

# La hidropolítica en Jalisco en los albores del siglo XXI: Tres escenarios de conflicto y negociación política en torno al proyecto público de la presa de Arcediano

Juan Pablo Rojas

El agua es la cosa más necesaria para la vida, pero es fácil corromperla... Por ello necesita que la ley venga en su auxilio. La ley que yo propongo es: aquel que corrompa el agua ajena, agua de manantial o de lluvia, o la desvíe de su cauce, además de la reparación del daño tendrá que limpiar la fuente o depósito conforme a las reglas prescritas por los intérpretes, según las exigencias de los casos y las personas. (Platón, *Las leyes*. Libro VIII)

## RESUMEN

En el presente trabajo se expone una visión sobre el primer proyecto hidráulico del siglo XXI para la ciudad de Guadalajara. Se muestra la dificultad que acarrea la gestión del agua para diferentes entidades políticas; así como, el desarrollo de tres arenas de negociación hidropolítica, las cuales muestran la existencia de conflictos por el agua en el caso del proyecto de la presa de Arcediano.

*Palabras clave:* Hidropolítica Conflictos por el agua Participación social Y ciudadana Presa de Arcediano Redes de participación (MAPDER)

La intervención de los distintos ámbitos de gobierno en México en la solución de los problemas públicos del siglo XXI difiere de su actuación en el pasado. Si se realiza un recuento de las acciones realizadas antes de la década de los noventa para la solución de un problema específico, como es el abastecimiento de agua, se puede evidenciar que éstas se caracterizaban por ser decisiones que devenían del poder central. (Alonso, 1995 y Gómez, 1997: 17 y Tortolero, 2000: 100-142)

Antes, no se tomaba en cuenta la opinión de otros actores sociales y regularmente los problemas de carácter público se atendían en el momento en el que brotaban (Aguirre, 2004: p. 45-52), el consenso entre diferentes actores para la planeación de proyectos destinados a resolver dichos problemas no eran asuntos obligados en la agenda de gobierno. No obstante, la dinámica fue cambiando debido al cambio político que experimenta México y que ha traído consigo el surgimiento de nuevos mecanismos de acción pública, que se caracterizan por la descentralización de facultades y por la presencia de la participación de la sociedad en asuntos que le atañe.

Las acciones y proyectos públicos, tanto del ámbito nacional como los estatal, anteriores a la alternancia política no pueden ser denominados propiamente como políticas públicas, por la falta de inclusión de la sociedad en la gestión y aprobación de las acciones de gobierno (Aguilar, 1992: 12). Lo relevante en las agendas de gobierno, respecto a los proyectos hidráulicos, era la planeación técnica, cuya aplicación dependía de la aprobación de las autoridades de jerarquía mayor, y el gobernador que daba el visto bueno al órgano encargado de los asuntos hidráulicos. La participación de la sociedad no era tomada en cuenta en ninguna de las fases de la planeación, ni siquiera como mero argumento discursivo. El congreso por su uniformidad de procedencia no rechazaba las iniciativas propuestas. Así que, pensar en un congreso plural que discutiera las incongruencias de un proyecto no era una práctica común del sistema político de aquellos momentos históricos (Gómez, 1997: 51-70).

Después de la alternancia política en Jalisco de 1994, las políticas destinadas a combatir la escasez de agua en la ciudad de Guadalajara se han tornado conflictivas y polémicas, a tal grado que los proyectos no logran implementarse o se postergan a causa del disenso entre los actores involucrados en la gestión de dichas políticas, como se observó por ejemplo, en la discusión de un proyecto hidráulico del primer gobierno de alternancia en Jalisco: el “Proyecto de Suministro de Agua Potable y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Guadalajara” conocido como el crédito japonés, por su fuente crediticia de financiamiento (véase Boehm y Durán: 2002; Pérez y Torres, 2001 y Rojas, 2006).

Sin embargo, la formulación de políticas para situaciones que conlleven el manejo del agua, recurso “estratégico”, requiere de la elaboración de estrategias encaminadas a obtener el mayor consenso político y social posible para la ejecución de obras eficientes a largo plazo (Rojas, 2006).

Las políticas públicas<sup>1</sup> referentes al agua son acciones y proyectos públicos complejos, debido a los diversos intereses de los actores que intervienen en su elaboración, a sus ideologías respecto al aprovechamiento del recurso y por la repercusión social de dichos proyectos, cualquier acción ineficaz e ineficiente, tanto en su formulación como en la implementación, provocan malestar social.

El escenario de las políticas públicas del agua en México no es el mismo en cada ámbito de competencias, a pesar de que la consigna sea la misma. En la Ley de Aguas Nacionales (LAN, D.O.F. 29/04/2004) se establecen los procedimientos a seguir para la formulación de proyectos y la ingerencia que cada ámbito de gobierno tiene: mientras que en el ámbito federal se planean, proponen, debaten y aprueban o desaprueban políticas nacionales referentes al agua, en los otros ámbitos la situación adquiere mayor complejidad, ya que cada acción referente al rubro mencionado debe en primer lugar, ser congruente con la política nacional; en segundo, acatar criterios de sustentabilidad y en tercero, debe estar impregnada de la mayor aprobación social.

La descentralización de facultades, el cambio político y la emergencia de la participación social han propiciado que los gobiernos locales tengan facultad para generar sus propios proyectos. Al menos en teoría, dichos proyectos deberían estar sustentados por el consenso social, la negociación y principalmente por el marco normativo federal. Los poderes públicos encargados de la implementación de políticas, los poderes ejecutivo y legislativo, están compuestos por fuerzas políticas plurales (multipartidista) con nuevos criterios de gestión basados en la legitimación ante la sociedad.

En este nuevo escenario de alternancia y pluralidad se crean las condiciones que impulsan un nuevo balance entre los actores políticos y sociales. Se trastocan las tradicionales relaciones jerárquicas y se desvanece poco a poco el papel de subordinación que mantenían estados y municipios frente al (sic) gobierno federal. Este es un efecto que va desde la esfera política hacia las áreas administrativas. El modelo tradicional de partido único derivaba en una relación

---

<sup>1</sup> Por Política Pública entiéndase que: son todas aquellas acciones, proyectos y comportamientos propositivos que el gobierno, junto con la sociedad, emprende para resolver problemas de interés público; modificar acciones públicas anteriores; preservar obras públicas, rasgos culturales; fomentar o disminuir hábitos sociales y/o culturales (Alcantara, 1995: 105-122; Villanueva, 1992: *passim*; Bañon, 1997: 281-311 y Manheim, 1988: 427-438).

de subordinación entre ejecutivo federal, gobernadores y presidentes municipales, resultado de un mecanismo que movía la lealtad de los actores a su superior respectivo y los alejaba del esquema de rendición de cuentas. (INE, 2003)

En lo correspondiente a la gestión del agua, ésta se realiza a través de regiones que se conforman en torno a las cuencas hidrológicas con el fin de hacer más eficiente el manejo del agua (LAN, 2004). En algunos casos la gestión de las cuencas se ha tornado conflictiva, debido a la escasez del recurso natural y a los diversos actores políticos y sociales que intervienen dicha gestión, como es el caso de Jalisco y Guanajuato en la cuenca Lerma-Chapala.

La penuria del agua y la no aplicación de leyes y reglamentos existentes en la cuenca Lerma-Chapala, que tiene una actividad productiva importante para el desarrollo del país y una alta densidad de población, ocasiona que la gestión de proyectos hidráulicos para una ciudad como Guadalajara, en el contexto del cambio político, presente diferentes arenas de negociación o hidropolítica que en vez de hacer más eficiente la realización de los proyectos públicos, los obstruye. En Jalisco, a principios del siglo XXI, se inició la elaboración del proyecto Arcediano, el cual incluía la construcción de una presa con obras proyectadas para el año 2003. De la misma manera el estado de Guanajuato, en el año anterior dio a conocer a la prensa el proyecto de San Nicolás en territorio jalisciense. Ante los intereses por acaparar el agua en una cuenca que se califica como deficitaria, los problemas y conflictos surgen al momento en que las entidades, la sociedad y los políticos encuentran inconsistencias o ven afectados sus intereses con la implementación de proyectos y el incumplimiento de acuerdos públicos. De tal manera, surge la “politización” del agua o hidropolítica, lo cual hace que la política nacional planteada en el Programa Nacional Hidráulico (PNH, 2001) sea más compleja, porque surgen diferentes arenas de conflicto y negociación política por el uso y distribución del agua.

### LA HIDROPOLÍTICA

Se puede definir como hidropolítica: el surgimiento de conflictos y/o situaciones críticas causadas por la implementación, cambio o alteración de proyectos

hidráulicos que afectan los intereses de los usuarios o por la falta de una política hidráulica en una cuenca hidrológica que atraviesa un país, región o comunidad, así como a la arena de negociación y resolución de los mismos por mecanismos legales y políticos. “No se debe confundir con la Política del agua, que presupone una gestión y administración de los recursos hídricos disponibles (superficiales y subterráneos) acorde con los diferentes usos y necesidades...” (Maury en Ávila, 2003: 387).

En ocasiones, las cuencas atraviesan fronteras de países, lo cual plantea un problema grave, que se subsana con prácticas consuetudinarias como son los tratados y negociaciones. Sin embargo, en la práctica el aprovechamiento real es para la entidad que posee una situación geográfica privilegiada en la cuenca en detrimento de las otras, situación que ocasiona malestar y conflicto entre las entidades. El resultado es que se da lugar a la politización del agua, a la hidropolítica. Es decir, las disputas o conflictos del agua llevadas a la esfera de la política (Maury, *op cit*, 2003: 387-395 y Ávila, 2003: 41).

En una situación en la que existe un acuerdo de uso de las cuencas entre las diferentes entidades políticas, cabe la posibilidad de que el problema surja al momento en el que alguna de las entidades cambie o altere lo estipulado en los acuerdos. Entre países, estos conflictos se solucionan a partir de la negociación de acuerdos y tratados; al interior de un país, se encuentran situaciones análogas, ya que la tendencia a la descentralización político-administrativa y económica ha aumentado los campos de acción, competencia y autonomía entre regiones, entidades, comunidades, etc. De tal manera, surgen conflictos donde antes no los había, los actores partícipes de dicha politización adquieren facultades de acción no estipuladas en el marco normativo o en su defecto interpretan los preceptos normativos a beneficio propio. Teórica y legalmente los conflictos por el agua tienen, para su resolución, dos vías a seguir: una es la administrativa, en la que el poder central o ámbito federal interviene en un conflicto entre entidades, ya que se considera que el agua es un bien nacional, y la otra es mediante la aplicación de políticas públicas que involucren la interacción de los diferentes ámbitos de gobierno.

En la medida que una política pública del agua se torna polémica, debido a su formulación, aplicación y/o evaluación, se abre la posibilidad de que actores políticos y sociales intervengan en la reformulación con el fin de subsanar las carencias o deficiencias detectadas. En el proceso se generan conflictos que se

relacionan con los intereses diversos de cada actor, que en pocas ocasiones tienen que ver con el beneficio social y se acercan más al interés particular o de grupo.

El agua, contrariamente a lo que muchos estudios señalan, no es un recurso natural que pueda ser expresado en términos exclusivamente monetario. Y si bien se le ha tratado bajo parámetros de beneficio económico y productivo, este recurso cumple funciones y da satisfactores a una serie de necesidades humanas y no humanas, de tal forma que debe ser entendida como un patrimonio o “activo social”...el agua como un bien social, no puede estar delimitado solamente por intereses particulares... su apropiación debe de ser la búsqueda del beneficio general para las colectividades (Treviño en Ávila, 2002: 320).

Las situaciones conflictivas que se desarrollan por el agua, tanto en instituciones como en usuarios, se deben a haber privilegiado a algunos sectores en detrimento de otros. Se priorizan funciones productivas por encima de otras y se establecen límites inequitativos en la captación de agua, recurso natural que debería ser de uso democrático y que se usa de manera egoísta e irracional (Shiva, 2003; Treviño, *op. cit.*: 321). A pesar de la apreciación anterior, el Programa Nacional Hídrico de México (PNH, 2001-2006) plantea que por seguridad nacional es necesario considerar, como punto central de las estrategias para alcanzar un aprovechamiento del agua eficiente, equitativo y ambientalmente aceptable, se refuerza el concepto del agua como un bien económico en sustitución del concepto del agua como un bien libre. De ahí que la política hidráulica comprenda la introducción de sistemas de precios y otros incentivos económicos.

En lo concerniente a este trabajo, se encontró la existencia de tres arenas de hidropolítica que convergen en torno al proyecto de Arcediano. En primera instancia se encuentra la regional, en la que dos estados vecinos en torno a la cuenca Lerma-Chapala ven afectados sus intereses respecto al abastecimiento de agua en sus circunscripciones prioritarias y por consecuencia se ve afectada la realización de los proyectos hidráulicos de cada estado.

En segunda, la negociación entre actores políticos al interior del estado de Jalisco. Un aspecto de hidropolítica donde gobierno y sociedad civil intervienen, de acuerdo a sus preceptos e intereses, en la aprobación, o desaprobación, de los proyectos hidráulicos.

En tercera instancia, la negociación entre diferentes actores políticos en torno a la formulación del proyecto. Esta arena de negociación refiere a la gestión del proyecto mismo en la fase de aprobación.

#### LA HIDROPOLÍTICA DE LA CUENCA LERMA-CHAPALA-SANTIAGO: GUANAJUATO PARA LEÓN Y JALISCO PARA GUADALAJARA

A pesar de los Acuerdos de Coordinación de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago, la negociación entre entidades por el aprovechamiento del agua es compleja, porque el recurso hidráulico en la cuenca es insuficiente, en especial para los estados de Guanajuato y Jalisco que presentan una actividad productiva importante para el país, además de una alta densidad poblacional. De tal suerte que, al iniciar el siglo XXI, ambos estados se encontraban en una disputa por el agua, derivada de la forma de acaparamiento del recurso en la cuenca.

El antecedente de la disputa entre los estados de Guanajuato y Jalisco, responde a la incapacidad de gestión del agua por parte de los dos estados, dicha situación ha llevado a las reformas que ha sufrido el Acuerdo de Coordinación firmado en 1989, entre las entidades que conforman la región hidráulica. Para 1990 el caudal de agua correspondiente al Río Verde había sido visualizado como fuente potencial de aprovechamiento a futuro para Guadalajara. En agosto de 1991, se formalizó el Acuerdo de Coordinación para llevar a cabo un Programa sobre la Disponibilidad, Distribución y Usos de las Aguas Superficiales de propiedad nacional comprendidas en la cuenca Lerma-Chapala, con éste se acordó un procedimiento que determinaba el volumen máximo de extracción de agua que se autorizaba a los usuarios de la cuenca Lerma-Chapala.

El estado de Guanajuato en el año de 1995 pidió a la federación que se le dotara de más agua proveniente del Río Verde, para satisfacer sus demandas agropecuarias, industriales y de uso domestico (D.O.F 7/IV/1995)<sup>2</sup>. El gobierno

<sup>2</sup> El "Volumen Anual Máximo que se Reserva para el uso domestico y publico urbano" es de 504 '576,000 m3 de los cuales para el estado de Guanajuato se reservan 119'837,000 m3 y para el estado de Jalisco 384'739,000 m3. Dicho aprovechamiento de los volúmenes anuales que se reservan se podrán realizar conforme se requiera y cuando exista disponibilidad y no afecte derechos de terceros. Este decreto fue modificado el 17/xi/1997 D.O.F. en cuanto a las cantidades siendo el volumen máximo que se reserva

federal, mediante un decreto de reserva redujo el potencial aprovechable de Jalisco, proveniente del río Verde y le otorgó a Guanajuato 3.8 m<sup>3</sup>/s.

En el periodo de los años 2001 a 2004, en tanto se elaboraba la nueva política de Distribución (devenido en el proyecto Arcediano), el gobierno del estado del Jalisco solicitó trasvases al Lago de Chapala para aminorar los efectos de su descenso. Como resultado de estas gestiones se transvasaron 755 Mm<sup>3</sup>, que de no haberse efectuado, al final del estiaje de 2002, se hubiera registrado el almacenamiento mínimo histórico ya que en lugar de 1,138 Mm<sup>3</sup>, el Lago hubiera estado en 746 Mm<sup>3</sup>, esto es 208 Mm<sup>3</sup> menos que la mínima histórica registrada en el año de 1955 con 954 Mm<sup>3</sup> (Lugo, 2004).

Aunado a esto, desde mediados de 2002, el estado de Guanajuato redujo el caudal de trasvase de agua proveniente del río Lerma para el lago de Chapala, dicha situación provocó una disputa entre los estados de Jalisco y Guanajuato.

La disputa sobre la distribución de agua de diciembre de 2002 permitió señalar a los principales actores, intereses e instrumentos de negociación. Este conflicto se caracterizó por la confrontación de los intereses específicos de los agricultores de Guanajuato y los de quienes apoyaban la necesidad de incrementar la cota del Lago de Chapala a través de trasvases proveniente de la Presa Solís. Los agricultores de Guanajuato se pronunciaron por una negativa a disminuir su consumo de agua culpando a las autoridades jaliscienses por el uso ineficiente del líquido extraído del lago, mientras que el argumento de Jalisco sostenía que la cantidad de agua retenida cuenca arriba, estaba perjudicando la conservación ecológica del lago (INE, 2003).

En virtud del tiempo transcurrido y de las circunstancias de deterioro e incumplimiento del Acuerdo acumuladas en años anteriores; al inicio del gobierno de Francisco Ramírez Acuña se exigió en el Consejo de Cuenca, retomar el acuerdo sobre la revisión para la modificación del Acuerdo de 1991 (Lugo, 2004).

---

para el uso domestico y publico urbano es de 491 '976,000 m3 quedando la mima cantidad para el estado de Guanajuato y para el estado de Jalisco quedo en 372'139,000 m3. debido a que el gobierno del estado de Jalisco solicitó el agua para favorecer a los agricultores ganaderos de la región de los altos.

Frente a este escenario, los gobiernos Federal, de Guanajuato y Jalisco acordaron realizar acciones en torno a la construcción de infraestructura hidráulica y ofrecer a Guadalajara una opción alternativa al Lago de Chapala. De tal manera que, no se vieran afectados los intereses de Guanajuato respecto al abastecimiento de agua frente al incremento sociodemográfico, se contribuiría a la conservación del lago y de su ecosistema y se obtendría el agua necesaria para la Zona Metropolitana de Guadalajara. De la misma manera, se esperaba que los excedentes de agua, provenientes de las presas guanajuatenses, principalmente de la presa Solís, que llegaran al Lago de Chapala ayudaran a corregir la tendencia a la baja en el nivel del agua que se ha registrado durante los últimos años (INE, 2003).

El secretario ejecutivo del CEAS Guanajuato, Ricardo Sandoval Minero, manifestó el 11 de marzo del 2003, que en el segundo semestre del 2004 se iniciaría la construcción de una presa en San Nicolás, sobre el Río Verde en territorio de Jalisco. La presa tenía como objetivo dotar de agua, principalmente, a la ciudad de León así como a algunos municipios de la región de los Altos de Jalisco. Aparentemente, disminuyó la situación de conflicto entre los dos estados, ya que Jalisco por su parte también consideró la construcción de una presa en el lugar denominado Arcediano y había negociado con el estado de Guanajuato la construcción de la presa de San Nicolás, a cambio de trasvases de agua para el lago de Chapala (*Mural*, 24 de febrero de 2004). En cuestión de recursos, se acordó que para la construcción de la presa en San Nicolás, el gobierno federal, el de Guanajuato y el de Jalisco en conjunto aportarían para la primera fase la cantidad de 2 mil 500 millones de pesos.

Sin embargo, al siguiente mes de la declaración del proyecto, tuvo lugar una disputa entre los dos estados por la falta de acuerdos y la demora de soluciones por parte de Guanajuato, en el incumplimiento de los trasvases a Chapala. El gobernador de Jalisco condicionó la construcción de la presa que beneficiaría a León y exigió que se llegara a un acuerdo satisfactorio que garantizara la construcción de la presa de Arcediano (*Mural*, 24 de febrero de 2004). Esta situación implica que las facultades que tiene la federación en la realización de infraestructura hidráulica y principalmente del uso y manejo de agua, expuestas en la LAN (2004) y en el PNH (2001-2006), quedan relegadas por negociaciones al margen de la ley. Ni compete a un gobernador autorizar o rechazar obras que los organismos federales facultados (la CNA, consejo de Cuenca, etc) han aprobado,

ni a otro disponer o interpretar la ley o mecanismos de distribución respecto a la liberación de agua excedente en las presas con la argumentación de que su población lo requiere.

Pero también, no hay que perder de vista que si bien ninguno de los dos estados debería rebasar sus capacidades jurídicas, la construcción de la presa de San Nicolás se realizaría en territorio jalisciense, donde el gobernado Ramírez Acuña sí tenía facultad legal para autorizar o no la utilización de territorio jalisciense. Cabe dejar una pregunta abierta, ¿es posible este tipo de negociaciones horizontales en las que un estado “toma y daca”, es decir cede algo a cambio de algo, al margen del poder federal?

En un diagnóstico realizado por el Instituto Nacional de Ecología (INE) en el 2003, se sustentó que Guanajuato tiene mayor poder de negociación que ningún otro estado en la cuenca Lerma-Chapala, debido a que su territorio representa el 43.8% de la cuenca, posee la infraestructura más grande de almacenamiento e irrigación de la cuenca (Presa Solís) y cuenta con una cantidad de usuarios asociados mayor que en ningún otro estado. Adicionalmente, presenta una demanda creciente de uso doméstico de agua representada principalmente por el acelerado crecimiento de las ciudades de León, Irapuato y Celaya. Estas condiciones colocan al gobernador de Guanajuato en una posición de ventaja en la negociación en la medida que sus argumentos pueden ser apoyados por impactos de tipo social principalmente, seguidos por los de tipo económico y político (véase INE, 2003: anexo 16).

Con la modificación de los Acuerdos de Coordinación en marzo del 2004, el panorama se tornó diferente para la realización de las obras que beneficiarían a Guanajuato, ya que todos los actores involucrados en la discusión del proyecto de Arcediano al interior de Jalisco, reconocían que el agua del Río Verde, además de presentar una buena calidad para consumo humano, podía proveer una cantidad considerable de agua a la ciudad de Guadalajara y consideraban legítima su utilización para el abastecimiento de los municipios jaliscienses. “...es puro sentido común, además tú como jalisciense tienes derecho a esta cuenca (río Verde), ¿por qué vas a dejar que se la lleven para otra parte?” (Villagómez, 2005).

El 22 de marzo de 2004 se firmó otro Acuerdo de Coordinación para la recuperación y sustentabilidad de la Cuenca Lerma-Chapala, en el que las partes integrantes de la cuenca se comprometían a adecuar y firmar acuerdos de distri-

bución de aguas superficiales y subterráneas considerando criterios hidrológicos, sociales, económicos y ambientales. Se estipula que el lago de Chapala ya no es medida obligatoria para esos trasvases.

El gobierno de Guanajuato encontró un fundamento legal en los nuevos Acuerdos de coordinación y por tanto, se mantuvo renuente a liberar trasvases de agua de sus presas sobre el río Lerma, que según el gobernador jalisciense son excedentes que deben ser liberados para alimentar el ciclo hidrológico, cuenca abajo, y así hacerla llegar al Lago de Chapala para propiciar la construcción de las presas hidráulicas de cada estado, como ya se mencionó anteriormente “toma y daca”.

...el gobierno de Guanajuato, que hasta ahora ha mantenido una posición contraria a los trasvases como solución del conflicto, ha conseguido el respaldo de otros actores políticos internos (Congreso local) y económicos (agricultores), que permiten al titular del Ejecutivo Estatal adoptar una posición de advertencia frente a sus opositores y negociar mejores alternativas para sus gobernados (INE, 2003).

Según el gobernador de Guanajuato, Juan Carlos Romero Hicks, la firma de este último convenio cambió los postulados del acuerdo firmado en 1991, en el de 2004 se establecen reglas claras para el uso, distribución y explotación del agua. Asimismo, el gobernador, justifica su actuación en torno al problema de los trasvases, pues afirma que en el nuevo convenio se estipula lo siguiente:

Elimina la necesidad de transferencias forzadas o “trasvases” para asegurar la sustentabilidad de la Cuenca y el Lago de Chapala, al reconocer que ésta no es capaz de garantizar todo el tiempo las mejores condiciones para todos los usuarios y cuerpos de agua, por lo que se repartirán equitativamente las restricciones y los beneficios... El nuevo modelo de distribución del agua tomará como referencia los niveles máximos ordinarios de las presas de la Cuenca y no con base en el nivel del Lago de Chapala como estipulaba el convenio de 1991... Guadalajara podrá aprovechar sólo 240 millones de metros cúbicos del agua del Lago de Chapala... (Romero, 2004).

El 19 de diciembre de 2004 el gobernador de Guanajuato, Juan Carlos Romero Hicks, emitió un artículo de prensa en el cuál manifestaba su visión

respecto a la distribución equitativa del agua y la búsqueda de mecanismos idóneos para la distribución del líquido entre las entidades. De la misma manera aceptó la dificultad que trae consigo la negociación del uso del agua:

La federación, hasta el mes de marzo de 2003, había manifestado interés en el proyecto, por lo cual, había aceptado aportar el 35% del costo de las obras de abastecimiento y 50% de las de saneamiento; no obstante, la ausencia de la autoridad federal del presidente Vicente Fox Quezada en la resolución del conflicto se llevó al extremo con la advertencia a los gobernadores de Jalisco y Guanajuato, que de no lograr un acuerdo, tomaría la decisión de mandar los cinco mil millones de pesos recursos federales destinados a las obras en el río Verde, a otros proyectos (*Mural*, 20 de abril de 2004).

El gobernador Ramírez Acuña mostró una postura de defensa de los intereses del estado de Jalisco, con ello logró que los actores políticos al interior del estado se solidarizaran con él y con su postura.

Jalisco pone las condiciones. ‘O se firma al mismo tiempo un acuerdo de distribución de aguas superficiales para el rescate del lago de Chapala, o el estado no avala un acuerdo para la entrega de agua del Río Verde para la ciudad de León, Guanajuato’ ...habló... Francisco Ramírez Acuña,... Ante la amenaza de que el gobierno federal no entregue recursos a Jalisco para construir la presa de Arcediano, Ramírez Acuña respondió: “No me asusta el señalamiento de los recursos, porque Jalisco no se vende por un plato de lentejas y el porcentaje que sea para la presa de Arcediano es muchísimo menos que el que Jalisco siga vendiendo su condición de Chapala como se había hecho en otras ocasiones”. (*Mural*, 20 de abril de 2004)

Ante esa sentencia, Ramírez Acuña, manifestó que “Jalisco no se vendía por un plato de lentejas”, con esa frase se refirió a la postura que tomó el presidente de la República, ya que observó un aparente favoritismo hacia Guanajuato. Asimismo, dejó asentado que Guanajuato no ponía en riesgo su actividad agropecuaria al cumplir con los trasvases a Chapala que se tenían de adeudo, anterior a la última modificación de los Acuerdos de Coordinación en 2004.

En cuanto al conflicto a causa de los trasvases, los medios de comunicación, algunos representantes políticos de diferentes facciones y la sociedad coincidieron en el apoyo al gobernador Ramírez Acuña en torno a la defensa de los recursos hídricos del estado.

El conflicto entre los dos estados repercutió de manera directa en la liberación de fondos federales para los proyectos hidráulicos de cada estado, pero en particular con el de Jalisco. Dichos proyectos contemplaban la construcción de presas: la Presa de Arcediano en Jalisco, que surgió simultáneamente al proyecto guanajuatense de la Presa de San Nicolás, proyectada para ser construida en territorio jalisciense. Ambas tenían como objeto aprovechar agua del río Verde, sin embargo el incumplimiento de la petición, o condicionamiento, que realizó el gobernador de Jalisco al de Guanajuato, aunado a la reacción de la sociedad civil, dificultó la realización de los proyectos, el destinado a cubrir necesidades de Guanajuato no se realizó debido a la oposición de grupos de la Sociedad Civil organizada.

#### LA ARENA DE NEGOCIACIÓN AL INTERIOR DE JALISCO: PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA EN TORNO AL PROYECTO ARCEDIANO

La situación del proyecto de Arcediano al interior de Jalisco suscitó otra arena de negociación por la diferencia de intereses que giran alrededor de la utilización de recursos naturales estratégicos. Algunos actores tomaron posturas diferenciadas respecto a dicho proyecto, ya que las experiencias pasadas han mostrado que, el abastecimiento de agua en la ciudad debe considerar la sustentabilidad del recurso.

Desde el surgimiento del proyecto de Arcediano y durante todo el año 2004, se originó una controversia entre actores políticos del estado y la sociedad civil organizada. Los motivos de oposición versaron principalmente sobre los daños ecológicos, en la claridad de la información y en la viabilidad de la presa en el lugar de Arcediano.

Después de haber sido aprobado el proyecto en el 2003, los primeros argumentos que se oponían al proyecto fueron de carácter ecológico. Algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y diputados locales, entre ellos Antonio Marrufo Torres y posteriormente Manuel Villagómez, solicitaron al congreso que revisara el proyecto, ya que se corría el riesgo de que algunas especies endémicas desaparecieran; asimismo, la construcción de la cortina de la presa generaría problemas en el resto de la barranca.

Un argumento de índole ecológica fue el de los desechos industriales en el río Santiago. Los desechos de las Industrias ubicadas en el municipio de El Salto afectan directamente a la cuenca del río Santiago. A esa contaminación se suman los desechos que se van acumulando en el trayecto del río hasta el punto en el cual se pretende levantar la cortina. Por otro lado, el proyecto fue visto con buenos ojos por parte de las cúpulas empresariales y facciones políticas,

...la CNA, la delegación regional de la SEMARNAT dio su apoyo, aunque existen reservas de parte de esta dependencia a nivel federal...contó con el apoyo inmediato e incondicional de la cúpula empresarial de Jalisco, representada por el CCIJ, CANACO y la Coparmex Jalisco, en un inusual consenso entre estos organismos empresariales. Las declaraciones públicas de los organismos empresariales cúpula de Jalisco, variaron de las más moderadas a las más radicales. Mientras que Tomás López Miranda presidente de la CCIJ argumentó que el apoyo a Arcediano se debía a los “treinta años de atraso en infraestructura y... los doce que no se ha hecho nada sobre el asunto del agua”; Juan José Frangie, presidente de la Coparmex, advirtió “ya no permitiremos que ningún proyecto se caiga por capricho u oposición de grupos minoritarios. “Arcediano tiene que ser un hecho”, refiriéndose a la oposición directa de los pobladores y de varias ONGs ecologistas contra la construcción de la presa (López, 28 de octubre 2005).

A pesar de los obstáculos ecológicos, fue posible dar salida al problema con los estudios que realizados desde 2002, pues pocas veces los obstáculos ecológicos han sido, en México y en muchos países del mundo, un impedimento para que se autoricen estudios que avalen proyectos de infraestructura.

#### *La Universidad de Guadalajara como actor político*

Las instituciones, desde el enfoque neoinstitucionanlista, pueden ser concebidas como actores activos del sistema político y económico (Ayala, 1999: *passim*), de tal manera, las universidades, centros de investigación, organismos del propio gobierno que tomaron postura ante el proyecto Arcediano y los grupos de la sociedad civil pueden ser visualizados como actores, ya que su acción, en teoría, es la representación de quienes integran la acción colectiva; no obstante, la par-

ticipación de un individuo en una organización depende de qué intereses personales estén representados dicha acción.

La Universidad de Guadalajara intervino en la negociación del proyecto Arcediano. Su postura se mostró inconstante, ya que el 22 de mayo del 2003, acreditó la construcción de la Presa de Arcediano. En palabras del vicerrector Ricardo Gutiérrez Padilla se dijo que, Arcediano representaba la obra del sexenio del Gobernador Francisco Ramírez Acuña.

El 18 de marzo de 2004, en una reunión que sostuvieron diputados de la fracción del PRI y el nuevo vicerrector de la universidad, Tonatiuh Bravo Padilla, se expuso un estudio multidisciplinario en el cual se manifestaron las virtudes y desventajas de la presa.

En una reunión privada con diputados del PRI, la Universidad de Guadalajara les presentó un estudio sobre Arcediano que señala que la obra debe detenerse porque hay demasiadas dudas. Considera que no hay suficientes estudios sobre las posibles afectaciones a la salud por el uso del agua del Río Santiago, falta presupuesto claro, y una explicación de por qué se descalificó al sitio de Loma Larga (*Mural*, 18 de marzo de 2004).

En dicha reunión Tonatiuh Bravo Padilla, destacó que se habían gastado alrededor de 100 millones de pesos en estudios y en la repetición de algunos, ya que se había contratado a una empresa canadiense para la realización de los estudios y como no habían dado los resultados satisfactorios para la CEAS, se volvieron a repetir con una empresa local poco acreditada.

No está la Universidad en la posición de vetar Arcediano ni en la oposición fundamentalista de censurar. Simple y llanamente que se hagan los estudios que para estos casos a nivel internacional se hacen para confirmar las hipótesis"... No hemos encontrado los elementos que nos permitan sustentar la tesis de Arcediano ni confirmarlo como hipótesis...<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Argumento del vicerrector Tonatiuh Bravo Padilla. En Sergio Hernández. "Cabildea UDG contra Arcediano". *Mural*. Guadalajara, 18 de marzo de 2004. secc. Comunidad. p. 2b.

El vicerrector de la Universidad desconfió de la presencia de Enrique Dau Flores, director de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) al frente de este proyecto, ya que hace 15 años avaló al Río Verde como la opción más adecuada para abastecer de agua a Guadalajara, obra que quedó inconclusa. El vicerrector Tonatiuh Bravo Padilla en una entrevista expone su razón por la cual no apoya la construcción de la presa

Lo primero que debemos preguntarnos es, así como lees esta nota, te voy a pedir que leas otra del '89 en la que sale a ocho columnas una declaración de Enrique Dau F. (CEAS) diciendo "urge iniciar la construcción de la Zurda-Calderón para resolver el problema de agua a la ZMG", yo le pregunto a ustedes ¿qué hizo cambiar a EDF de Calderón a Arcediano? Es la misma persona... lo que quiero argumentar con esto es que si el especialista del agua cambió su opinión, es porque se metió a los estudios y revisó lo que tenía que revisar y eso lo hizo llegar a una nueva conclusión (Bravo: 30 de marzo de 2004).

Al día siguiente de la reunión del 18 de marzo del mismo año, los diputados locales emitieron un publicado, en el cual se ratificaba la construcción de las plantas de saneamiento independientemente de la presa. Ante el dilema, el congreso estatal, resolvió detener las obras de la presa de Arcediano pero no la construcción de plantas de tratamiento de aguas (*Mural*, 19 de marzo de 2004).

A partir de mayo de 2004, la Universidad de Guadalajara (UdeG), empezó a exponer resoluciones de los estudios realizados durante el periodo en el cual se comprometieron a mostrar una investigación con apego científico. Cesar Gómez, investigador del Centro Universitario de Ciencias Exactas anticipó algunas resoluciones en cuanto a los estudios realizados sobre la contaminación del agua:

El vertedero de Matatlán no escurre lixiviados o jugos de la basura al Río Santiago, por lo que se descarta como uno de los posibles focos de contaminación al agua que se almacenará en la Presa de Arcediano... La conclusión es que la operación del vertedero es aceptable, no hay prácticamente de qué preocuparnos, no va a ser un problema para la Presa de Arcediano... calificó como muy confiable la información que sobre la calidad del agua del Río Santiago ha presentado la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, y subrayó que no están arreglados sus resultados (*Mural*, 05 de mayo de 2004).

No obstante, la opinión de los dirigentes de la Universidad seguía en contra del proyecto, valiéndose de las inconsistencias de la información presentada por la CEAS. Como consecuencia los comentarios procedentes de los dirigentes de los organismos públicos federales se fragmentaron:

Ante la serie de cuestionamientos al proyecto de la Presa de Arcediano por parte de la Universidad de Guadalajara, el director general de la Comisión Nacional del Agua, Cristóbal Jaime Jáquez, y su gerente técnico (subdirector general técnico), Felipe Arreguín Cortés, dieron un espaldarazo al proyecto... A pesar de estos comentarios, mencionó que analizarán las opiniones de la UdeG... Por su parte, Felipe Arreguín Cortés, dijo que el proyecto de Arcediano era el mejor de los que habían analizado por lo que no tenía la menor duda de que fue una buena decisión... Con Arcediano se pretende garantizar el agua para los habitantes de la zona metropolitana durante los próximos 20 años; sus promotores advierten sobre un riesgo de que haya desabasto y se deje sin el líquido a una parte de los habitantes de la Ciudad si no se construye la presa (*Mural*, 04 de junio de 2004).

El 22 de junio del 2004 la bancada Priista dejó en el limbo al proyecto de Arcediano; no obstante, decidió apoyar la construcción de las seis plantas de tratamiento de aguas negras que requiere la zona metropolitana, y dejó en veros su aval para la construcción de la presa y acordaron esperar a que el Ejecutivo estatal y la UdeG se pongan de acuerdo sobre la viabilidad (*Mural*, 22 de junio de 2004).

*La participación social y ciudadana en el proyecto de Arcediano:  
tipos de participación social de la sociedad civil*

La participación ciudadana en la polémica de Arcediano no se presentó de manera activa y prolífica, esto porque las instancias de gobierno no incentivaron la participación de las personas en calidad de ciudadanos, es decir no se realizaron plebiscitos para consultar a los ciudadanos sobre la construcción de una presa o en su defecto de otros proyectos alternos. Los ciudadanos participan en cuestiones ambientales cuando se dan cuenta de que su entorno inmediato está siendo dañado y no reciben una indemnización del daño, como es la tala de árboles en

la ciudad, el daño a la salud a causa de empresas contaminantes, la falta de servicio de agua y alcantarillado en una colonia, etc.

El caso de Guadalupe Lara Lara, habitante del ex ejido de Arcediano, afectada por la realización del proyecto de Arcediano, se había negado a abandonar su lugar de residencia argumentado que “el gobierno se había olvidado de garantizarle a ella y a sus vecinos alternativas económicas, ya que la estabilidad propia y la de su familia se las daba la barranca” (*Mural*, 23 de noviembre de 2003), además de que sus derechos ciudadanos no se habían respetado.

Guadalupe Lara, con ayuda de otros actores asociados y grupos de la Sociedad Civil organizada, como son Raquel Gutiérrez Nájera y Pedro León Corrales del Instituto de Derecho Ambiental (IDEA), interpusieron varias demandas a petición de vecinos habitantes del ejido Huentitan el Alto y de Arcediano, contra las autoridades encargadas del desarrollo del proyecto de la presa: una sobre la nulidad del proyecto en Materia Administrativa (expediente 67/2004), otra sobre la violación de derechos civiles al habersele prohibido el libre tránsito a Lara y de la cual obtuvo un amparo que logró parar las obras de Arcediano por más de un año.

Tanto el ejido Huentitán el Alto como la particular Guadalupe Lara [mantuvieron] vigentes sus juicios de amparo contra la construcción de la presa de Arcediano. En el caso del primer expediente (1175/2003), la superficie amparada asciende a 120 hectáreas, incluidas las fincas del poblado de Arcediano, la cual goza de una “suspensión de plano” que impide cualquier actividad a los promotores de la construcción... (León: 15 de enero de 2004)

Los amparos y demandas interpuestas por los ciudadanos contra la construcción de la presa de Arcediano no lograron sus objetivos. Para el 14 de enero de 2004, cuatro amparos no procedieron debido a la falta de sustento y sólo se había logrado la permanencia del hogar de Guadalupe Lara, hasta que se demostró la improcedencia del amparo, ya que se descubrió que había irregularidades respecto a la finca que ella defendía. El problema que propició la oposición de los ciudadanos ante gobierno fue eminentemente la propiedad de los terrenos y la incertidumbre respecto a su futuro, y no la sustentabilidad ecológica.

La participación ciudadana respecto al proyecto de Arcediano surgió por dos causas, una que refiere a la violación de derechos civiles al no respetar la

voluntad individual y la otra por la afectación económica a algunos pobladores de Arcediano, ya que la indemnización otorgada a cada poblador no asegura el sustento económico ni garantiza una futura ocupación laboral a las personas habituadas a su contexto ejidal. Es por tal razón que los amparos de Guadalupe Lara habían logrado sustentarse.

La participación social desempeña un papel clave en el escenario de la hidropolítica, ya que interviene en la gestión de las políticas públicas del agua. Dicha participación se manifiesta a partir de la conformación de la sociedad civil, que se une en torno a un objetivo específico como es el cuidado del medio ambiente o la sustentabilidad y hasta la conformación de grupos con objetivos de cumplimiento a corto plazo o que responden a coyunturas específicas. Otra manifestación de la participación social se realiza en torno a un problema, a pesar de que la atención del mismo no esté contemplado en los objetivos de la organización.

...en materia ambiental, otro tipo de participación ciudadana que ha cobrado mayor importancia específicamente en el caso de la región de la Cuenca Lerma Chapala, es a través del surgimiento de Organizaciones No Gubernamentales. Ya sea que éstas surjan desde el inicio con carácter ambientalista o en defensa de algunos recursos naturales o que, habiendo sido creadas con otro tipo de objetivos, participan activamente en asuntos ambientales. En la Cuenca Lerma Chapala, el Lago de Chapala es el elemento natural que absorbe la mayor atención por parte de estas ONG's, muchas veces más valorado como un importante activo político que puede capitalizarse en el corto plazo, que como un ecosistema natural que debe ser conservado para mantener el equilibrio de la región (INE: *op. cit.*).

En el caso concreto de la polémica de Arcediano, están las Organizaciones No Gubernamentales que intervienen convencidas y especializadas en el tema del cuidado del medio ambiente. Cabe mencionar que en ocasiones dicha preocupación se ve radicalizada o extrema a tal grado que impide la realización de objetivos públicos para el beneficio social, participan activamente y fueron creadas para la protección de los recursos naturales. Desde un inicio, surgen con el carácter ambientalista.

En este tipo de asociaciones, independientemente de si son radicales o no, se encuentran, Living Lakes, Greenpeace, de carácter internacional, Ciudadanos

por el Medio Ambiente A.C. (CIMA), la Fundación cuenca Lerma-Chapala-Santiago, el grupo Chapala, Consejo Ciudadano del Agua, Colectivo Ecologista Jalisco (CEJ) entre otros que sin lograr irrumpir en la escena de la opinión pública, han trabajado constantemente en la defensa de su ideal.

Otros grupos que nacieron con la misma consigna pero con duración de acuerdo a un hecho coyuntural son: Comité Pro-Defensa de Arcediano A.C., Amigos de la Barranca A.C., Comité Pro-Defensa de San Nicolás A.C, entre otras. En el mismo contexto, han surgido ONGs de especialistas académicos que se aglutinan a partir de un problema, ntre este tipo de participación social está el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), asociación procedente de la ciudad de México; Instituto de Derecho Ambiental (IDEA) conformada en Jalisco, se declaró en contra del proyecto de Arcediano; Consejo Ciudadano del Agua.

También hay ONGs que actúan interrumpidamente en el tiempo y no siempre tienen como objetivo central la protección del medio ambiente. A este tipo de participación se le denominara, “ONGs de apoyo”, ya que si bien su postura no es esencialmente el ambiente, sí presentan dentro de sus objetivos uno referente a la sustentabilidad. Entre éstas se encuentran el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario IMDEC, la Coordinadora 28 de mayo, el Barzón Regional, Frente Estatal de Lucha Urbana y Social (FELUS), Red Ciudadana A.C, Pastoral Social de la Iglesia Católica, Federación Estatal Agronómica, La Huizachera, Instituto Vida A.C., Tianguis Cultural de Guadalajara A.C. Central de Organizaciones Campesinas y Populares A.C. (COCYP).

De la misma manera, aparecen actores sociales y políticos, ya sea permanentes o de participación intermitente que fomentan el debate o emiten una opinión que se considera respetable y docta. Tal es el caso de: la Arquidiócesis de Guadalajara y sus asociaciones; la participación de diputados locales, que fomentaron la discusión y la revisión del proyecto: Manuel Villagómez, miembro de la Fundación Cuenca Lerma-Chapala y posteriormente diputado local en la LVII legislatura de Jalisco, cuya actuación es considerada, por otros especialistas en el tema, como confrontativa.

Como se puede apreciar, la participación en las políticas del agua no se limita a personas o grupos que se especializan en torno a un asunto, el agua lleva en si misma un interés de la sociedad.

*Redes de organizaciones civiles durante el conflicto de Arcediano*

Las organizaciones de la sociedad civil frente al poder de la esfera pública buscan la manera de participar en los asuntos públicos. Sin embargo, en ocasiones resulta difícil intervenir en las decisiones públicas, debido a que cuando se trata de decisiones de carácter técnico no se incentiva la participación social y ciudadana, a pesar de las repercusiones que puedan tener en la sociedad. Por otro lado, la acción pública se desarrolla en ámbitos de gobierno, cuya estructura compleja está alejada del contacto de la sociedad, como son los ámbitos federales y estatales, a diferencia del municipal en el cual los ciudadanos participan de forma cercana con sus autoridades.

Frente a esta problemática, la sociedad civil ha encontrado mecanismos de participación social para hacer frente a la complejidad y distancia que caracterizan a los ámbitos ya mencionados. La opción más recurrente ha sido la estructuración de redes de organizaciones civiles, que se unen para defender o conseguir un objetivo específico. Laura Loeza afirma que, estas redes son conjuntos de organizaciones que se unen...

...a partir de objetivos compartidos, para conseguir su fortalecimiento en cuanto a sus condiciones mínimas de operación: capacidad para gestionar financiamientos, reconocimiento público, presencia a nivel nacional e internacional, etc., pero también buscan tener capacidad de presión sobre los gobiernos nacionales y en general, sobre quienes toman las decisiones, incluidos los organismos multilaterales (Loeza, 2005: 28).

Cabe mencionar que no necesariamente la red se tiene que tejer a partir de objetivos en común, pues existen grupos cuyos principios no tienen ninguna relación en torno a los objetivos planteados en la configuración de la red. En ocasiones, ésta se realiza a partir de negociaciones entre las organizaciones, con el fin de sumar apoyos a las causas de cada organización. Se realiza el tejido de la red sin importar los objetivos comunes o diferentes, en todo caso se observa la coalición como la suma de voluntades sociales en contra de las “medidas arbitrarias” del gobierno.

Para concretar lo referido, es necesario hacer alusión a un movimiento en red, que buscó durante dos años (2003-2005) incidir en las políticas referentes a

la construcción de presas en México. El movimiento denominado Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER), que logró el apoyo de organizaciones civiles tanto ecologistas como de otras vertientes que no tenían un fin similar al expuesto por este movimiento.

El 14 de marzo de 2005 el movimiento MAPDER aglutinó en la barranca de Huentitan a diferentes fuerzas sociales en una serie de mesas de discusión con el fin de lograr que no se construyera la presa de Arcediano. Ante la complejidad de los asuntos públicos las organizaciones de distintos frentes se estructuran en redes para incidir en un objetivo de coyuntura específica, y de tal manera, conseguir el apoyo futuro de otras organizaciones.

El encuentro que tuvo lugar en el ex ejido de Arcediano el 14 de marzo de 2005, fue el segundo de su especie en México. En la declaración, se expuso el motivo de la reunión y se dio a conocer a las organizaciones coaligadas con el movimiento. Asimismo, se manifestó una postura contra el modelo económico vigente y las repercusiones de éste en las políticas hidráulicas y se exigió a los gobiernos de México que no se construyeran más represas en el país. Se propusieron medidas alternativas, que no ocasionaban daños al medio ambiente y a la sociedad como son el cuidado del agua y la restauración de las redes hidráulicas. Se exigió la renuncia del Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Alberto Cárdenas Jiménez, ya que consideraron nociva su presencia en una Secretaría que debería defender los recursos naturales (MAPDER, 15 de marzo de 2005).

#### LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA AL INTERIOR DE LA GESTIÓN DE UN PROYECTO: LA GESTIÓN DEL PROYECTO DE ARCEDIANO

La primera política de saneamiento y captación de agua que se gestionó a principios del siglo XXI, en la administración de Francisco Ramírez Acuña, contemplaba dos ejes: el primero se refería al abastecimiento de agua para la zona conurbada de Guadalajara y contemplaba la construcción de una represa en la confluencia de los ríos Verde y Santiago; y el otro eje consistía en el saneamiento y reutilización de aguas residuales. Ambos ejes tenían un objeto mayor, la recuperación del vaso lacustre más importante para la entidad, Chapala.

Durante el año 2000 la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) de Jalisco, en conjunto con la Cámara de la Industria de la Construcción, revisaron diversas alternativas para solucionar el problema<sup>4</sup>. Estudiaron 53 proyectos hidráulicos, de los cuales sólo dos lograron aprobarse. Después de haber sometido todos los proyectos a evaluación (CEAS, agosto de 2004), se eligieron los que mostraron mayor viabilidad: Loma Larga, con el aprovechamiento de las aguas del Río Verde y Arcediano, planeado para la captación de aguas de los ríos Verde y Santiago. Ambos proyectos consideraban el saneamiento de aguas, además de la construcción de una presa (CEAS, 2004: *passim*).

El proyecto con mayores ventajas fue el de Arcediano, según la CEAS, ya que representaba mayor captación de agua y baja permeabilidad para la construcción de una cortina de presa. .

La CEAS, en un documento de presentación del proyecto de Arcediano, “Abastecimiento de agua para la zona conurbada de Guadalajara” (Gobierno de Jalisco, junio de 2003) argumentó que el lugar de la confluencia de los ríos Santiago y Verde aportaría más agua que ningún otro sitio del Río Verde y permitiría reducir al mínimo la presión sobre el lago de Chapala.

Los sitios en Río Verde con información geológico-técnica en diferentes niveles de conocimiento son San Nicolás, La Zurda, conducción de La Zurda a Guadalajara, Los Sandoval, Yahualica, Picachos, El Puente, Loma Larga, La Curva, Acatic y El Purgatorio [...] con esta información se elaboró el estudio de geología regional... Fue base para que finalmente –con apoyo de información hidrológica y socioeconómica– se llegara a la conclusión de que las dos alternativas más viables eran Arcediano y Loma Larga (éste último, en los límites de Yahualica y Tepatitlán). Los sondeos geológicos más específicos a ambos sitios revelan, que en Arcediano: puede ser construida una cortina mediante previo tratamiento, como se hace en

<sup>4</sup> Bajo esta perspectiva en el año 2000 se formó un grupo interdisciplinario de análisis para buscar alternativas para el abastecimiento de agua para la ZCG integrado por directores de obras públicas de los municipios interesados, un representante de la cámara mexicana de la industria de la construcción, comisión nacional del agua, SIAPA, SEDEUR, CIATEJ, ITESO, CFE, American Chamber Jalisco, lo cual conformaron un grupo de técnicos al que se unió y apoyo el gobierno del estado de Jalisco junto con la SEMARNAT y la LVI Legislatura así como el ayuntamiento de Chapala y una organización denominada CESEACH. CEAS. Proyecto Arcediano; Abastecimiento y Saneamiento de agua para la zona Conurbada. Junio de 2003.

todas las presas. En Loma Larga, el basalto en la margen izquierda puede ser tratado, pero las condiciones de la margen derecha hacen que el sitio del eje estudiado sea desechado. (CEAS, 2003)

En un comunicado de prensa, Enrique Dau argumenta, de manera más específica, las razones por las que el proyecto de Loma Larga fue desechado. Las razones responden a que la cantidad de agua es menor a la que ofrece el proyecto de Arcediano.

Loma Larga queda al final de la cuenca media del Verde; Arcediano, en el punto donde termina la cuenca completa. “Seleccionar el sitio más abajo de la cuenca no es capricho; una presa no se construye donde se quiere, se construye donde la naturaleza lo permite y donde hay el agua que se requiere” (sic) –argumenta Enrique Daú y continúa–. De este modo, el gasto de agua firme para Loma Larga es de 8.7 metros cúbicos (m<sup>3</sup>) por segundo, y en Arcediano, de 10.6 m<sup>3</sup>, sin considerar el río Santiago. Una vez reunidas las aguas de éste, la suma crece a 14.4 m<sup>3</sup> por segundo, de las cuales hay que restar 3.8 m<sup>3</sup> correspondientes al estado de Guanajuato. (Público, *idem*)

El presupuesto contemplado para el proyecto de Arcediano en 2001 era de \$2,340 millones de pesos, costo que para febrero de 2004 se incrementó a \$3,200 millones de pesos. Mientras que Loma Larga en 2001 se había calculado el costo de \$3,735 millones de pesos, en febrero de 2004 el monto ascendió a \$5,666 millones de pesos.

En abril de 2003, tanto el Congreso como el gobierno del estado manifestaron la aprobación al proyecto hidráulico, sólo existían dudas sobre los costos ambientales y sociales que implicaría la construcción de la presa en Arcediano. Para esa fecha se había logrado que el gobierno federal aportara el 50% del costo para saneamiento y 30% para el abastecimiento de agua en la ZMG, todo a fondo perdido. La política conjunta fue aprobada por el congreso estatal en mayo de 2003.

El gobernador de Jalisco presentó al Congreso una iniciativa de contratación de un préstamo por \$6,700 millones de pesos para realizar el proyecto de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales, que comprende la construcción de un sistema de captación y bombeo en el río Verde y el

programa de saneamiento y reutilización de aguas de la zona conurbada de Guadalajara.

En 2003, la LVII legislatura local autorizó al Ejecutivo del estado un endeudamiento máximo de 6,700 millones de pesos en este magno proyecto. Con la participación federal de 50 por ciento en saneamiento (a través del Programa de Modernización de Organismos Operadores o Promagua), y de al menos 40 por ciento en abastecimiento (aunque el gobernador Ramírez Acuña aseguró ayer que serían mejoradas en los primeros días de semana Santa), se espera que ese pasivo no crezca a más de 3,400 millones de pesos (*Público*, 3 de abril de 2004).

La aprobación del proyecto, por parte de la LVI Legislatura, traería un problema mayor con la siguiente legislatura; ya que, no se revisó a fondo el contenido del proyecto, ni se tomó en cuenta si existía la información suficiente para liberar los recursos necesarios para iniciar las obras hidráulicas.

...a 24 horas de que concluyera la LVI Legislatura, sesionó la Comisión de Hacienda para analizar la solicitud del Ejecutivo del Estado de “liberar” 907 millones 699 mil pesos vía crédito presupuestados para este año en las obras de Arcediano. El presupuesto total autorizado por el Congreso al Ejecutivo para ese proyecto es de 6,700 millones de pesos, a ejercerse en los próximos años. Sin embargo, los diputados de entonces no se pusieron de acuerdo, se molestaron por hacer el trámite “de última hora”, y porque faltaban requisitos exigidos en el decreto del crédito. Uno de estos requisitos es determinar cuánto aportará la federación en el proyecto (*Público*, 2 de febrero de 2004).

A partir de entonces, se generó la desconfianza dentro del poder legislativo y por ende, se dificultó el proceso para liberar los recursos, debido a las irregularidades que presentaba la información proporcionada. El primer error fue la ubicación donde se realizarían los trabajos para levantar la cortina de la presa:

La información que se ha presentado al Congreso para que éste autorice que se liberen gradualmente los recursos para la construcción de la Presa de Arcediano y las obras colaterales, es deficiente y esto puede ocasionar que se trunque la realización de los trabajos... Incluso la información incorrecta puede ocasionar que se

llegue a detener la obra, como en el caso de que se autorizan recursos para obras en el Río Verde y éstas se realizan en el Río Santiago (Sandoval, 19 de febrero de 2004).

La Comisión de Hacienda del Congreso de la LVII legislatura, presidida por Jorge Aristóteles Sandoval, argumentó que no se había presentado la suficiente información del proyecto Arcediano, de tal suerte, no era posible la liberación del empréstito que correspondía al gobierno estatal. Aunado a esto, el gobierno federal no otorgaba los fondos acordados para la construcción de la presa, debido al conflicto entre Guanajuato y Jalisco.

Sin embargo, en febrero de 2004 el gobernador Francisco Ramírez Acuña, envió al congreso una enmienda al decreto 19985 que aprobaba la realización del proyecto de Arcediano. De no haberlo hecho, se tendrían que haber efectuado las obras de la presa en un lugar diferente al proyectado. Así mismo, el proyecto ya había desencadenado una polémica “multifacética”, ya que no quedaban claros algunos aspectos como: la calidad del agua, la ubicación de la cortina de la presa, la información sobre la viabilidad del proyecto y la situación legal de los ciudadanos amparados por ser afectados por las futuras obras de Arcediano.

Por otra parte, el diputado y expresidente de la fundación Cuenca Lerma-Chapala-Santiago, Benito Manuel Villagómez, desde la gestación del proyecto se manifestó en contra, argumentando que no era necesaria la construcción de una presa, ya que él consideraba que la situación del desabasto podía ser solucionada mediante la utilización de las aguas del Río Verde, a través de otros proyectos sustentables que busquen la recuperación del lago de Chapala y la modificación del consumo (Villagómez, *op. cit.*).

Para el 20 de febrero de 2004 se observan varias irregularidades en el documento aprobado, la principal referida a la ubicación de la cortina de la presa. El poder Ejecutivo corrigió las imprecisiones que contiene el decreto que autoriza las obras en Arcediano, pues el que se emitió en mayo de 2003 sólo señalaba al río Verde como lugar de las obras, la intención del decreto mencionado, es ampliar en la definición los lugares en los que se estarían realizando trabajos, de forma que no sólo señala el Río Verde y el Santiago, sino que también habla del área conocida como Arcediano, para evitar que se genere un conflicto por la zona donde se trabaja (*Mural*, 20 de febrero de 2004).

La Comisión de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Recursos Hidráulicos del Congreso del estado planteó al pleno la solicitud de información al gobierno estatal sobre el proyecto de abastecimiento de agua para la zona metropolitana el 4 de marzo de 2004. Esta medida fue ante la aprobación apresurada de la LVI legislatura.

El desconocimiento devino en desconfianza. Estos a su vez plantearon otro problema en cuanto a la viabilidad de la presa, a causa del desconocimiento de información y el hermetismo que se mostró al momento de la selección del proyecto de Arcediano; ocasionando que algunos miembros del poder legislativo dudaran en dar su aval plenamente, ya que la calidad del agua aún no era comprobada del todo.

El 5 de marzo de 2004, aún no se había terminado el estudio sobre la calidad del agua y por lo tanto, era imposible tener la certeza de que ésta fuera apta para el consumo humano (*Público*, 5 de marzo de 2004).

Posteriormente, Raúl Antonio Iglesias, representante regional de la CNA en una declaración a los medios de comunicación local el 10 de marzo de 2004, reconoció que el río Santiago sí presentaba altos índices de contaminación, sin embargo, dijo que al mezclarse el agua del río Santiago con las aguas del río Verde este índice baja considerablemente. En cuanto a los metales que arrastra el río se consideró que se podían eliminar mediante técnicas de potabilización, con este argumento la comisión regional de la CNA mostró su apoyo a la construcción de la presa.

José Luis Macías Godínez, funcionario de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, responsable del proyecto de la Presa de Arcediano, recordó que estas pruebas se realizan en un escenario en el que no hay control alguno de descargas de aguas residuales hacia el Verde y el Santiago, lo cual cambiará antes de que funcione el embalse (*Mural*, 11 de marzo de 2004).

En una de las múltiples entrevistas que los representantes del proyecto habían otorgado para defender y argumentar la viabilidad de Arcediano, señalaron que desde 2002 se habían monitoreado y desarrollado análisis de laboratorio en el sitio de Arcediano y 21 puntos más de las cuencas de sus ríos tributarios, con el objeto de conocer la naturaleza de los contaminantes, y se llegó a la conclusión de que, el agua es potabilizable y cumple con los límites establecidos en la NOM-

127-SSA (norma oficial mexicana para potabilización de agua). Las acciones de control de contaminación deberán ser previas al llenado de la presa (Dau, 30 de marzo de 2004).

A pesar de las ventajas que presentaba Arcediano hasta mediados del 2006, no se contempló la proyección de los costos de energía que se requerían para el bombeo a futuro, los costos de saneamiento y remediación ambiental (Durán y Torres: 2004, 29-40).

Ante la polémica desatada por Arcediano, el SIAPA se manifestó, haciendo un llamado público para que el Congreso aprobara el crédito para Arcediano, el cual ascendería hasta unos \$6,700 millones de pesos: \$ 3,200 millones para la construcción del sistema de captación y bombeo en el Río Verde; y \$3,500 millones para el programa de saneamiento de aguas en la Zona Conurbada de Guadalajara. Sin embargo, la construcción de la presa hasta el 2005 era incierta, ya que los argumentos de toda clase impedían el avance de las obras.

## CONCLUSIÓN

El manejo del agua a partir de cuencas hidrológicas permite la gestión de políticas de abastecimiento, saneamiento y distribución de agua a nivel regional con esquemas de descentralización político-administrativa, idóneos a la coyuntura democrática del planeta. Sin embargo dicha forma de gestión resulta ser compleja, si además de existir una penuria de agua no se acatan los preceptos normativos o en su defecto son rebasados por las prácticas políticas de los actores inmersos en la gestión de las políticas públicas destinadas al uso y manejo del agua.

De tal suerte, lo que podría ser un sistema integral del manejo del agua en México, específicamente en la cuenca Lerma-Chapala, es un escenario político en el cual, el agua se convierte en el móvil de intereses e ideologías diversos de cada actor que interviene en la gestión, ocasionando el efecto contrario, un problema de distribución de agua en los diferentes ámbitos de competencia pública (gobierno).

Por este motivo, si bien la búsqueda de opciones óptimas a partir de los criterios de las políticas públicas, desde una perspectiva de eficiencia y minimización de costos sociales, los límites y restricciones impuestos a las auto-

ridades gubernamentales tanto por el marco legal como por el panorama político se contraponen a las siguientes situaciones que rebasan los preceptos teóricos y normativos: recursos públicos escasos, burocracias con intereses propios, presión de poderosos grupos de interés y ataque de organizaciones no gubernamentales con fines políticos, entre otros. Traducido en el caso de Jalisco a tres hidropolíticas de diferente ámbito pero con la misma naturaleza.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (editor) (1992) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1993) *La implementación de las políticas*. Col. Antologías de política pública/4. México: ed. Miguel Ángel Porrúa.
- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel (1995) *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: FCE.
- Alonso, Jorge (1995) *El cambio en Jalisco. Las elecciones de 1994 y 1995*. Guadalajara: UDG.
- ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía (1996) *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. México: UNAM y Plaza y Valdés.
- ARANA CERVANTES, Marcos (1980) *Agua para todos. La lucha de una ciudad por apagar su sed*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, SIAPA.
- ÁVILA GARCÍA, Patricia (editor) (2002) *Agua, Cultura y Sociedad en México*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Treviño, Ana Helena. “La participación de los actores sociales en el servicio público urbano: el caso del agua potable en la cuenca del río Laja”.
- (2003) Boehm Brigitte y Juan Manuel Durán Juárez. “Posturas políticas frente a la escasez de agua en la cuenca Chapala: el caso del crédito japonés”. En *Agua, medio ambiente y desarrollo en el siglo XXI*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Maury, Rene George (2003) “Hidropolítica y conflictos por el agua en el mediterráneo: el caso del medio oriente. En Patricia Ávila. *Agua, medio ambiente y desarrollo en el siglo XXI*. El Colegio de Michoacán: Zamora, p. 387-395.

- Ávila Patricia. “De la hidropolítica a la gestión sustentable del agua”. En Patricia Ávila. *Agua, medio ambiente y desarrollo en el siglo XXI*, p. 41
- AYALA ESPINO, José (1999) *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: FCE.
- BAÑÓN R. y CARRILLO E.(comp.) (1997) *La nueva administración pública*. Alianza Editorial. Madrid.
- BOEHM SCHONDUBE, Brigitte, et. (2002) *Al. Los estudios del agua en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- CAIRE, Georgina L. *Implicaciones del marco institucional y de la organización gubernamental para la gestión ambiental por cuencas. El caso de la cuenca Lerma-Chapala*. México: Instituto Nacional de Ecología.
- . *Retos para la gestión ambiental de la cuenca Lerma-Chapala: obstáculos institucionales para la introducción del manejo integral de las cuencas*. México: Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT. [www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/452/caire.html](http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/452/caire.html)
- GALLARDO GÓMEZ, Rigoberto, María Marván Laborde, Jorge Alonso, et.al. (coords) (1998) *Jalisco; Tres años de alternancia*. Tlaquepaque: ITESO-UDG.
- GÓMEZ, Alicia (1997) *Crisis y transición en Jalisco*. Guadalajara: CUCSH-UDG.
- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA (INE) (2003) *Diagnóstico bio-físico y socio-económico de la cuenca Lerma-Chapala*.
- LÓPEZ, Mario (2005) “Geopolítica y gestión pública del agua en la Zona Metropolitana de Guadalajara: un análisis de lo global a lo local.” (Tesis de grado de Maestría), Tlaquepaque: ITESO.
- LUGO ARIAS, Felipe Tito (2004) “beneficios del convenio de concertación para la disponibilidad, distribución y usos de las aguas superficiales de la cuenca Lerma-Chapala”. CEAS Jalisco.
- RAMÍREZ SAIZ, Juan Manuel (coord.) (1998) *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuesta de los ayuntamientos*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- y Jorge REGALADO SANTILLÁN (2000) *Cambio político y participación ciudadana en México*. México: Centro de Estudios de Política comparada-Universidad de Guadalajara.
- ROJAS, José Juan Pablo Ramírez (2006) “Las políticas públicas para el abasto de agua a Guadalajara de 1994-2005”. [Tesis de grado maestría], Zapopan: El Colegio de Jalisco.

SHIVA, Vandana (2003) *Las guerras del agua*. México: Siglo XXI.

*Hemerografía y publicaciones periódicas*

*Boletín del Archivo Histórico del Agua*. México: Archivo histórico del Agua, año 9, núm. 28, septiembre-diciembre de 2004.

*Carta económica regional*, no. 89. Guadalajara: UDG, julio-septiembre, 2004.

*Carta económica regional*, no 90. Guadalajara: UDG, octubre-diciembre de 2004.

— Juan Manuel Durán Juárez y Alicia Torres Rodríguez. “Los costos ambientales del abastecimiento de agua a las ciudades. El caso de la zona metropolitana de Guadalajara. Algunas reflexiones sobre el abastecimiento de agua a la ZMG y el proyecto de Arcediano”. pp. 29-40.

*El informador*, Hemeroteca. *Guadalajara* de mayo de 1997 a diciembre de 2005.

*Estudios jaliscienses*, no. 62, Zapopan: El Colegio de Jalisco, noviembre de 2005.

— Loeza Laura Reyes. “OCs: actividad legislativa y alternancia”

INEGI Jalisco. Tabulados Básicos Nacionales y por Entidad Federativa. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. México: Aguascalientes 2001.

*Mural*, hemeroteca. *Guadalajara* de 2001 a diciembre de 2005.

*Público*. *Guadalajara* de 2000 a diciembre de 2005.

*Renglones 49*. Tlaquepaque: ITESO, agosto-noviembre 2001, año 16.

— Pérez Peña Ofelia y Gabriel Torres. “La insaciable sed de agua de la zona metropolitana de Guadalajara”.

*Entrevistas*

BRAVO PADILLA, Tonatiuh. Entrevista realizada por José Antonio Fernández, Claudia Reynoso y Eduardo Mar de la Paz. 30 de marzo de 2004.

DAU, Enrique en una entrevista realizada por *Mural*. Agustín Castillo. “Contaminación es tratable”. *Mural*. Guadalajara, 30 de marzo de 2004. secc. Guadalajara/ciudad y región.

LEÓN CORRALES, Pedro. Miembro del Instituto de Derecho Ambiental (Idea) y asesor jurídico de varios ciudadanos afectados por las obras de la presa. Entrevista realizada por Agustín Castillo. *Público*, 15 de enero de 2004. sec. Comunidad.

- ROMERO HICKS, Juan Carlos, gobernador constitucional del estado de Guanajuato. *Artículo publicado por el gobernador de Guanajuato*. Guanajuato: gobierno del estado de Guanajuato, 19 de diciembre de 2004.
- SANDOVAL, Jorge Aristóteles. Entrevista realizada por Carlos Maguey. "Falta información para Arcediano". *Mural*. Guadalajara, 19 de febrero de 2004. Secc. Comunidad.
- VILLAGÓMEZ, Manuel. Entrevista realizada por José Juan Pablo Rojas Ramírez en el congreso del estado de Jalisco, 16 de mayo de 2005

*Documentos oficiales*

- Diario Oficial de la Federación (D.O.F), sobre el Volumen de agua reservado para el estado de Jalisco en la gestión del agua en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago 17/XI/1997.
- Ley de Aguas Nacionales. H. Congreso de la Unión: ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, 1° de diciembre de 1992. (Reforma aplicada el 29/04/2004 D.O.F)
- Plan Nacional Hídrico Mexicano 1995-2001 y 2001-2006
- Recuperación y Sustentabilidad de la Cuenca Lerma Chapala, firma del acuerdo de coordinación 2004-2012*; Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Querétaro, 2004.

*Internet*

- [www.francia.org.mx/coopcyt/coopenAgua/AguaMetLAN.htm](http://www.francia.org.mx/coopcyt/coopenAgua/AguaMetLAN.htm)
- [http://www.Ecoportal.net/contenido/temas\\_especiales/agua/territorio\\_y\\_geopolitica\\_imperial\\_del\\_agua\\_el\\_caso de mesoamerica.htm](http://www.Ecoportal.net/contenido/temas_especiales/agua/territorio_y_geopolitica_imperial_del_agua_el_caso_de_mesoamerica.htm)
- [www.centrogeo.org.mx/internet2/chapala/dinamicaespacial.htm](http://www.centrogeo.org.mx/internet2/chapala/dinamicaespacial.htm)
- <http://ceas.jalisco.gob.mx/reg12.html>
- <http://sedeur.jalisco.gob.mx/planesregionales/centro/PDF/4%20DIAGNOSTICO%20REGIONAL%20PARTE%201.PDF>

*Instituciones y ONGs*

- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA. Diagnostico Bio-fisico y socio-economico de la cuenca Lerma-Chapala. Diciembre de 2003.

SECCIÓN ARTÍCULOS

- CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS COMUNITARIAS (CIEPAC). “14 de marzo, día mundial contra las represas”. 18 de febrero de 2004. <http://www.ciepac.org/bulletins/301-%20500/bolec396.htm>, *passim*
- MAPDER. *Declaración de Arcediano*. Guadalajara: Testimonio presencial en el Ex ejido de Arcediano, 13-15 de marzo de 2005. (Documento inédito entregado a Juan Pablo Rojas en el encuentro por parte de la dirección de MAPDER.
- COMISIÓN ESTATAL DE AGUA Y SANEAMIENTO (CEAS). Coordinación de zona conurbada. *Proyecto Presa de Arcediano. Abastecimiento y Saneamiento*. Agosto de 2004.