

CONFLICTO Y GESTIÓN DEL AGUA. EL CASO DE LAS JUNTAS DE AGUA EN EL ESTADO DE MÉXICO (1920-1950)¹

Israel Sandre Osorio²

Introducción

Uno de los temas menos conocidos en el campo mexicano son las juntas de agua dedicadas a la irrigación. Éstas podían estar conformadas tanto por pueblos indígenas como mestizos, por propietarios privados, campesinos, ejidatarios, hacendados y fábricas. Su organización tenía el fin de lograr un reparto equitativo de las aguas y regular el acceso a corrientes de agua de acuerdo con sus propias necesidades, así como también evitar en lo posible conflictos entre ellos.

En algunos casos su origen se remonta al periodo colonial. Posiblemente fueron importadas de España, ya que ésta tenía regiones con algunos rasgos geográficos muy semejantes a los de la Nueva España.³ Por lo que su organización estuvo influida por costumbres y tradiciones legales de origen español. Esto les permitió establecer reglas y sanciones, así como formas de elección de autoridades encargadas de normar la administración del agua. Otras juntas fueron creadas de manera oficial a partir de los procesos de reglamentación de las principales corrientes del país, que iniciaron con la reglamentación de las

aguas del río Nazas en 1891, llegando a su punto culminante durante los años de 1920 a 1930,⁴ esto debido a la creciente conflictividad que se presentó en el campo mexicano con motivo de la redistribución del agua, que estaba siendo impulsada en el marco de la reforma agraria.⁵ Así el gobierno federal, a través de la Secretaría de Agricultura y Fomento (SAYF), procedió a reglamentar las aguas y a formar algunas de estas organizaciones, así como a oficializar algunas juntas autónomas de origen colonial con el fin de realizar una distribución equitativa de las aguas entre los usuarios de ríos, arroyos o manantiales. Esto le permitió a la SAYF interferir de manera directa tanto en el manejo como en la organización social

¹ Este artículo es un resumen de una investigación realizada en el Archivo Histórico del Agua (AHA), sobre el papel de las Juntas de Agua en la gestión del líquido en el Estado de México, cuya elaboración y culminación del trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo entusiasta del doctor Antonio Escobar Ohmstede y los comentarios y sugerencias de la doctora Jacinta Palerm Viqueira, coordinadora del programa de Estudios del Desarrollo Rural del Colegio de Postgraduados. Así también quiero agradecer los comentarios y sugerencias presentadas al escrito por el historiador Guadalupe Rangel Manduján.

² Asistente de investigación en el Archivo Histórico del Agua y estudiante de la maestría en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

“El espíritu colectivo de los sistemas de riego” (sin autor), en *Revista Irrigación en México*, vol. II, núm. 6, 1930, pp. 485-487.

³ *Ibid.*

⁴ Esto no significa que no existieran reglamentos anteriores a los emitidos y aprobados por la Secretaría de Agricultura y Fomento. Para reglamentos anteriores al siglo XX tenemos entre otros: “Reglamento económico para la distribución y conservación de las aguas en los pueblos de Sonora, 7 de abril de 1843”; “Reglamento de la acequia de Nombre de Dios, Chihuahua, 21 de abril de 1854”; y “Reglamento para el servicio y uso de aguas de la ciudad de Puebla, 6 de diciembre de 1872”. Véase Luis Aboites, Diana Birrichaga, Rocío Castañeda y Blanca Estela Suárez, *Fuentes para la historia de los usos del agua 1710-1951*, CIESAS-CNA, México, 2000; Luis Aboites, *El agua de la Nación. Una historia política de México 1888-1946*, CIESAS, México, pp. 26-51.

⁵ En el valle de México, como en algunas otras regiones del país, con la injerencia del gobierno federal en la administración y control de los recursos hídricos y a partir de 1915 con la entrada en vigor de la reforma agraria, se dio una transformación radical entre los diferentes actores sociales que detentaban el control del agua, y en los usos que a ésta se le daban, ya que con la expedición del decreto del 6 de enero de 1915, no solamente los terratenientes y particulares tendrían acceso al agua, sino que las comunidades campesinas tendrían el derecho prerrogativo sobre los particulares al uso del agua. Si bien estas nuevas transformaciones en los usos del agua iban encaminadas a realizar una mejor distribución del agua entre los diferentes usuarios del recurso, no era de extrañarse que se generaran una serie de conflictos entre los viejos y nuevos usuarios del agua a partir de la nueva redistribución del agua.

que se dio en torno al aprovechamiento de las corrientes de carácter federal.⁶ Los reglamentos contenían los derechos y obligaciones de los usuarios, la constitución de la junta, las formas de elección de la directiva y del aguador o capitán de aguas, las sanciones y las asignaciones de agua para cada una de las tomas. La expedición de los reglamentos no significó la resolución de los conflictos en relación con el aprovechamiento de las aguas. De hecho, en determinados casos la injerencia del gobierno federal sólo contribuyó a acrecentarlos.

Así, los grupos de regantes siempre tuvieron que buscar la fuerza organizativa interna y la capacidad necesaria para gestionar ante el Estado su permanencia y reconocimiento en la administración de los recursos hídricos del país, lo que dio origen a una serie de conflictos internos entre los propios usuarios y entre estos y el Estado, por el control de la administración cotidiana del líquido. Por lo tanto, este trabajo no pretende realizar un análisis exhaustivo del funcionamiento de las juntas de agua, sino que se restringe al conocimiento de la gestión cotidiana que del agua realizaban esos organismos y de los conflictos que resultaban de ella.

Las Juntas en la gestión del agua

En el Estado de México, como en algunas otras regiones del país, con la injerencia del gobierno federal en la administración y control de los recursos hídricos y con la entrada en vigor de la reforma agraria, tuvo lugar una transformación radical en el control del agua y en los usos que a ésta se le daban. Esto es, con la expedición del decreto del 6 de enero de 1915 no solamente los terratenientes y particulares tendrían acceso al agua, sino que las comunidades campesinas tendrían el derecho prerrogativo sobre los particulares al uso del agua. Si bien estas transformaciones se encaminaban a realizar una distribución más justa entre los diferentes usuarios del recurso, no era de extrañarse que se generaran conflictos entre los viejos y nuevos usuarios del agua como resultado de la nueva distribución.

La reglamentación de las corrientes de agua en el ámbito nacional no sólo se circunscribe a la reglamentación oficial realizada con mayor auge en el pe-

riodo de 1920 a 1930. Los procesos de reglamentación tienen sus antecedentes en los repartimientos de agua realizados por las autoridades españolas en la época colonial, los cuales confirmaban los derechos previos y al mismo tiempo establecían otros. Esos procesos de distribución de aguas se ajustaron a partir de 1789 al Plan de Pitic, el cual sería el modelo en todas las provincias internas de la Nueva España a partir de ese año.⁷

El carácter de los aprovechamientos de las aguas de los ríos era diverso. Algunos ríos tenían aprovechamientos precarios, otros funcionaban con concesiones que les otorgaba el Estado, otros simplemente tomaban el agua por que ahí estaba; no existía ninguna regla, ningún principio de equidad. Era necesario reglamentar las corrientes de los ríos, arroyos y cauces para realizar una distribución de manera equitativa entre todos los usuarios de la corriente.

La SAYF tuvo conocimiento de lo anterior por la información que le presentaban los ingenieros o delegados comisionados por esa secretaría para vigilar los nuevos procesos de distribución del agua. Así lo ejemplifica la información que se presentó al jefe del Departamento de Reglamentación e Irrigación de la SAYF, incluida en el “Proyecto de Programa de Operaciones que Deben Practicarse al Efectuar la Reglamentación en el Uso de las Aguas de Propiedad Nacional”:

Las múltiples dificultades que constantemente se presentan entre los usuarios de agua de una misma corriente, aunque siempre motivadas por la escasez del líquido, obedecen fundamentalmente a la falta de un reglamento que de una manera precisa, fije la cantidad que cada canal o toma debe derivar, y el turno en que le corresponda efectuar dicha derivación. [...] los vicios y errores que la práctica se ha encargado de señalar y que se encuentran en todas o casi todas las corrientes, unos y otros pueden resumirse en la forma siguiente:

- a) Desorganización y falta de personalidad de los grupos de usuarios o comunidades, que derivan las aguas que les corresponden por una misma toma o canal.
- b) Falta de medios de control para regular la admisión del agua que se deriva por cada canal o toma.
- c) Falta de honorabilidad o mala fe de algunos mercedados o concesionarios, no sólo para con la propia

⁶ Con la emisión del artículo 27 de la constitución de 1917 se inició una nueva etapa en el control de las aguas por parte del gobierno federal. El artículo 27 le otorgaba el rango de propiedad nacional a las aguas administradas por la federación otorgándole el dominio directo de las aguas.

⁷ Véase Michael Meyer, *El agua en el suroeste hispánico. Una historia social y legal 1550-1850*, CIESAS-IMTA, México, 1997, pp. 37-49; y Aboites, *et al.*, *Fuentes*, pp. 73-82.

secretaría sino para con los demás usuarios; y finalmente,

- d) Ineficacia en la inmensa mayoría de los casos de las obras limitadoras exigidas por la ley.⁸

Ante estas circunstancias correspondió a la SAYF la reglamentación de dichas corrientes. Para hacer un reglamento la SAYF emitía avisos a todos los usuarios y beneficiarios de la corriente, para que en un plazo de 60 días comprobaran sus derechos al uso del agua. Así, para la elaboración de los reglamentos se requería una gran cantidad de informes sobre los volúmenes disponibles, usuarios, que cantidad de agua aprovechaba cada uno de ellos y a qué uso se destinaba, también se requería información sobre tomas, presas y canales mediante los cuales se derivaba agua. De esta forma los reglamentos se adaptarían a las necesidades de cada región.

Los reglamentos consistían de diferentes apartados que contenían información sobre las fechas de declaratoria de federalización de los ríos o sus afluentes, sobre los derechos y obligaciones de los usuarios, sobre la integración y funcionamiento de las juntas de aguas, y sobre las atribuciones y obligaciones de las juntas y de cada uno de sus miembros. También se encontraban las obligaciones y derechos de los usuarios, información sobre la inspección oficial a la aplicación correcta de los reglamentos y como se iba a organizar la distribución de las aguas.

A la par de la emisión de los reglamentos, y con el fin de que los propios usuarios asumieran el control de las aguas y aplicaran la reglamentación, el gobierno federal procedió a formar juntas de agua en donde no existían y a subordinar a aquellas autónomas de origen colonial o decimonónico. De esta manera las juntas se convirtieron en los organismos mediante los cuales el gobierno federal asumiría de manera indirecta el control y administración cotidiana del agua entre los usuarios de las corrientes de carácter federal para tratar de evitar en lo posible fricciones entre ellos.⁹

⁸ “Proyecto de programa de operaciones que deben practicarse al efectuar la reglamentación en el uso de las aguas de propiedad nacional, 1925” en Archivo Histórico del Agua (AHA), *Fondo Aguas Nacionales*, c. 37, exp. 470, fs. 16-24.

⁹ Valladares de la Cruz señala que las juntas de agua fueron creadas por el gobierno federal para garantizar el cumplimiento de los reglamentos de cada corriente, con la participación tanto de los usuarios como de representantes de instancias estatales. Véase Laura Valladares de la Cruz, *Cuando el agua se esfumó. Cambios y continuidades en los usos del agua en Morelos 1880-1940*, UNAM, México, 2003, pp. 185-192.

La emisión de los reglamentos era el punto de partida de la creación de las juntas de aguas o asociaciones de usuarios. Ejemplo de esto es que en el año de 1925 en el Proyecto de Programa de Operaciones ya se preveía la creación de un organismo que se encargaría de la administración cotidiana de los recursos hídricos, pero siempre vigilado por el Estado.

...se considera como una importante medida preliminar a la reglamentación de toda corriente, la expedición de una circular que obligue a todos los usuarios que disfrutaban en común de las aguas de un mismo canal o toma, a que formen un Sindicato o Agrupación de regantes y a que sometan a la aprobación de la secretaría dentro de un plazo razonable, un proyecto de reglamento interior de distribución dando a conocer a la vez a la persona o grupo de personas que deban considerarse como sus legítimos representantes, para que se entiendan con la propia Secretaría en todo lo relativo al uso de las aguas, y a quienes se hará responsables de las obligaciones que contraiga la comunidad o agrupación al formularse el reglamento.¹⁰

Si bien la creación de manera oficial de las Asociaciones de Usuarios, más tarde llamadas Juntas de Agua, se circunscribe como ya mencionamos al periodo de 1920 a 1930, según la información recabada por los ingenieros de la SAYF, las organizaciones de usuarios tenían su origen en la época colonial, las cuales estuvieron determinadas por la necesidad de controlar y regular el acceso a las corrientes de agua de acuerdo con sus propias necesidades.¹¹ En concordancia con eso, Maass afirma que las comunidades organizadas en torno al riego son organizaciones sociales muy cohesivas, en donde el individuo está supeditado a la colectividad, por lo que afirma que son sociedades con la existencia de un Estado,

¹⁰ “Proyecto de programa de operaciones que deben practicarse al efectuar la reglamentación en el uso de las aguas de propiedad nacional, 1925”, en AHA, *Aguas Nacionales*, c. 37, exp. 470, fs. 16-24.

¹¹ En 1937 un abogado de la SAYF presentó un dictamen sobre estas organizaciones. “...al igual que todas las que existen en la república, tienen su organización y funcionamiento aspectos que son un trasunto de sistemas de la época colonial, que han seguido por la tradición y por falta de una ley que determine sus bases; como resultado de estos vemos que las mencionadas juntas no llenan las necesidades del momento y dando lugar a conflictos entre los mismos usuarios, y que a las directivas de ellas manejen las aguas a su antojo. Urge exigir a estas juntas que se reorganicen de acuerdo con la nueva ley de aguas y su reglamento, que si prevé el caso”. AHA, *Aprovechamientos Superficiales*, c. 342, exp. 7217, fs. 720-732. “Informe de trabajo del abogado Martínez Escobar, 1937”.



“Molino el Socorro”, 1910, Tlalmanalco, Estado de México, AHA, Aprovechamiento Superficiales, c. 4491, exp. 59422.

pero sin la existencia de una burocracia administrativa, es decir los usuarios asumían la administración y control directo de las aguas.¹²

Así, por ejemplo, el riego en las zonas áridas del norte del país era responsabilidad de los propios agricultores, que se organizaban de diferentes maneras para llevar a cabo la construcción, conservación y mantenimiento de las obras, así como para la distribución del líquido y la resolución de conflictos según las reglas o principios adoptados por ellos mismos. Según Aboites existían dos formas de organización en zonas de riego: por un lado, organizaciones que manejaban el agua de manera colectiva mediante diversos mecanismos de cooperación y, por otro, las empresas que se hacían cargo por su cuenta y riesgo de la construcción y conservación de las obras y de la distribución del agua sin recurrir a otra forma de organización del trabajo que no fuera el asalariado o de aparceros y arrendatarios.¹³

¹² Arthur Maass y Raymond L. Anderson, “Y el desierto se regocijará...conflicto, crecimiento y justicia en las zonas áridas: Introducción”, en Tomás Martínez Saldaña y Jacinta Palerm Viqueira (eds.), *Antología sobre pequeño riego*, Colegio de Postgraduados, vol. I, México, 1997, 221-239.

¹³ Aboites, *El agua*, pp. 36-37.

En esa misma zona del país la construcción de acequias y canales, así como la distribución del agua era responsabilidad de organizaciones llamadas labores y comunidades, cuya característica distintiva era su autonomía frente al Estado. La elección de sus integrantes, aguador, juez de aguas o comisionado era asumida por el conjunto de los miembros de la comunidad o labor.¹⁴

Para el caso de la zona centro, y más específicamente en Puebla, la comunidad indígena era la instancia que controlaba la tierra y el agua, manejando la distribución del líquido de acuerdo con los usos y costumbres de esa organización, es decir, el derecho de hacer uso de agua de una acequia estaba ligado a otro tipo de servicios que debía prestarse a la comunidad en el marco de la estructura política y religiosa.¹⁵

En relación con las actuales Juntas de Agua, Valladares de la Cruz señala que surgieron como parte de los mecanismos de gestión derivadas de la conflic-

¹⁴ Meyer, *El agua*, pp. 69-71 y Rocío Castañeda, *Irrigación y reforma agraria: las comunidades de riego de Santa Rosalía Chihuahua 1920-1945*, CNA-CIESAS, México, 1995, pp. 49-58.

¹⁵ Luis Emilio Henao, *Tehuacán, campesinado de irrigación*, Edicol, México, 1980, pp. 32-46.

tividad que se presentó en el proceso de reforma agraria como Juntas de Usuarios subordinadas a la SAYF y a la Comisión Nacional Agraria (CNA).¹⁶

Niveles de organización internos de las juntas de aguas

Las juntas de agua estaban conformadas por un presidente, un secretario, un tesorero y un delegado distribuidor de aguas. Cada cargo contaba con un titular y un suplente. Todos ellos integraban la mesa directiva. En las juntas debían estar cada uno de los diferentes sectores de usuarios: ejidatarios, pequeños propietarios, hacendados etc., mediante un representante electo por cada uno de estos grupos.

Los presidentes de las juntas de agua tendrían como función vigilar el cumplimiento del reglamento y resolver las dificultades entre los usuarios, en relación con la distribución del agua y mantenimiento de la infraestructura hidráulica, representar a los usuarios ante las autoridades judiciales o administrativas del Estado o de la federación; asimismo, formar y vigilar los presupuestos parciales y anuales de la organización, rindiendo informe de los mismos en asamblea al finalizar cada año.

El secretario tenía como funciones mantener al corriente las actas y toda la información relacionada con la gestión de la junta y la distribución del agua. Los tesoreros recaudaban y guardaban los fondos que se entregaban a la junta, y aportaban mediante comprobante las cantidades aprobadas por la junta para cubrir los gastos que demandaba la aplicación de los reglamentos. Los tesoreros también formaban las listas de raya de los empleados que se dedicaban a la construcción o conservación de las obras hidráulicas. Asimismo, realizaban un corte de caja anual y una relación de los gastos hechos durante su gestión.

Los distribuidores o jueces de agua¹⁷ tenían la obligación de cumplir estrictamente con la distribución de agua de acuerdo con lo previsto en el reglamento y eran los únicos capacitados para abrir y cerrar las

compuertas o canales de derivación de aguas con el objeto de realizar el correcto reparto de las aguas entre los diferentes usuarios. También era su obligación vigilar y evitar que de los canales u obras de derivación de las aguas de la corriente se construyeran tomas clandestinas por las cuales hiciesen uso del agua personas que no tuvieran derecho a ello. Los distribuidores de aguas no eran o serían elegidos de entre los representantes de las autoridades civiles o militares ni de entre los usuarios.

En lo que respecta a los honorarios, en los reglamentos se especificaba que los puestos de presidente y tesorero, eran de carácter honorífico; no así el puesto de secretario de la junta, distribuidores y otros empleados cuyo salario se debía contemplar en el presupuesto anual de la junta de aguas. En algunos casos, para el cargo de presidente y de tesorero, se contemplaba la asignación de un salario por acuerdo de la asamblea de usuarios. Al presidente de la junta además del salario se le daban recursos económicos para gastos diversos.¹⁸

Funciones y obligaciones de las juntas de agua

La función de las juntas era vigilar el reparto de agua conforme a lo estipulado en los reglamentos, así como que las boca tomas, los canales principales y demás obras de derivación de aguas se conservaran en buen estado y exigir a los usuarios que cumplieran con este requisito. Otras de sus finalidades era resolver los conflictos que se presentaran en la distribución del agua y en el caso de no poderlos resolver, someterlos a la SAYF, la cual los resolvería de manera definitiva. Asimismo, propondrían a la secretaría el establecimiento de nuevas obras derivadoras para la aplicación correcta de los reglamentos, realizar el cobro que generaba el usufructo de las aguas, imponer multas a los usuarios que incumplieran el reglamento y nombrar a un delegado distribuidor de aguas.

La injerencia y el control de las juntas de agua por parte de la SAYF, y más tarde por la Comisión Nacional Agraria, fue amplia a través de los ingenieros, inspectores y delegados de estos organismos,

¹⁶ Valladares, *Cuando*, pp. 185-192.

¹⁷ La figura de los jueces de aguas prevalecía desde la época colonial en los pueblos españoles e indios. En 1563 una cédula real ordenaba a los funcionarios locales designar jueces de agua cuando fuera necesario. Durante la primera mitad del siglo XIX, el nombre de estos funcionarios variaron, algunos eran llamados comisionados, otros alcaldes de agua, otros jueces de agua y otros mandadores. Los pueblos indígenas también contaban con jueces de agua llamados topiles o alguaciles. Véase Meyer, *El agua*, p. 69.

¹⁸ Véase artículo 30 del "Reglamento para la distribución de aguas de los manantiales de San Juan Teotihuacán, 1927". Los sueldos del secretario de la junta, delegado distribuidor y regadores, serán consignados cada año en el presupuesto que presente la Junta saliente a la entrante, y de los fondos administrados por la Junta no podrán tener más retribución que la expresamente asentada en el presupuesto anual apuntado. AHA, Aprovechamientos Superficiales, c. 2419, exp. 34174, fs. 2-15.

quienes tenían la capacidad de elegir al presidente, secretario y tesorero de la junta, si el día de la elección no asistía el número suficiente de usuarios para que ésta tuviera validez, así también podían interferir en la elección de los encargados de la distribución y vigilancia de las aguas, si los miembros de la junta no se ponían de acuerdo sobre quién debía desempeñar este cargo. Además, los reglamentos expedidos por la SAYF preveían que esa secretaría tendría facultades para vigilar el exacto cumplimiento de los reglamentos a través de sus delegados o ingenieros.

Las juntas de agua y los conflictos en torno a la gestión del agua

La administración cotidiana de los recursos hídricos en manos de las juntas de agua no logró atenuar los conflictos en torno a la distribución del líquido. Algunas de las juntas, lejos de servir como organismos mediante los cuales los usuarios de las corrientes reglamentadas estarían representados y bajo las cuales se normarían los procesos de redistribución del agua acorde con sus derechos, pasaron en algunos casos a ser organismos controlados por grupos con intereses particulares que en nada favorecían al interés colectivo. Esas juntas propiciaron la conformación de nuevos grupos que tendrían el dominio útil, así como la posesión y explotación del agua, a pesar de los reglamentos establecidos para cada corriente de jurisdicción federal. Dichos reglamentos no se respetaron del todo y algunos usuarios dominaban a otros con la complicidad de los delegados de la SAYF, quienes en ciertos casos se convirtieron en sus aliados y defensores.

Este fue el caso de los vecinos del pueblo de Teoloyucan, quienes mediante un escrito que remitieron en 1929 a la SAYF informaron que el ingeniero comisionado por esa secretaría para realizar las obras de derivación de aguas del río Cuautitlán, que permitirían conducir los volúmenes de agua asignados conforme a reglamento, tanto para los hacendados del valle de Cuautitlán como para los vecinos del pueblo de Teoloyucan, estaba cambiando las obras del partidor de aguas del río, lo que no había sido autorizado por los vecinos de Teoloyucan. Sin embargo él ingeniero en complicidad con los hacendados de Cuautitlán había acordado dichas modificaciones de lo cual saldrían beneficiados tanto los hacendados como los rancheros, cuyas propiedades se localizaban aguas arriba de la corriente.¹⁹

¹⁹ “Escrito de inconformidad de los vecinos de Teoloyucan dirigido a la SAYF por la modificación de las obras de derivación de aguas

En otros casos los usuarios se quejaban ante la SAYF de la corrupción de los presidentes de las juntas de aguas, de su iniquidad en la distribución del agua, y de que su gestión estaba determinada por la voluntad de ciertos intereses políticos y económicos. Tal fue el caso de los usuarios de las aguas del río Cuautitlán, que en 1929 solicitaron a la SAYF que se cambiara al personal de la junta de aguas del río Cuautitlán, cuya administración beneficiaba a los hacendados del valle de Cuautitlán en perjuicio de sus intereses.²⁰

El control de la administración de las juntas no fue asumida solamente por hacendados o grandes terratenientes, en algunas de las zonas donde la nueva estructura de la tenencia de la tierra y la distribución del agua se transformó a partir del reparto agrario, el control y el manejo de la distribución del agua estuvo en manos de ejidatarios. La administración y dirección que ejercieron los ejidatarios sobre algunas de las juntas de agua, dio como resultado que en la mayoría de los casos la distribución del agua se normara bajo sus propios intereses, perjudicando con este tipo de prácticas a los diversos usuarios con los que compartían el líquido. Lo anterior se puede ilustrar con el caso de la junta de aguas del río Coscomate. En 1943, la SAYF inició los trabajos de reglamentación de las aguas del río Coscomate, ubicado en el municipio de Jilotepec, con el fin de realizar una equitativa distribución de aguas entre hacendados, pequeños propietarios y ejidatarios, pero existiendo con anterioridad estudios practicados por el Departamento Agrario, debido a que era una zona donde los procesos de distribución de aguas habían estado normados por los procedimientos de dotación de tierras y aguas de acuerdo al decreto del 6 de enero de 1915. La administración del agua estaba controlada por la junta de aguas del río Coscomate cuya dirección estaba en poder de los ejidatarios, los cuales lograron controlar los procesos de distribución de aguas en la zona por más de cinco años y rechazaron la implementación de un reglamento por parte de la SAYF.²¹

Las respuestas de los usuarios a la injerencia federal en los nuevos procesos de distribución del agua a partir de la emisión de los reglamentos y las juntas de agua no solamente se manifestaron con el envío de

del río Cuautitlán, por la Pila Real de Atlamilca, 1929” en AHA, Aprovechamientos Superficiales, c. 440, exp. 7816, fs. 12-13.

²⁰ “Solicitud de los usuarios de las aguas del río Cuautitlán ante la SAYF, para que se realice el cambio de la mesa directiva de la junta de aguas del río Cuautitlán, 1929” en AHA, Aprovechamientos Superficiales, c. 1936, exp. 29142, f. 69.

²¹ “Expediente relativo a los conflictos en torno a la distribución del agua del río Coscomate, 1940-1948”, en AHA, Aguas Nacionales, c. 347, exp. 3716, legajos, 1-7.

escritos de inconformidad ante la SAYF, en algunos casos como lo señala Gisela von Wobeser, la competencia por el acceso al agua se presentaba también con reacciones violentas, como la apropiación forzosa del agua, tomas clandestinas, obstrucción del paso de las aguas y destrucción de infraestructura hidráulica.²² Es el caso de los vecinos del pueblo de Teoloyucan, quienes, en 1929, inconformes con los trabajos de reglamentación iniciados por la SAYF y con los volúmenes de agua que se les iban asignar con la implementación del reglamento, destruyeron las obras hidráulicas que con el fin de distribuir el agua había mandado construir la secretaría.²³

Otra práctica común entre los usuarios de una corriente reglamentada inconformes con los volúmenes de agua asignados fue la construcción de tomas fraudulentas, cuyo fin, en la mayoría de los casos, era complementar los raquíticos gastos de agua concedidos a partir de los reglamentos. Ejemplo de esto es el caso de los vecinos de Tepotzotlán. En 1929, con la emisión del reglamento de distribución de aguas del río Hondo o de Tepotzotlán, los vecinos de los pueblos de Santa Cruz, Santiago Cuautlalpan y Tepotzotlán, inconformes con los volúmenes de agua asignados conforme al reglamento, abrieron a lo largo de la corriente del río tomas clandestinas con el fin de complementar la cantidad de agua destinada al riego de sus siembras, obligando con esto a que años más tarde la SAYF oficializara un número determinado de tomas clandestinas evitando así mermas al caudal del río, lo cual hacía más conflictiva la distribución del agua en esa corriente.²⁴

Entre los antiguos poseedores del agua que resintieron con más severidad la injerencia del gobierno federal en el manejo de las aguas fueron los ayuntamientos, cuyo control y gestión del agua tuvieron que delegar a la SAYF o a las juntas de agua. Esto significó con el tiempo una considerable pérdida en sus ingresos económicos, lo que se reflejó en la pobreza

material de los municipios, ya que la mayoría de los ingresos obtenidos a partir de las cuotas por uso de aguas se destinaban previamente al desarrollo urbano de los municipios. Con estas nuevas disposiciones en el manejo del agua varias de las autoridades de los ayuntamientos buscaron hacerse del control y administración de las juntas de agua con la injerencia en la elección de las autoridades internas de las juntas de agua, como fue el caso para la conformación de la junta de aguas del río Tepotzotlán.²⁵

Los vecinos del pueblo de Santa Cruz, mediante un escrito que remitieron a la SAYF, informaron que el secretario y síndico del ayuntamiento de Tepotzotlán ejerció presión entre los usuarios de las aguas del río para que nombraran como representantes de aguas a personas afines al ayuntamiento, con la finalidad de que siguiera manteniendo el control y administración de las aguas en la zona, por lo que notificaron a la secretaría que no reconocerían la elección del representante de aguas ni de la junta de aguas.²⁶

Otro de los aspectos en los que la injerencia del gobierno federal a través de los procesos de reglamentación y mediante las juntas de aguas cambió drásticamente los usos y costumbres en torno al uso del vital líquido, fue la modificación de los procesos de distribución de agua en sistemas de riego con origen colonial, lo que generó una mayor conflictividad por la distribución del agua.²⁷

La alteración de sistemas de riego de origen colonial se dio en dos sentidos. Por un lado, los procesos de redistribución del agua a partir de los reglamentos en algunas zonas con sistemas de riego de origen colonial, significaron la transformación radical de los antiguos sistemas de distribución de aguas, lo que generó una creciente inconformidad por parte de los usuarios con respecto a los nuevos volúmenes de agua

²² Von Wobeser, Gisela, "El uso del agua en la región de Cuernavaca-Cuautla durante la época colonial", en *Historia Mexicana*, vol. XXXII, núm. 4, 1983, pp. 467-495.

²³ "Ayer como a medio día llegaron al Chiflón como doscientos cincuenta hombres, vecinos de Teoloyucán y destruyeron el estacado, césped, etc. En el lugar de la obra; por lo que, para que lo de a conocer a los vecinos", "Informe sobre el conflicto suscitado entre los vecinos del pueblo de Teoloyucan y el ingeniero de la SAYF, 1929", en AHA, *Aprovechamientos Superficiales*, c. 440, exp. 7816, fs. 33-34.

²⁴ "Escrito de inconformidad de los vecinos del pueblo de Santiago Cuautlalpan por el reparto de aguas de la Zanja Real de Tepotzotlán, 1930", en AHA, *Aprovechamientos Superficiales*, c. 429, exp. 7775, f. 359.

²⁵ En algunos otros casos, el agua se encontraba en poder de los ayuntamientos, y la lucha de los usuarios de la comunidad fue quitarle la administración del líquido al ayuntamiento. Véase Henao, *Tehuacán*, pp. 89-106.

²⁶ "Escrito de inconformidad de los vecinos del pueblo de Santa Cruz por la injerencia del ayuntamiento en la elección de los miembros de la Junta de Aguas, 1929", en AHA, *Aprovechamientos Superficiales*, c. 429, exp. 7775, f. 177.

²⁷ Los sistemas antiguos muchas veces pueden albergar injusticias de clase, etnia, género u otros; y en el caso de la introducción del agua de riego se inserta un nuevo factor productivo sumamente poderoso y conflictivo dentro de las relaciones existentes. Esto significa que también aquellas relaciones sociales que han tenido un balance relativamente equitativo y recíproco pueden haberse convertido en conflictivas u opresivas. Rutgerd Boelens, "Gestión colectiva y construcción social de sistemas de riego campesino", en *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 3 y 4, 2000, pp. 11-26.

asignados.²⁸ La modificación de las obras de derivación de aguas, muchas de las cuales prevalecieron hasta entrado el siglo XX, generó una progresiva conflictividad por el acceso al vital líquido, ya que en esos casos la mayoría de las obras hidráulicas servían como referencia para los usuarios con derechos de agua desde la época colonial o en algunos casos desde la época prehispánica.²⁹

Este caso puede ejemplificarse con el suceso originado por la distribución de aguas del río Cuautitlán a partir de la emisión del reglamento en 1929, proceso con el cual se transformó radicalmente la distribución de las aguas del río Cuautitlán, significando esto la alteración de las antiguas costumbres de distribución que databan del siglo XVIII.³⁰ Lo anterior originó una intensa lucha por las aguas del río Cuautitlán entre los diferentes usuarios, inconformes con los volúmenes de agua asignados en la nueva distribución del agua, muchos de los cuales solicitaron que se les respetaran los volúmenes de agua dotados en el primer repartimiento de aguas del río Cuautitlán realizado en la época colonial, así también la modificación de las antiguas obras de derivación de aguas generó una gran conflictividad entre los pueblos y haciendas del valle de Cuautitlán.

En segundo lugar, la injerencia estatal a través de las juntas de aguas pretendió introducir una autoridad centralizada en la gestión y distribución del agua, lo que implicó un cambio radical en los sistemas de distribución y administración del agua, los cuales no se habían manejado de esa manera en las distintas zonas de injerencia de las juntas. Esto propició que muchas de las juntas de aguas creadas y subordinadas a la SAYF, no fueran reconocidas por

los usuarios de las corrientes, por lo que los procesos de distribución del líquido fueron asumidos por los usuarios a partir de la creación de organizaciones autónomas creadas por ellos mismos y de acuerdo con sus propias necesidades, organismos que en la mayoría de los casos tuvieron que ser reconocidos como juntas de agua y ser oficializadas por la SAYF.³¹

Así, de manera general, podemos señalar que los problemas relacionados con la gestión del agua a partir de la propuesta de reglamentación, basada en parte en la creciente demanda de agua, fueron de los siguientes tipos:

- a) Usuarios nuevos.
- b) Cambios en la infraestructura a partir de la inclusión de nuevos usuarios en la corriente.
- c) La creación de organizaciones centralizadas para la gestión del agua, lo que derivó en la creación de espacios de gestión autónoma por usuarios que querían realizar una gestión independiente de su propio canal.
- d) La pérdida de control del agua por parte de los ayuntamientos, a veces con el apoyo entusiasta de los mismos usuarios y la búsqueda de éstos por acceder de nuevo al control del agua.
- e) La toma de control de un grupo u otro de la nueva organización (junta de aguas) y la inconformidad de otro grupo.

Por último, podemos mencionar que la transformación de los procesos de distribución de aguas y la organización social de los sistemas de riego permitió al ejecutivo federal vigilar los asuntos relacionados con el uso del agua, ya que a través de la directiva de las juntas la SAYF se mantendría informada de todos los asuntos vinculados al manejo cotidiano del agua. Respecto a este punto habría que poner en tela de juicio la actitud de subordinación y dependencia con que originalmente fueron creados estos organismos por la SAYF, ya que ante la falta de capacidad mostrada por esa secretaría para normar el funcionamiento de esos organismos, dio como resultado que la mayoría de esas organizaciones con el tiempo alcanzaran cierto grado de independencia en su funcionamiento y en la administración del agua, sin que esto significara la eliminación del papel del Estado.

²⁸ En México encontramos sistemas de riego que han tenido continuidad desde el periodo prehispánico y desde la colonia (sistemas con una continuidad que va entre los 500 y 1000 años), y otros más recientes desde el siglo XIX y XX. Véase Jacinta Palerm y Tomás Martínez (eds.), *Antología sobre pequeño riego, Vol. I y II*, Colegio de Postgraduados, México, 2000.

²⁹ En los reglamentos se consideraba la necesidad de construir nuevas obras limitadoras o modificar las ya existentes, que se adaptarían a los nuevos volúmenes destinados a cada uno de los usuarios. Con lo cual se daba fin a las antiguas construcciones que hasta entonces habían sido un punto de referencia de los antiguos usuarios con derechos. Considerando lo expuesto por Rutgerd Boelens con respecto a que las obras hidráulicas son una construcción social se podría afirmar que las modificaciones consideradas en los reglamentos implicaban el difícil comienzo de nuevas relaciones sociales entabladas a partir de una nueva infraestructura. Boelens, "Gestión", pp. 11-26.

³⁰ "Copia certificada en 1896 por el Archivo General de la Nación del mapa sobre el primer repartimiento de aguas del río Cuautitlán realizado en 1763", en AHA, Aprovechamientos Superficiales, c. 1410, exp. 19277, f. 64.

³¹ Para mayor información con respecto a los conflictos por el uso de las aguas del río Cuautitlán, véase Israel Sandre Osorio, "...desde tiempo inmemorial. Conflictos en torno a la distribución de las aguas del río Cuautitlán, Estado de México, en la época colonial y en el siglo XX", en *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, año 8, núm. 25, septiembre-diciembre, 2003, pp. 18-30.



“Canal de derivación de las aguas del río Cuautitlán, Estado de México”, 1910.
 AHA, Aprovechamientos Superficiales, c. 856-E 12396, f. 167.

Entre la subordinación y la autogestión

La intervención del Estado en relación con la organización social para el riego ha despertado un debate teórico interesante en cuanto a que si el funcionamiento de los sistemas de riego implica o no necesariamente una autoridad centralizada. Se han manejado dos tendencias para analizar esta problemática, la primera nos dice que es necesario el Estado en cuanto a la construcción y administración de los sistemas de riego.

La segunda tendencia argumenta que no es necesaria una centralización en el sentido de que el Estado opere el sistema de riego, que los sistemas de riego pueden ser y son operados por los usuarios sin necesidad de una autoridad burocrática.³²

Estas dos tendencias han sido ampliamente fundamentadas, pero la simultaneidad de intervención del Estado y autogestión de regantes en el manejo de

los recursos hidrológicos ha sido poco analizada.³³ A la luz de estas tendencias las investigaciones se han enfocado a tratar de probar que el control de la tecnología vinculada a la distribución del agua lleva al surgimiento de un Estado despótico, o que los regantes sean capaces de manejar de manera autogestiva y democrática los sistemas de riego sin la intervención del Estado. Los estudios realizados recientemente sobre la organización social de los sistemas de riego han centrado su análisis en los siguientes aspectos: la existencia de niveles organizativos en el manejo del agua, donde hay límites a la

³² Maass y Anderson, *Y el desierto*, pp. 221-239.

³³ Martínez y Palerm han venido desarrollando un modelo de estudio que enfatiza la complementariedad entre el Estado y regantes en el manejo de sistemas de riego. La propuesta metodológica propone el estudio de las variables mantenimiento, distribución de agua, conflicto y ampliación, rehabilitación, construcción de obra hidráulica, rendición de cuentas y vigilancia y monitoreo, lo que permite el funcionamiento de un sistema de riego. Véase Martínez y Palerm, *Antología*, vol. II.

capacidad autogestiva de los regantes y hay límites a la capacidad eficaz de intervención del Estado.³⁴

En ese mismo sentido, en relación con la administración de sistemas hidráulicos de la pequeña irrigación en México, Tomás Martínez y Jacinta Palerm señalan que éstos se caracterizan por ser principalmente autogestivos aunque con presencia e intervención del Estado.³⁵

La injerencia estatal a partir de las nuevas transformaciones legales y técnicas en el manejo del agua (centralización, reparto agrario, transferencia y nuevos sistemas de distribución del agua) implicaban la necesidad de crear una organización social y una normatividad para el manejo del agua. La propuesta estatal fue la de crear a las juntas de agua, las cuales bajo la vigilancia del gobierno federal se encargarían de administrar la distribución del agua.

La flexibilidad de las relaciones entre las juntas de agua y el Estado, debido a la exigua vigilancia que éste mantenía en la gestión del agua detentada por las juntas, les permitió a esas organizaciones mantener un mayor grado de injerencia en los asuntos relacionados con el líquido. Así, la distribución de los recursos hídricos, que había quedado bajo la administración de las juntas, pero vigilada por el Estado de acuerdo con lo previsto en los reglamentos, fue una actividad que en la mayoría de los casos no se realizó de manera regular, quedando las disposiciones reglamentarias en letra muerta o en manos de los usuarios. Las condiciones materiales y reales de los sistemas de riego obligaron a cambiar los procesos de distribución según las necesidades de los

usuarios, muchas de las cuales no se contemplaban en los reglamentos.³⁶ La falta de experiencia por parte del Estado en el manejo del agua en lo que se refiere al conocimiento del tipo de tierra y la humedad de ésta, los coeficientes de riego para cada tipo de cultivo, los niveles de evaporación, su utilización en tiempo de estiaje y sobre todo la asignación de volúmenes menores o mayores del líquido para cada usuario sin antes haber elaborado una serie de estudios que permitieran determinar las necesidades reales de su uso, fueron factores que dieron lugar a una gestión difícil del agua entre los usuarios de las corrientes, pero, a su vez, permitió a los usuarios generar mecanismos que les facilitaran la conciliación entre ellos y, sobre todo, mantener un mayor grado de autonomía respecto al Estado.³⁷

Por lo anterior, lo que se intenta mostrar con este trabajo es que la vigilancia y administración cotidiana ejercida por el gobierno federal sobre el agua a través de las juntas de agua no fue sencillo, ya que en muchos de los casos careció de la fuerza y la eficacia necesaria para resolver conflictos surgidos a partir de sus propias disposiciones, por lo que no debe parecer excesivo que los ejemplos aquí señalados se encaminen a sostener que la administración cotidiana que del agua realizaron algunos de estos organismos llegó a agravar el de por sí conflictivo acceso al agua.

³⁴ Véase Margarita González Huerta, "El sistema de riego de los manantiales de San Juan Teotihuacán" en Martínez y Viqueira (eds.), *Antología*, vol. II, pp. 134-198.

³⁵ González, "El sistema", pp. 134-198.

³⁶ A finales de 1928, los usuarios de la junta de aguas de Tepotzotlán lograron que la SAYF les reconociera y oficializara un número determinado de oradaciones a lo largo del cauce del río Tepotzotlán, las cuales venían utilizando desde tiempo inmemorial para el riego de sus huertas y las cuales no habían sido contempladas en el reglamento de 1928. Véase "Memorándum informativo relativo a los trabajos de reglamentación de las aguas del río Tepotzotlán, 1923", en AHA, Aprovechamientos Superficiales, c. 264, exp. 6345, fs. 46.

³⁷ Véase González, "El sistema", pp. 134-198.

