democrático en el distrito de riego 033, sugerentemente se inició como un sistema político no autoritario, tendiente a la horizontalidad y con claros incentivos económicos para sus seguidores; no se aumentó la cuota de riego y se incrementaron las autoridades encargadas de administrar los espacios de riego. En cada ejido, además de contar con un delegado de riego, existen jueces de agua o representantes del riego que apoyan a la asociación civil en el tema del control, monitoreo y distribución del agua.

Por su parte, en los cuatro distritos de riego restantes, los regantes aceptaron el aumento de cuota de riego como una decisión estatal y sin alternativas de cambio, porque menos de 30 por ciento de los regantes asistieron a las asambleas. No se formó en los distritos de riego 044, 073, 088 y 096 un grupo de regantes que afrontasen las decisiones del Estado.

Otro de los componentes importantes en la gestión democrática de distritos de riego es la no acentuación de las diferencias en torno a las autoridades con un fin común. La gestión y administración de los distritos de riego conlleva la atribución de funciones desvinculantes, como lo muestra el esquema 2.

En el esquema, el primer grupo de autoridades que se alinean a las decisiones de la gerencia nacional asumen las funciones de gestores de medios tecnológicos, materiales, humanos y financieros para

ESQUEMA 2  
ORGANIGRAMA DE LAS AUTORIDADES DEL GOBIERNO HIDRÁULICO  
Y LAS ASOCIACIONES CIVILES



FUENTE: elaboración propia.

llevar a cabo la planeación de las obras; el segundo grupo vinculado a la AC pertenece a las funciones administrativas. De alguna manera la asociación civil, presente en los distritos de riego, se asume como gestora y administradora del recurso, pero desvinculada del derecho de contar con voz y voto en las decisiones, por ejemplo, del Consejo de Cuenca (que sí incluye al gobernador del estado y al presidente municipal, personajes ajenos a la estructura administrativa de los distritos de riego).

De manera que, en aspectos de gestión del recurso hídrico, la AC actúa hacia los niveles más bajos y el GH hacia los niveles altos. Si bien, existe una relación directa entre gobiernos locales y entidades sociales con la transferencia de distritos de riego, hace falta relacionarlos con los órganos superiores de mando, pues existe carencia de relaciones transversales entre los actores del riego. A pesar de las condiciones de organización que privan entre las autoridades gubernamentales y las autoridades locales, la descentralización ofrece canales de participación a los regantes en el tema de la adminis-

tración de los distritos de riego, de manera tal que los regantes se han adaptado a los cambios institucionales, eliminando las barreras institucionales que limitan el diálogo entre regantes y autoridades.

#### CONCLUSIONES

De acuerdo con los principios democráticos exhibidos vía la descentralización de los distritos de riego, se concluye que en los distritos de riego no están claramente definidas las funciones de los gestores y de los administradores. Gestión y administración requieren la participación del personal gubernamental y los regantes, sin embargo los primeros asumen el recurso en sí y los segundos para sí. Esta diferencia conlleva la exclusión.

Así que, en términos de la propuesta de un mayor desarrollo de la democracia, bajo la tercera vía de Giddens no se ha alcanzado la igualdad de oportunidades porque la política hídrica no profundiza en la integración de los regantes y el personal del Estado a través de la integración de la mayoría de los asuntos. El GH sigue asumiendo una democracia de la representación, tendiente a la no inclusión de los regantes en la toma de decisiones, lo que no garantiza el ejercicio de sus libertades básicas. Por otro lado, las asociaciones civiles apuestan por la democracia participativa, en el sentido de incluir a los regantes como autoridades de riego; esta acción incrementa la colaboración de los mismos en torno a la toma de decisiones. Pero la gestión del agua no es sólo asunto del GH o de las AC, también las autoridades locales deben tener cierto grado de corresponsabilidad en la toma de decisiones del recurso; se requiere por lo tanto una modificación en torno a la manera en que se ha venido gestionando y administrando el recurso hídrico.

En consideración al desglose de funciones por tipo de autoridades, localizamos la desvinculación no sólo entre la gestión y la administración del agua, sino también en el interior de la administración de los distritos de riego, lo que nos lleva a concluir que el común denominador del GH es la exclusión de los regantes antes y después de la transferencia de los distritos de riego. Aunque la agudización de exclusión está latente en el antes, en el ahora está presente porque no eliminan las diferencias ocupacionales entre GH, AC y autoridades locales. Aun así, en el GH y las AC se cumple el segundo principio de toma de decisiones por mayoría.

En cuanto al tercer principio democrático, se cumple de manera parcial pues la garantía de libertades básicas a los regantes fue manipulada, la CNA acató por un lado la opción de transferencia presentada por un grupo de regantes, pero por otra parte sometió a presiones técnicas y financieras a uno de los módulos que se negó a acatar la normatividad.

#### AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (Conacyt) por el apoyo económico brindado para la realización de la investigación en el marco de la Convocatoria 2011 Apoyos Complementarios para la Consolidación Institucional de Grupos de Investigación (Repatriación, Retención y Estancias de Consolidación).

#### BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, Richard (1983), *Energía y estructura. Una teoría del poder social*, México, FCE.
- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (2001), *Democracia y libertad*, México, IFE.
- ARCHIVO DE LA JEFATURA DE DISTRITOS DE RIEGO DEL ESTADO DE MÉXICO (2002), "Manual de organización de los Distritos de Riego del Estado de México", Atlacomulco, Comisión Nacional del Agua.
- AUGÉ, Marc (2000), *Los no lugares. Espacios de anonimato*, España, Gedisa.
- BALLINA, Francisco (2000), *Teoría de la administración. Un enfoque alternativo*, México McGraw Hill.
- BOISIER, Sergio (1991), "La descentralización: un tema difuso y confuso", en Dieter Nohlen (ed.), *Descentralización política y consolidación democrática*, Nueva Sociedad, pp. 17-111.
- CAMOU, Antonio (2001), "Los desafíos de la gobernabilidad", en Fernando Mayorga, Eduardo Córdova (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*, México, Plaza y Valdés, pp. 15-58.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA) (2001), *Programa Nacional Hidráulico 2001-2006*, México, Comisión Nacional del Agua.

- \_\_\_\_\_ (1999), *El Consejo de Cuenca Lerma-Chapala 1989-1999, 10 años de trabajo a favor de la gestión integral y manejo sustentable del agua y de los recursos naturales de la cuenca*, Guadalajara.
- DAHL ALAN, Robert (1992), *La democracia y sus críticos*, Madrid, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Democracia: una guía para ciudadano*, Madrid, Taurus.
- DAHRENDORF, Ralf (1999), "Whatever Happened to Liberty", en *New Statesman*, Londres.
- DE MATTOS, Carlos (1989), *La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?*, Montevideo, Cuadernos del CLAEH, núm. 51.
- DOCKENDORF, Eduardo (1994), "Democracia y descentralización", en *Manual para la Gestión Regional*, Santiago, Fundación Friedrich Ebert/CED/Instituto para el Nuevo Chile.
- GIDDENS, Anthony (1998), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, México, Taurus.
- \_\_\_\_\_ (2001), *La tercera vía y sus críticos*, Madrid, Taurus.
- GONZÁLEZ DOMÍNGUEZ, Francisco José (2002), *Técnicas de gestión empresarial*, Madrid, McGraw-Hill.
- GORRIZ, Cecilia; Ashok SUBRAMANIAN y Jos SIMAS (1995), "Irrigation; Water Resources Development; Management; Government Policy", documento técnico del Banco Mundial, núm. 293, Washington, D.C.
- GUZMÁN, Nohora B. (2006), *El Rodeo*, Archivo Histórico del Agua, núm. 34, año 11, septiembre-diciembre, México, pp. 48-57.
- HERZER, Hilda y Pedro PÍREZ (1993), *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*, Nairobi, Kenia, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-Habitat.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad (1982), *Legislación de aguas en México, Estudio histórico-legislativo de 1521-1981*, t. I, México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, pp. 2-261.
- LIZCANO FERNÁNDEZ, Francisco (2012), "Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo", en *Polis*, vol. 11, núm. 32, agosto, Santiago, disponible en <<http://www.scielo.cl/scielo.php>>, consultado el 9 de septiembre de 2012.
- MANOR, J. (2002), "Democratic Decentralization and the Issue of Inequity", presentado en World Resources Institute Workshop

- on Decentralization and the Environment, Bellagio, Italia, 18 al 22 de febrero.
- MERINO, Mauricio (coord.) (1994), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- OSPINA BOZZI, Sonia (1993), "Gestión, política pública y desarrollo social' hacia la profesionalización de la gestión pública", en *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 1, enero-junio.
- PALERM, Jacinta y Benito RODRÍGUEZ HAROS (2008), "Continuidad y discontinuidad de las Instituciones para la Administración del Agua y su impacto en la Gestión del Agua", en J. Luis Seefoó Luján (ed.), *Desde los colores del maíz*, Michoacán, El Colegio de Michoacán, pp. 511-525.
- RAP, Edwin (2008), "Produciendo el éxito en la política pública: la Transferencia del Manejo de Riego en México", en *Estudios Sociológicos*, vol. XXVI, mayo-agosto, México, pp. 249-285.
- RIBOT, J. (2001), "Local Actors, Powers and Accountability in African Decentralizations: A Review of Issues", realizado para International Development Research Centre of Canada Assessment of Social Policy Reforms Initiative, 25 de julio.
- SÁNCHEZ, Martín (2009), "De la tradición a la modernidad. Cambios técnicos y tecnológicos en los usos del agua", en *Semblanza histórica del agua*, México, Archivo Histórico del Agua.
- SORIANO, Ramón y Luis DE LA RASILLA (2003), *Democracia vergonzante y ciudadanos de perfil*, Granada, Comares.
- TOCQUEVILLE, Alexis (2005), *La democracia en América*, México, FCE.
- VARELA, Roberto (2005), *Cultura y poder. Una visión antropológica para el análisis de la cultura política*, México, Anthropos/UNAM.

#### Fuentes primarias

- Archivo de la Jefatura de distritos de riego en el Estado de México "Monfra. Programa de transferencia", Serie documental: Distritos de riego 033 "Estado de México" Título Distrito de riego, Clave de clasificación archivística: 1.0900. E1109/5051/1, localidad. Atlacomulco, México.
- Agradecimientos al jefe de los distritos de riego del Estado de México, subgerente de operación, subgerente de conservación y apoyo de las secretarías por las facilidades proporcionadas.*