

2012-09

# Los consejos de cuenca en México como espacio de gobernanza. El caso de la cuenca Lerma–Chapala durante la sequía de 1997–2003

Flores-Elizondo, Rodrigo

---

Flores-Elizondo, R. (2012) "Los consejos de cuenca en México como espacio de gobernanza. El caso de la cuenca Lerma–Chapala durante la sequía de 1997–2003". En Ochoa-García, H. & Bürkner, H.J. (coord.) *Gobernanza y gestión del agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara*. Guadalajara: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/454>

*Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:*  
<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-ND-2.5-MX.pdf>

*(El documento empieza en la siguiente página)*

# LOS CONSEJOS DE CUENCA EN MÉXICO COMO ESPACIO DE GOBERNANZA. EL CASO DE LA CUENCA LERMA–CHAPALA DURANTE LA SEQUÍA DE 1997–2003

Rodrigo Flores Elizondo

Los espacios de gobernanza del agua en México suelen basarse en modelos discutidos en foros internacionales, pero su implementación da cuenta de una historia de grupos sociales locales con dominancia desigual sobre el recurso hídrico. Son espacios en los que hay tensiones y en los que el poder se mueve para que accedan nuevos agentes, o para evitar que lo hagan. La gobernanza se inscribe, por tanto, en una historia de múltiples arenas de conflicto entre agentes con diferentes capacidades de agencia (Giddens, 1995), cuyos proyectos se entretajan (Long, 2007). Cuando estos espacios además se establecen en el marco de una crisis —de sequía, en el caso que aquí se examina—, el que se logren acuerdos es un hito que señala el grado de madurez que una sociedad va alcanzando.

La cuenca Lerma–Chapala abarca unos 55,000 km<sup>2</sup> del occidente de México. El uso excesivo del agua y un deficiente saneamiento se conjugaron con una sequía al final del siglo XX, que llevó a la región a una crisis ecológica, económica, social y política que rondó los límites de la ingobernabilidad. Afortunadamente, después de tres años de negociación, se llegó a un acuerdo de distribución de aguas superficiales (ADAS) hacia finales de 2004 que, aunque limitado y perfectible, puso la pauta para que el diálogo prevaleciera en el conflicto. Analizar los procesos bajo los cuales se configuran espacios

de gobernanza, así como su desempeño en las crisis, ayuda a entender la naturaleza y las posibilidades de la gobernanza del agua en México.

La parte inicial del presente texto examina lo que ha sido el primer consejo de cuenca de México: su diseño, génesis, sus acuerdos y limitantes. Una caracterización de sus agentes es posible desde sus posturas e intereses; ambos, directamente relacionados con la situación de cada uno en el desarrollo socioeconómico y político sobre el territorio de la cuenca. En la segunda parte del texto se aplican los análisis desde la construcción social del medio ambiente (CSMA) y de arenas e interfaces, explorando la evolución que se va dando en la gobernanza. En la conclusión, se recuperan los logros del proceso hacia el ADAS de 2004 para sus agentes, evaluando también su capacidad de hacer una diferencia en cuestiones de política pública ambiental.

## Planteamiento del escenario

### *Consejos de cuenca en México*

La Comisión Nacional del Agua (CNA inicialmente, Conagua desde 2006) es la máxima autoridad en México para la gestión del agua. Fue creada en 1989 y tiene a los consejos de cuenca como uno de sus espacios de gestión, como se lo demanda la Ley de Aguas Nacionales (LAN) de 1992 (refrendada en este punto por la versión de 2004 de tal ley). Si bien la Conagua está al frente de casi todos los procesos y decisiones, ha tenido que abrir espacios de participación: una guisa de parlamento del agua. Delegados de los gobiernos de los estados involucrados en cada cuenca, funcionarios del gabinete federal y representantes de los usuarios (poseedores de títulos de concesión) están convocados.

Los consejos de cuenca mexicanos son definidos en la LAN como instancias de coordinación y concertación entre la Conagua, las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal, municipal y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica (véase la gráfica 2.1). Su objeto es formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración

de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca (LAN, artículo 13).

La estructura del consejo de cuenca tiene dos niveles de operación: el Consejo en pleno y el Grupo de seguimiento y evaluación (GSE).<sup>1</sup> Al primero asiste como presidente el director de la Conagua y, como secretario técnico, el gerente regional de la Conagua. Después hay varios vocales: uno por cada gobierno estatal en la cuenca —donde los titulares son los gobernadores— y uno para cada uso reconocidos en la cuenca: agrícola, acuícola, público–urbano, industrial, servicios, porcícola, etc. El nivel del GSE es igual, salvo que los estados son representados de manera titular por los suplentes de los gobernadores en el consejo de cuenca.

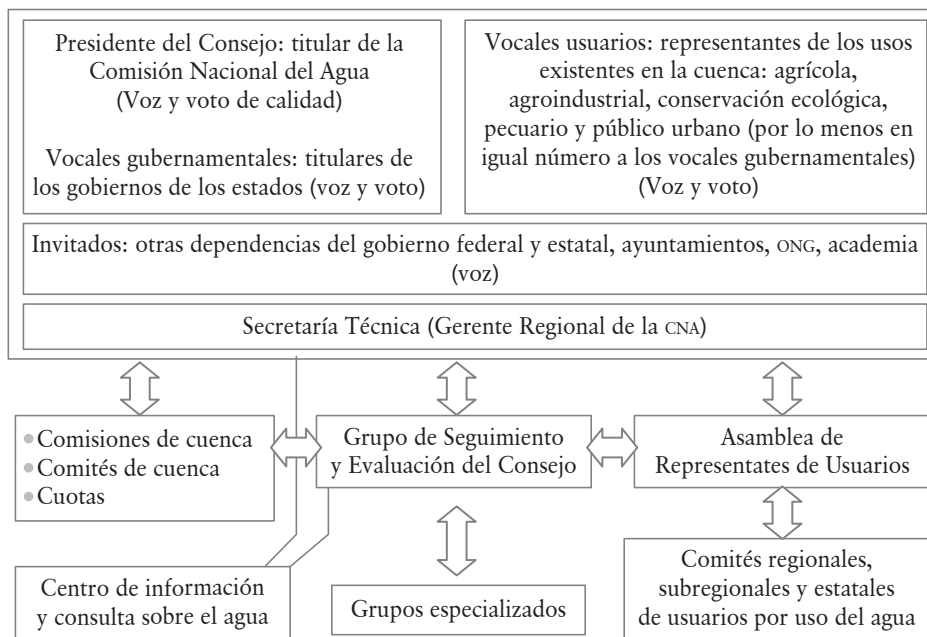
Para su funcionamiento, los consejos de cuenca pueden contar con organizaciones auxiliares a nivel de subcuenca, microcuenca o acuífero, denominadas respectivamente comisiones de cuenca, comités de cuenca y comités técnicos de aguas subterráneas (Cotas).

Durante los años noventa del siglo XX, la Conagua estableció 13 organismos que abarcan una o más de las 26 cuencas en que se dividió al país (véase la gráfica 2.2); cada una tiene un consejo; el último en instalarse fue el de la costa Pacífico Centro, en 2009.

La gráfica 2.2 muestra sobrepuestos los organismos de cuenca y los estados de la república. Jalisco, por ejemplo, queda casi completamente abarcado por el Organismo de Cuenca Lerma–Santiago–Pacífico que conjunta las cuencas Lerma–Chapala, río Santiago y costa Pacífico Centro. Solo una pequeña parte del sur de Jalisco queda en la cuenca del río Balsas, en el organismo de cuenca del mismo nombre. Los organismos de cuenca son las divisiones administrativas de la Conagua. Hasta 2008, se llamaban Regiones Hídricas Administrativas, y la Lerma–Santiago–Pacífico era la VIII (como todavía aparece en la gráfica 2.2).

1. La descripción que se hace de la estructura se refiere a la existente en los años de estudio: 2002–2004. Actualmente, la esencia continúa, pero los nombres han cambiado y el número de vocales ha aumentado (véanse la nota al pie de las gráficas 2.1 y 2.8).

Gráfica 2.1 Estructura de los consejos de cuenca, según la Ley de Aguas Nacionales 1992\*



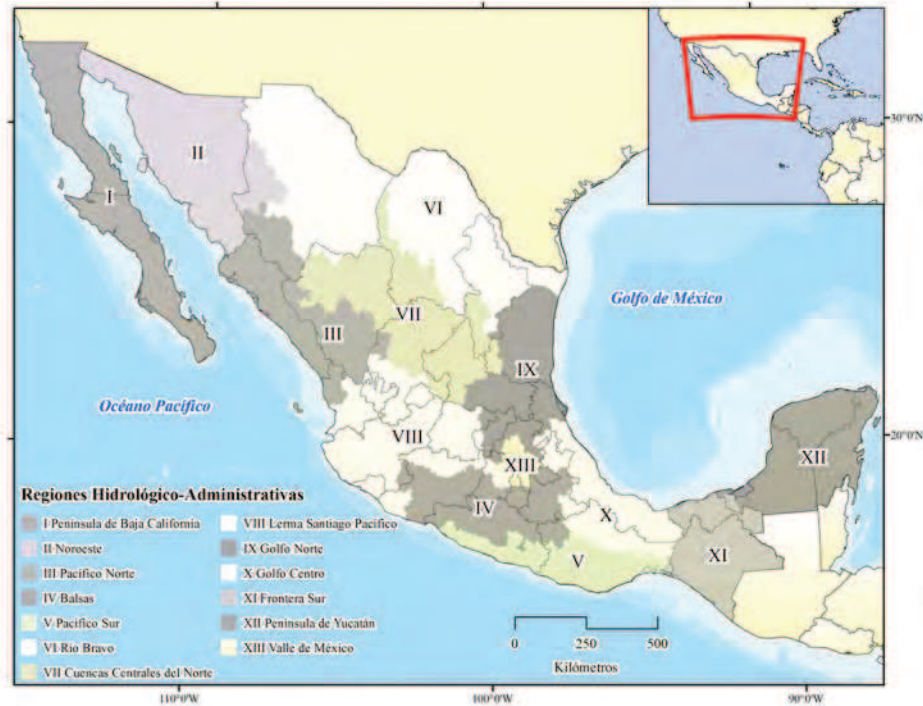
\* El esquema mostrado es el que operó en las jornadas que se estudian en este trabajo. Con la reforma de la LAN en 2004, los consejos de cuenca deben modificar su estructura para convocar a siete secretarías de estado y tantos representantes municipales como estatales haya.

Fuente: CNA, Programa hidráulico 2001–2006.

La cuenca Lerma–Chapala no es la más caudalosa del país ni la más desarrollada en infraestructura, ni siquiera la más contaminada, pero sí es una de las más saturadas en sus usos de agua tanto superficial como subterránea. Involucra a cinco estados: Querétaro, Michoacán, Guanajuato, Jalisco y el estado de México (véase la gráfica 2.3). Las cinco capitales de los estados mencionados se abastecen de agua de la cuenca (en ella también está involucrada parte de la misma ciudad de México);<sup>2</sup> además, la mitad del territorio

2. Guadalajara, la capital del estado de Jalisco, no está geográficamente en la cuenca Lerma–Chapala, pero sí toma dos terceras partes de su agua directamente del lago de Chapala. Por su parte, la ciudad de México abastece parte de su zona poniente desde los veneros del Lerma.

Gráfica 2.2 División hidrológico-administrativa de México contrastada con los límites estatales

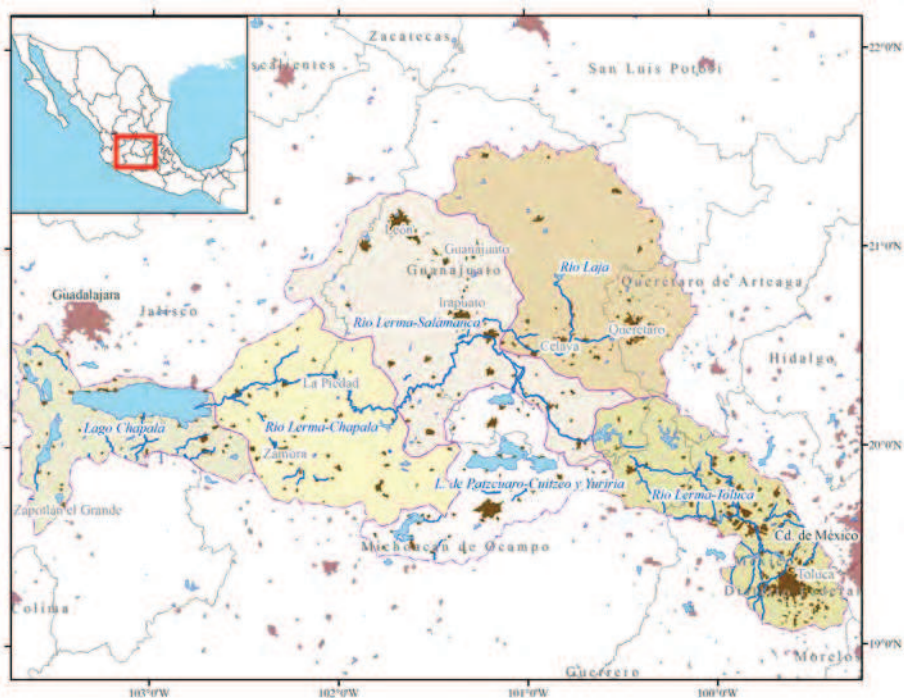


Fuente: Elaborado por Heliodoro Ochoa, con base en cartografía digital de la Semarnat y el INEGI.

de la cuenca tiene un uso agropecuario. El lago de Chapala, el más grande del país —7,897 hectómetros cúbicos (hm<sup>3</sup>)—, se encuentra al final de la mencionada cuenca y sus niveles de almacenamiento son tomados por los ambientalistas de Jalisco como indicador de la saturación en asignaciones a riego y otros usos productivos.

El desarrollo de la cuenca Lerma–Chapala también es la historia del entretrejo de proyectos económicos, políticos, sociales y ambientales, cuya constricción mutua crece a medida que se saturan los recursos de uso común de la región.

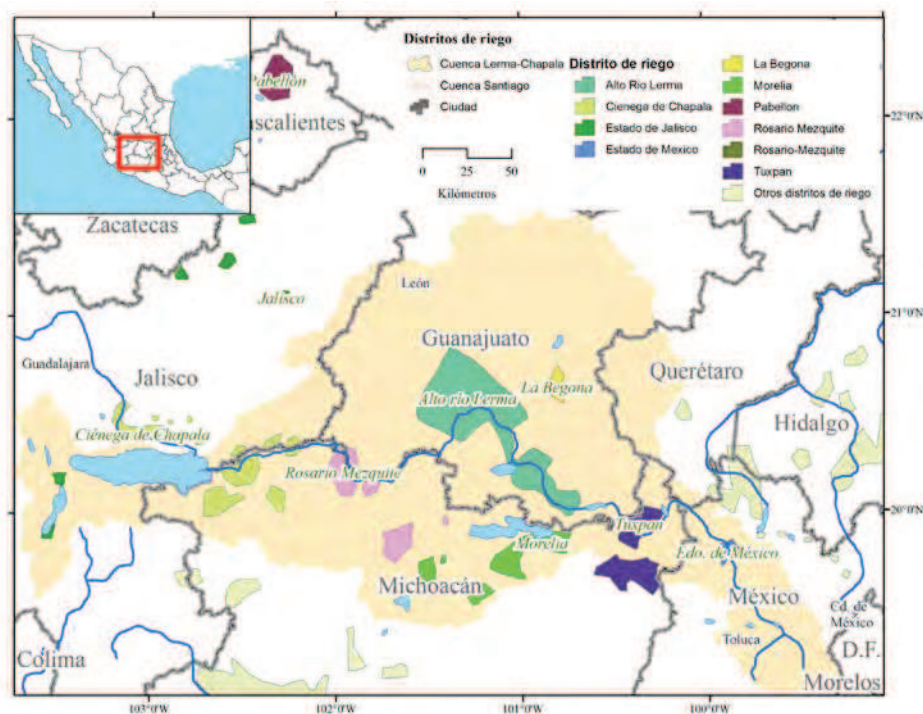
Gráfica 2.3 Ubicación de la cuenca Lerma–Chapala y las ciudades más importantes involucradas



Fuente: Elaborado por Heliodoro Ochoa, con base en cartografía digital de la Semarnat y el INEGI.

Al revisar la distribución de unidades económicas en la región, se encuentra que el desarrollo de los distritos de riego y de los subconjuntos de pequeña irrigación siguen evidentemente el río Lerma y sus obras de captación de agua superficial, además de los grandes cuerpos de agua naturales: el lago de Chapala y las lagunas de Cuitzeo y Yuriria (como se muestra en la gráfica 2.4). Las presas mayores, sobre el curso del Lerma o sus afluentes principales, son seguidas río abajo por los distritos de riego (DR) para los que fueron construidas, excepto la presa Tepuxtepec (en el Alto Lerma), cuya finalidad original fue la generación de energía eléctrica y se amplió después para alimentar también al DR 045 Tuxpan. La predominancia del DR 011 Alto Lerma (situado en Guanajuato, en realidad en el Medio Lerma), tanto

Gráfica 2.4 Distritos de riego en el Organismo de Cuenca Lerma–Santiago–Pacífico en 2005



Fuente: Elaborado por Heliodoro Ochoa, con base en cartografía digital de la Semarnat y el INEGI.

en superficie de irrigación como en demanda de agua total, concuerda con su liderazgo en las negociaciones que aquí se analizan. El DR 024 Ciénega de Chapala, por su parte, toma su agua prácticamente del lago, al igual que la mayor parte de la zona metropolitana de Guadalajara (dos terceras partes de su demanda de agua se cubren con extracciones directas del lago). Este centro urbano es el único que se incluye en el balance hidrométrico anual de agua superficial de la cuenca. El resto de las urbes en la región se alimentan casi totalmente de agua subterránea.

Por su parte, los corredores industriales y de servicios se ubican cerca de los núcleos urbanos —en su mayoría autoabastecidos por pozos— y de las



vías de comunicación principales (véase la gráfica 2.5). Siguen una línea que toca Toluca, Querétaro y León, en la parte norte de la cuenca; en la sur son más bien escasos. Las agroindustrias, ya sea que usen insumos producidos en el campo o produzcan insumos para este (como alimentos para cría y engorda o como fertilizantes), se distribuyen cerca de los sitios de siembra pero cercanos a ciudades medias.

La presión social y política le valió ser la primera cuenca a nivel nacional donde se instituyó un acuerdo de distribución de aguas superficiales (1991) y un consejo de cuenca (1993). Una sequía en la región (1997–2003)<sup>3</sup> mostraría la necesidad de revisar dicho acuerdo. El advenimiento de nuevos agentes sociales haría de esta revisión un interesante ejercicio para medir los alcances y mecanismos de la gobernanza ambiental regional en el occidente de México.

## El primer consejo de cuenca del país

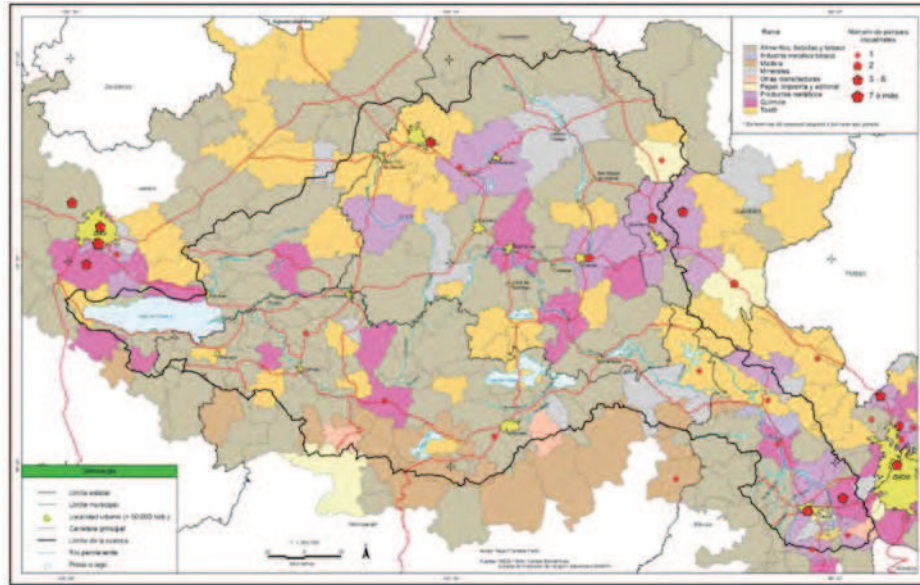
### *Tensiones y resultantes*

En contraste con documentos oficiales, los consejos de cuenca muestran una serie de contradicciones sobre su representatividad social, su capacidad de tomar decisiones y llevar a cabo acciones con independencia de la Conagua, su autoridad real, así como su capacidad para promover un desarrollo sustentable en la región de su cuenca. Lo anterior pone en duda si se trata de un parlamento del agua o, al menos, de un espacio que permita su gobernanza.

La primera cuestión que salta a la vista es que la Conagua y sus denominaciones anteriores han mostrado una forma de operar autoritaria y centralista durante el siglo XX (Aboites, 1998; Rap, Wester y Pérez-Prado, 2003; Torres y Pérez, 2005; López, 2005). Dada esta trayectoria, no se entiende por qué promueve la figura de consejos de cuenca —con la participación

3. Las series de años con precipitaciones 5% o mayores, por debajo del promedio histórico, comenzaron desde 1992; pero fue hasta 1997 cuando se registró el nivel crítico en el lago de Chapala al no alcanzar los 3,300 hm<sup>3</sup> de almacenamiento después de lluvias (inicios de noviembre).

Gráfica 2.5 Parques industriales en la cuenca Lerma–Chapala



Fuente: Cotler, Mazari y De Anda, 2006: 64.

social que suponen— dentro de su esquema de gestión. Los factores mencionados pueden unirse a otros en la coyuntura histórica, para mostrar la aparición de los consejos de cuenca en México como la resultante de al menos cuatro puntos de tensión.

La primera tensión puede denominarse institucional. Se ubica en las mismas entidades de gobierno encargadas de la administración del agua a lo largo del siglo XX. Durante el segundo cuarto de esos cien años, se fundó la Comisión Nacional de Irrigación (1926) con el encargo de dar agua a la irrigación agrícola. Tal comisión se elevó a Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) en 1946, como reconocimiento de su utilidad, la cual desarrolló una escuela de ingenieros civiles con una visión de desarrollo basada en grandes obras hidráulicas; en las que tenían que ver con la agricultura, entró en conflictos de visión y territorio con los ingenieros agrónomos (Rap, Wester y Pérez-Prado, 2003).

Por decreto presidencial, en 1976 la SRH pasó a ser parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), perdiendo su autonomía de gestión. Este cambio volvió al orgulloso cuerpo de ingenieros civiles en subordinados de los agrónomos. Pasaron los dos siguientes sexenios tratando de recuperar sus privilegios de autonomía (en planeación, ejecución y manejo de presupuesto) y acceso directo con el presidente de la república. Finalmente, durante la campaña de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la república, lograron que este escuchara sus demandas y los tomara en cuenta para un paquete de reformas, el cual no fue totalmente al gusto de los hidrócratas,<sup>4</sup> pues Salinas tenía sus propias tensiones, las de la legitimidad.

Las tensiones de la legitimidad son las segundas para entender el entramado. Las elecciones en las que Salinas de Gortari llegó a la presidencia de la república para el periodo 1988–1994 fueron las más discutibles de la historia de México hasta ese momento.<sup>5</sup> La sombra de la ilegitimidad y la corrupción estuvo presente desde antes del inicio de su mandato y perduran hasta principios de 2012. Para contrarrestarla, Salinas proclamó e instrumentó mecanismos en los que pretendía resaltar la participación social en detrimento del control del estado. La figura de los consejos de cuenca sería parte de un paquete que incluyó la concentración de los hidrócratas en una Conagua en la estructura de la SARH, pero con amplia autonomía y control sobre la gestión del agua, y la cesión de los 78 distritos de riego del país a los usuarios. La derogación de la Ley Federal del Agua de 1972, por la Ley de Aguas Nacionales de 1992, de corte más mercantil–ambiental, fue otro de los elementos (Ortiz, 1998, Aboites, 2005). Así, Salinas avanzaba en su propio proyecto de reducción del estado, corporativismo, apertura comercial y privatización —proyecto neoliberal según sus detractores (Guillén, 1997; Dávila, 2006), reforma del estado o ajuste estructural; para más precisión (Corona, 1992; Román, 2000; Román, Flores y Govea, 2004; Stiglitz, 2004)—, inscrito en la tensión socioeconómica de los años ochenta del siglo XX.

4. La expresión es de Wester (2008), y retrata la condición de “burócratas del agua” o “hidroburócratas”.

5. A mi parecer, las de 2006 las han superado.

La tercera tensión, la de la crisis socioeconómica, tiene una trayectoria de varias décadas. El modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, que siguió México desde 1940, había llegado al límite de sus posibilidades durante los años setenta, aunque el ciclo de crisis–auge–crisis del petróleo (1973–1981) le dio un respiro al país, solo para sostener la situación un poco más y hacerla caer desde más alto (Román y Arufe, 2004). El presidente de la república, José López Portillo (1976–1982), cerró su periodo con una crisis de deuda externa. Su sucesor, Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988), instrumentó la política de austeridad y desmembramiento de las empresas del estado, sobre todo las que se señalaban como ineficientes cargas al erario (Román, 2000; Unda, 2003)—, y los distritos de riego fueron puestos en la mira (Rap, 2004; Wester, 2008). El proceso de desincorporación de estos comenzó bajo Salinas de Gortari, en 1991, y duraría la década siguiente. La otra pieza de una gestión conjunta con los usuarios del agua —al menos en el discurso—, se dio con la creación de los consejos de cuenca. Se pretendía que, en manos de un cuerpo colegiado que representara los distintos usos del agua en una cuenca, se podrían tomar mejores decisiones sobre cómo administrar el vital líquido disponible. No es extraño que los bancos de agua hayan aparecido como concepto auxiliar desde la LAN de 1992 y durante las discusiones hacia el nuevo Acuerdo de distribución de aguas superficiales (ADAS) en la cuenca Lerma–Chapala. Para Aboites (2005), comienza entonces la era del modelo de manejo hidráulico mercantil–ambiental.

La cuarta y última tensión es la hídrica–ambiental. El notorio descenso en los niveles del lago de Chapala llevó a que fuera el centro de atención social y político (polución en cuerpos de agua, pérdida de vida natural y degradación del paisaje completaban los elementos del clamor, además de la cantidad faltante de agua). Pero la solución para la sobreexplotación y contaminación del río Lerma —principal afluente del lago— tenía que hacerse con la participación de todos los involucrados, desde el nacimiento de dicho curso de agua —en las lagunas del Nevado de Toluca— y en los principales afluentes en Querétaro y Guanajuato. Durante su campaña presidencial en la ribera del lago de Chapala —en abril de 1988—, Salinas de Gortari hizo el compromiso de remediar la situación. Ya como presidente, regresó un

año después y convocó a los gobernadores de los estados involucrados en la cuenca Lerma–Chapala a fin de firmar el convenio de cooperación del que resultaría el ADAS de 1991. Del grupo firmante, y del seguimiento del acuerdo, se instalaría el primer consejo de cuenca de México en 1993 (Conagua, 2000; Pérez, 2004).

Así, el consejo de cuenca fue la resultante compleja que no deseaban los hidrócratas, pero que tuvieron que aceptar como parte del paquete por el que obtuvieron su independencia parcial a través de la Conagua.

### *Génesis y acuerdos del Consejo de la Cuenca Lerma–Chapala*

Tras la directiva cupular y estudios principalmente de carácter hidrológico, se llegó al ADAS de 1991, vigente hasta finales de 2004. Dicho documento asignaba determinados volúmenes a los usuarios para tiempos de alta y media disponibilidad, definidos respectivamente si el lago de Chapala almacenaba más de 6,000 hm<sup>3</sup>, o si tenían entre esa cantidad y 3,300 hm<sup>3</sup>. Pero no contemplaba con claridad eventos de baja disponibilidad (cuando el lago tenía menos de los 3,300 hm<sup>3</sup>, los volúmenes de asignación no permitían la recarga del vaso lacustre), ni especificaba el destino de las aguas no asignadas (“remanente” en las presas tras aplicar las fórmulas de asignación a los regantes en la cuenca); ello redundó en ventajas para los agricultores de Guanajuato, principalmente, pues podían conseguir asignaciones extra desde el “remanente”. También sirvió de margen para que la Conagua llevara a cabo trasvases para el lago de Chapala entre 1999 y 2003, pues la LAN de 1992 le otorgaba la potestad sobre los volúmenes no asignados.

Junto a ese acuerdo, se establecieron programas de uso eficiente del agua y de vigilancia, y también el compromiso de no construir obra adicional en la cuenca. La SARH —a cargo del acuerdo— fue la encargada de dar asistencia técnica a agricultores para el cambio de cultivos menos consumidores de agua. Nada de esto se cumplió. Sin embargo, las reglas de distribución establecidas en el acuerdo y la asignación de volúmenes por usuario, a pesar de las controversias, sí fueron observadas (Conagua, 2005a).

A raíz del acuerdo de 1991 se generaron grupos como el Consejo Consultivo, el Grupo de Trabajo Técnico y el Grupo Permanente, introducidos como figuras en la LAN. En diciembre de 1993, se le cambió el nombre al Consejo Consultivo por el de Consejo de la Cuenca Lerma Chapala (CCLCH), convirtiéndose el primero en el país. En 1995, se creó la primera Asamblea de Usuarios del CCLCH, pues, hasta entonces, solo participaban funcionarios y representantes de los estados involucrados.

Conforme a los mecanismos del acuerdo de 1991, y ante el registro de lluvias escasas, el CCLCH comenzó a reducir asignaciones a usuarios de agua superficial para la agricultura de riego y para la provisión urbana de la zona metropolitana de Guadalajara, desde 1997. A esta reducción de asignaciones siguieron los trasvases de “remanentes” hacia el lago de Chapala, que comenzaron a acordarse también en el CCLCH desde 1999, con el argumento de aliviar la presión sobre Chapala (mejor dicho, sobre la zona metropolitana de Guadalajara). Los agricultores de Guanajuato se inconformaron y amenazaron con tomar instalaciones hidráulicas para “defender su agua con la vida”, según sus propias palabras. Por su parte, la Conagua pidió el apoyo de la Policía Federal Preventiva para evitar robos y desvíos de los volúmenes en tránsito de trasvase por el Lerma. Pese a todo, no pudo evitarse que el vaso lacustre llegara a 15% de su capacidad a mediados de 2002. La preocupación de la ciudadanía jalisciense en general y la presión de grupos de académicos y ambientalistas, presentes en el conflicto desde años antes, se hizo más fuerte. Finalmente, las organizaciones ambientalistas de la sociedad civil de Jalisco —que habían difundido su inquietud por los niveles del lago desde el inicio de la sequía— y los agricultores de Guanajuato estuvieron a punto de enfrentarse físicamente durante la sesión del Grupo de seguimiento y evaluación (GSE) del consejo de cuenca en Metepec, estado de México, en noviembre de 2002. Los mismos gobernadores de los dos estados implicados habían calentado el ambiente con sus declaraciones las semanas previas. La cuenca y su consejo tocaron los límites de la ingobernabilidad.

Sin embargo, 25 meses después en el mismo Metepec, las partes, otrora enfrentadas, puntualizaban los detalles del texto del nuevo Acuerdo de distribución de aguas superficiales para la cuenca Lerma–Chapala. La historia de

cómo se evitó la guerra por el agua en el occidente de México a principios de este siglo XXI, es por demás interesante, pues echó a andar bajo presión al CCLCH: los usuarios, los funcionarios, los gobernantes involucrados directamente, y los intereses implicados indirectamente (ambientalistas, industriales, científicos de la sociedad y de la naturaleza), fueron puestos a proponer y debatir soluciones para preservar el sistema hídrico en común, pero lo hicieron también intentando salvar sus propios proyectos y agendas.

### **Caracterización de agentes**

Retomando la idea de aproximarse a la cuenca como un espacio en el que confluyen los proyectos de distintos grupos humanos, se procede ahora a distinguirlos partiendo desde la estructura operativa del consejo de cuenca. En el CCLCH había 11 vocales: uno por cada gobierno estatal en la cuenca —donde los titulares son los gobernadores— y uno para cada uno de los seis usos reconocidos en la cuenca: agrícola, acuícola, público-urbano, industrial, de servicios y porcícola. Cada estado y cada uso tienen distintos intereses según sus problemáticas, como se ilustra en el cuadro 2.1. Sin embargo, también pueden observarse alineaciones según el origen estatal del vocal titular de uso, como fue el sistemático voto en bloque de los tres representantes de usos provenientes de Guanajuato durante 2003 y 2004. Salvo en el caso del uso agrícola en los periodos 1999–2003 y 2003–2007, los representantes de usuarios suelen ser discretos y entrar en pocas discrepancias.

El estado de México y Querétaro, ambos en la parte de la cabecera de la cuenca, no tienen grandes áreas agrícolas sino industriales y urbanas. Estas son abastecidas principalmente por pozos (como es el caso de casi toda la cuenca). Así, sus temas naturales son el manejo de aguas subterráneas y el saneamiento de sus aguas de desecho. A Michoacán, con un gran potencial de biodiversidad, le interesa su preservación sustentable, por lo que el tema del saneamiento también es de su interés; esta parte de la cuenca tiene menos problemas de déficit (Conagua, 2005a) por lo que, aun con

distritos de riego en la zona, este estado no tiene necesidad de alinearse en los debates por la distribución de agua.

Guanajuato tiene problemas de pozos (urbanos e industriales) como de saneamiento de aguas de desecho. Pero su principal interés para debatir ha sido la distribución de agua superficial, dado que, como se muestra en la gráfica 2.4, alberga la mayor superficie de riego de la cuenca. Jalisco, finalmente, tiene la mayoría de su instalación urbana e industrial después del lago de Chapala. Estrictamente, no es la cuenca Lerma–Chapala sino la del río Santiago.<sup>6</sup> Sin embargo, dada la dependencia con el lago, los niveles de este, así como la calidad del agua que le ingresa, fueron la prioridad de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Jalisco (CEAS) durante las jornadas de 2002 a 2004.<sup>7</sup>

Por otro lado, la vocalía del uso agrícola concentró su atención en la distribución de agua superficial. Ni los regantes con aguas subterráneas ni los subconjuntos de pequeña irrigación<sup>8</sup> —supuestamente también representados por dicho vocal— se sintieron amenazados por las deliberaciones y decisiones del consejo, por lo que dejaron este espacio de negociación a los distritos de riego de la cuenca. El vocal del uso acuícola centró su petición (en octubre de 2004) en que el nuevo ADAS permitiera la rehabilitación de infraestructura de bordos adicional para captar agua en los periodos de lluvia abundante —en los que se supone que no afectaría las concesiones de nadie—, a fin de ir llenando pequeños embalses y propiciar la cría de peces

6. Mucho se ha discutido si el sistema hídrico Lerma–Chapala–Santiago es una sola cuenca. La Fundación Cuenca Lerma–Chapala–Santiago, AC, así lo afirma desde su propia denominación. Sin embargo, la Conagua conviene en fraccionarlos, dado que la continuidad del río Santiago con el lago de Chapala solo se da en la época de lluvias —y bajo la manipulación humana de bombeos y presas— y que los escenarios geográficos y de desarrollo regional son distintos. Barkin y King (1970) señalaban que el Plan Lerma Asistencia Técnica, de mediados del siglo XX, respondía a un desarrollo socioeconómico muy superior y distinto al que podía encontrarse sobre el río Santiago.
7. Recuérdese que la red de relaciones entre conglomerados humanos y su explotación de los recursos presentes en la geografía física definen el espacio proyectado.
8. Se refiere a subsistemas de riego concesionados a la iniciativa privada que, por su gran cantidad, diversidad y pequeñas tomas individuales en comparación con los distritos de riego, son difíciles de controlar. Se les contempla en las contabilizaciones de distribución de agua superficial anual para fines informativos. Así, los únicos “clientes cautivos” son los agricultores asociados en distritos de riego.



**Cuadro 2.1 Temas y narrativas principales de los vocales en el consejo de cuenca**

Vocales	Temas principales	Principales narrativas
Estado de Guanajuato	Agua subterránea, distribución de agua, saneamiento.	Llegar a acuerdos que beneficien a todas las partes y usos productivos.
Estado de Jalisco	Distribución de agua, saneamiento.	Recuperar la sustentabilidad de la cuenca. Los niveles y la calidad del agua en Chapala serían indicadores de esto.
Estado de México	Agua subterránea, saneamiento.	Que los excedentes de agua superficial pudieran usarse para ayudar a disminuir la presión sobre el agua subterránea. Que los responsables de descargas residuales se hagan cargo de ellas.
Estado de Michoacán	Saneamiento, sustentabilidad.	Equidad en el acceso a pozos fronterizos con Jalisco y Guanajuato.
Estado de Querétaro	Agua subterránea, saneamiento.	Sin narrativas registradas.
Vocal uso agrícola	Distribución de agua.	Se respeten los derechos de concesión de agua (Chapala no tiene título de concesión). Las presas se hicieron para llenarse mandar el agua a Chapala es evaporarla, desperdiciarla.
Vocal uso acuícola	Habilitación de bordos para piscicultura.	Propiciar usos productivos alternativos y ecológicos.
Vocal uso industrial	Agua subterránea, saneamiento (no explícito).	Previsión para el futuro. La mayoría de los industriales no podrían sanear sus aguas residuales (entrevista en 2005).
Vocal uso porcícola	No definido. Saneamiento (no explícito)*.	Sin narrativas registradas.
Vocal uso público-urbano	Aguas subterráneas.	Recuperar mantos freáticos reinyectando la superficial excedente.
Vocal uso servicios	No definido.	Sin narrativas registradas.

\* Estudios de la Universidad de Guadalajara, del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA, Acqua) y del Instituto Nacional de Ecología (INE) coinciden en señalar al uso porcícola como uno de los principales contaminantes en la cuenca. El tema, sin embargo, nunca se expone en el consejo de cuenca. Es el mismo caso de los industriales. El tema y la narrativa correspondientes fueron propiciados en entrevista. Así, tema no explícito puede leerse como “tema a callar”. Fuente: Elaboración propia en base a notas hemerográficas, videgrabaciones y trabajo de campo.

como complemento a otras actividades agropecuarias. Ya con el agua en los bordos, argumentaba, simplemente se renueva en las lluvias sin mayor carga al resto del sistema. El vocal del uso público–urbano representa básicamente a los organismos operadores de agua y alcantarillado que tienen concesionado el servicio en ciudades medias y mayores. En su mayoría —a excepción de la zona metropolitana de Guadalajara que se surte de agua superficial del lago de Chapala— se trata de concesionarios de agua subterránea, quienes compiten con la industria autoabastecida. Las propuestas del vocal público–urbano han sido reinyectar al subsuelo el agua de lluvia en los periodos muy húmedos, a fin de ir reponiendo los mantos freáticos sobreexplotados. Ni la propuesta del vocal acuícola ni las del público–urbano fueron aceptadas como parte del ADAS 2004.

Con base en esos temas e intereses, se fueron desarrollando narrativas tendientes a darles sentido no solo al interés de cada parte sino a uno que pudiera ser compartido: un sentido común. Lo que se tenía en las arenas de diálogo, debate y decisión era la construcción de un sentir y un sentido común de cuenca con respecto a la gestión del agua: todos afirman buscar la sustentabilidad, pero, ¿cómo la comprenden? ¿Qué significa en cuanto a la distribución de agua escasa o a las inversiones para sanearla? ¿Qué significa en el compromiso de seguir creciendo económicamente y detener, al mismo tiempo, los índices de sobreexplotación de acuíferos y demás impactos ambientales? Los agentes, sus intereses y proyectos encontrados, así como las narrativas en las que los soportan, dinamiza una construcción social del medio ambiente.

### **Reconfiguración: arenas e interfaces en la negociación del ADAS 2004**

La construcción social del medio ambiente (CSMA) es un enfoque de sociología medioambiental que permite analizar situaciones conflictivas en las que los diversos agentes involucrados tienen distintas —y a veces enfrentadas— perspectivas sobre quién tiene derecho a los beneficios de un recurso y qué obtiene el resto (Hannigan, 1995; Lezama, 2004). Se entiende que todos los agentes son capaces de aportar en la objetivación de la realidad ambiental

y participar de sus consecuencias. ¿Quién se queda con el agua? ¿Con qué derecho? ¿Qué obtienen los otros agentes? Tal es el tipo de situaciones conflictivas en las que el enfoque de la CSMA puede ser útil.

Pero, abordar el conjunto de propuestas como si se dieran en un único foro, no permite distinguir los interlocutores a los que cada agente dirige sus argumentos. Una manera de delimitar estos espacios de disputa es establecer los dominios de debate y ubicarlos en arenas para, posteriormente, conectar las interfaces entre arenas y rearmar el campo. Las interfaces pueden vislumbrarse con mayor facilidad por las discontinuidades entre agencias.

Los dominios, definidos como los sitios de reglas, valores y normas que se vuelven centrales en los procesos de ordenamiento, y se producen y transforman a través de las experiencias compartidas y las luchas de actores (Long, 2007), pueden homologarse para fines de ubicación de las arenas, con los aportes tipo de la CSMA. Esto tiene sentido dado que, como observa José Esteban Castro (2006), los agentes tienen diversas visiones sobre el agua, que tienden a alinearse a sus cosmovisiones y competencias de ingenieros, ambientalistas, políticos, funcionarios, etcétera.

Los ingenieros hidráulicos tienden a enfocar el problema en  $m^3/s$ , índices de contaminación, o milímetros de lluvia ubicados en un territorio, independientemente de quién o qué viva en ese territorio. Los políticos sí piensan en las personas, pero como estadística y “opinión pública”: miles de personas beneficiadas, miles de empleos creados, miles de pesos generados, o cientos de afectados, miles marchando, millones cuestionando la legitimidad de las políticas públicas. Los funcionarios, a su vez, adquieren el lenguaje de las políticas públicas de sus ramos: áreas naturales protegidas, hectáreas tecnificadas, presupuesto ejercido. También se reconocen constreñidos —y protegidos de alguna manera— por el reglamento y la jerarquía burocrática (hidrocrática, en este caso). Los políticos, por su parte, parecen estar solo condicionados por sus grupos políticos, y estos por lo que interpretan como opinión pública (Sartori, 2003; Kapuscinski, 2007). Los profesionales mediáticos también se saben ceñidos por los mercados noticiosos y cacicazgos locales. Sin embargo, no solamente transmiten (o dejan de transmitir) hechos y opiniones; no nada más agregan el toque dramático mediático que

Hannigan (1995) recomienda para una CSMA exitosa: también contribuyen con elementos propios a la CSMA.

Los ambientalistas, por su lado, colman sus valoraciones y expresiones con lo que los tiene más impresionados: especies en peligro de extinción, biodiversidad en riesgo, comunidades con miedo a contraer cáncer, la batalla que se está perdiendo contra la desertificación nacional, etc. (¿cómo se cuadra eso con los m<sup>3</sup>/s o el presupuesto a ejercer?). También hay organizaciones de la sociedad civil con intereses socioeconómicos conectados a su labor ambientalista, como el conocido caso de Amigos del Lago, AC, y sus conexiones inmobiliarias en la ribera de Chapala (en la que los precios de las casas son directamente proporcionales al nivel del lago y a su calidad paisajística).<sup>9</sup>

Los académicos, finalmente, tienden a traducir sus visiones en términos de las categorías de análisis de las teorías de moda. Los que realmente dominan su campo, salen de su dominio y se preocupan por discutir con los otros agentes sus reflexiones en los términos de estos. Tales dominios no son privativos. Hay técnicos funcionarios que mezclan los dominios de ambos tipos de visión. Lo mismo puede verse entre los ambientalistas científicos. Lo más curioso son los científicos–ambientalistas–funcionarios, como los del Instituto Nacional de Ecología (INE) o los del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), que además son los que más proponen narrativas para la CSMA.

Los agentes y sus dominios, además, tienen proyectos, y es con estos y por ellos que se presentan en las arenas, que son, precisamente, los espacios en los que tienen lugar las contiendas. No se circunscriben a los dominios sino que los atraviesan. En las jornadas de conflicto hacia el ADAS 2004, tras un análisis que no cabría en este texto, pueden distinguirse cuatro arenas: la del campo contra la ciudad; la de los gobernadores; la del control institucional del agua, y la de la contaminación del agua.

9. La representación de Guanajuato lo proponía en el CCLCH como un giro económico más. De haber tenido éxito, tendría que haberse considerado dentro de la prelatura de usos de la LAN, en la que quedaría por debajo de la agricultura y la industria. Quizá sabiendo eso, los de Jalisco nunca aceptaron.

### *Arenas y agentes en torno al consejo de cuenca*

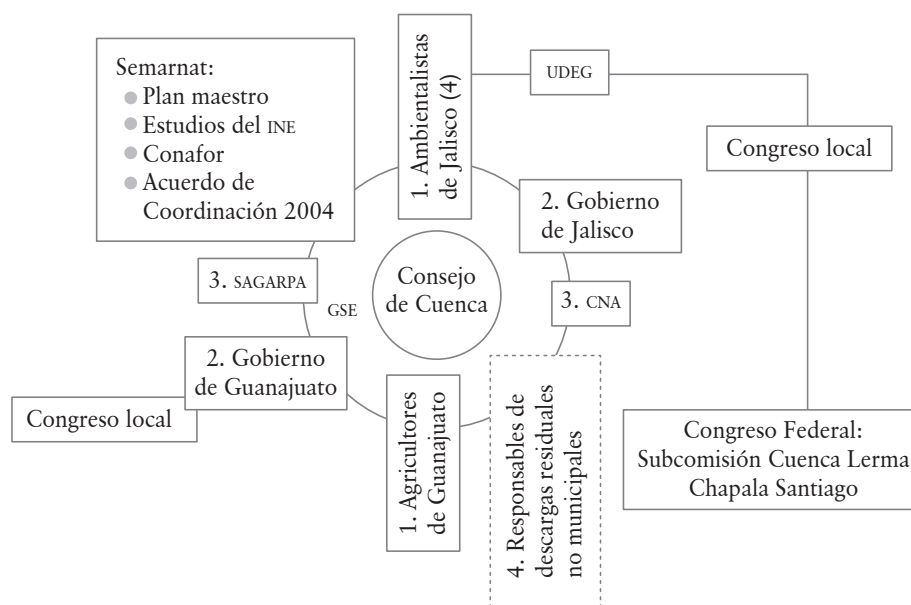
Establecidas las principales arenas participantes en las conflictivas jornadas hacia el nuevo ADAS en la cuenca Lerma–Chapala, pueden señalarse ahora las relaciones que las estructuraron entre 2002 y 2004. La gráfica 2.6 representa esta estructura de arenas. Hay que recordar que esta se modifica con el tiempo y que ya contaba con acciones y arenas antes de las jornadas hacia el ADAS. Por ello, los grupos de agentes que contendrían se han numerado: comienzan los ambientalistas de Jalisco, por un lado, y los agricultores de Guanajuato, por el otro, presentándose ante el consejo de cuenca por la asignación del agua. Es la arena de la ciudad contra el campo, en conflicto por el abasto de agua. Sin embargo, no son contendientes directos sino agentes que acuden por la misma agua ante el organismo que la gestiona (la Conagua). Una buena gestión de la autoridad puede evitar que el conflicto se vuelva guerra del agua; una mala no solo puede llevar a la ingobernabilidad sino que provoca que el proceso caiga en arenas con otras lógicas y fuerzas.

En un segundo momento aparece la arena de los gobernadores, que involucra directamente al de Guanajuato y al de Jalisco, aparentemente alineados con las causas de sus respectivos gobernados de la primera arena. Tras los mandatarios estatales están sus congresos locales. En un tercer momento se involucra a las entidades federales Conagua y Sagarpa, quienes ya son agentes contendientes en la arena del control del agua, décadas antes de que hubiera consejos de cuenca.

Los demás agentes son ubicados según los nexos con los agentes en las mesas de negociación del CCLCH (con voz y voto). Mención especial merece la Semarnat que, a pesar de ser cabeza de sector de la Conagua, tiene poca influencia sobre esta, por lo que no logra que el Plan Maestro de 2001, ni los valiosos estudios del INE, ni los esfuerzos de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) —órganos de la Semarnat— tengan mayor trascendencia en las sesiones del GSE.

En la gráfica 2.6 se ilustra (en líneas punteadas) una arena “invisible”: la de los contaminadores contra los ambientalistas. Sí existe, pero, tal es el poder de los primeros que la Conagua (encargada de inspeccionar y multar según

Gráfica 2.6 Proceso organizativo de la configuración de agentes alrededor del CCLCH hacia el ADAS 2004



Fuente: Elaboración propia con base en videos de sesiones del GSE, entrevistas y seguimiento hemerográfico.

la Ley Federal de Derechos) absorbe la interlocución entre ambos bandos y promueve que en el consejo de cuenca únicamente se trate el tema del saneamiento de aguas municipales (por las que responden gobiernos estatales y municipales). Los estados no tienen las competencias para interferir en lo que son descargas de aguas no municipales —principalmente provenientes de industrias—, y se limitan a colaborar con la instancia federal en la operación de sus programas de saneamiento de centros urbanos; es una arena difícil en la que no está claro con quién se enfrentan los ambientalistas. Finalmente, también las lluvias la desactivan, pues, como dice Walter Rast (científico miembro de la Red Living Lakes): “dilution is the solution for the pollution”. Es la cuarta arena mayor.

### *Discontinuidades*

Con el fin de clarificar la estructura del proceso organizativo de los agentes durante las jornadas de negociación hacia el ADAS de 2004, lo que sigue es explorar las interfaces críticas entre los procesos: los puntos de contradicción y discontinuidad de las acciones, interacciones y significaciones de los grupos de actores, discrepancias en valores, intereses, conocimiento y poder (Long, 2007: 443–445).

La primera discontinuidad que resalta es la simplificación que se hizo del clamor que enarbolaron los ambientalistas de Jalisco en 1999. La demanda original incluía varios puntos: que se respetara el Acuerdo de coordinación para la sustentabilidad de la cuenca, de 1989 (que incluía un programa de saneamiento y el ordenamiento de usos en la cuenca), se revisara para su mejora el ADAS 1991, y se declarara la cuenca como zona de restauración ecológica y recuperación de agua. Como resultado de dichas acciones, se esperaba que fluyera más agua al lago de Chapala, la cual estuviera menos contaminada, progresivamente. Se esperaba que la regulación y vigilancia sobre los usuarios de la cuenca —no solo los de aguas superficiales— detuviera la dinámica desarrollista en la región y la transformara en una de desarrollo sustentable. Sin embargo, la representación del gobierno de Jalisco en su abanderamiento de esta causa en el consejo de cuenca dejó de lado desde un principio la Declaratoria de zona de restauración ecológica y recuperación de agua, por el freno que suponía a la actividad industrial y de servicios, y se quedó con la revisión de acuerdos. Si bien pusieron sobre la mesa la calidad del agua a la par que la lucha por la cantidad, no presionaron más allá de la dinámica del programa de saneamiento (insuficiente por solo impulsar plantas de tratamiento de aguas municipales de desecho). La declaratoria, en consecuencia, fue manejada por los ambientalistas a través del Senado de la República y el tema de los daños a especies naturales en la cuenca fue propuesto como caso ante el Tribunal de la Comisión de Cooperación Ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (instancia encargada de vigilar situaciones de impacto ambiental derivadas del tratado).

Los agricultores de Guanajuato, por su parte, se opusieron al trasvase de aguas desde presas de su territorio como mecanismo para transferir agua al lago de Chapala. No desconocieron la prelación de usos de agua<sup>10</sup> y estaban conscientes de que, cuando hay poca lluvia, hay que repartirse la escasez (Vargas, 2003). Pero el llenado del lago les pareció que debía dejarse para periodos muy húmedos. El uso agrícola, por ley, está antes que el de conservación ecológica y uso ambiental. Si bien el orden puede modificarse en el consejo de cuenca, esa discusión no se había dado aún. También hubo disposición de usar con más eficiencia el agua de riego, y los agricultores se dedicaron a implementar cambios en los cultivos hacia otros con menos necesidad de agua, esfuerzo que fue coordinado desde el Grupo técnico especializado en planeación agrícola integral (GTEPAI) del GSE (entre 2000–2002). Asimismo, algunos comenzaron a estudiar el ingreso al Programa Especial K030 para la tecnificación del riego, propuesto por la Conagua; sin embargo, la representación de Guanajuato en el consejo de cuenca no apoyó el esfuerzo del GTEPAI, ni aprobó el K030 porque imponía una reducción de la concesión por el agua supuestamente ahorrada. Guanajuato llevó a la arena de los gobernadores la bandera de “no al trasvase” y reaccionó ante dichos eventos (fue la causa principal por la que el nuevo ADAS perdió posibilidades de firma en 2002 y 2003). Por su parte, la vocalía del uso agrícola no sostuvo la coordinación del GTEPAI en el cambio de titulares en 2003 (el GSE unió este grupo de trabajo al de uso eficiente de agua en el campo, donde se desvaneció). Finalmente, la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato intentó hacer su propia versión del K030 federal para “evitar que Guanajuato pierda concesiones”. Al final, se desligó a la bandera “no al trasvase” de su sentido de “agua disponible para la agricultura”, pues el gobernador de Guanajuato celebró que el término desapareciera como práctica en el CCLCH, aunque la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato

10. Según el artículo 15 transitorio de la LAN, la prelación de usos es: 1. doméstico; 2. público–urbano; 3. pecuario; 4. agrícola; 5. conservación ecológica y ambiental; 6. generación de energía eléctrica para uso público; 7. industrial; 8. acuacultura; 9. generación de energía eléctrica para servicio privado; 10. lavado y entarquinamiento de terrenos; 11. turismo, recreación y fines terapéuticos, y 12. usos múltiples. Según el artículo 22, es posible modificar el orden de las prelasuras como propuesta del consejo de cuenca o del organismo de cuenca correspondiente, excepto para las primeras dos.



(CEAG)<sup>11</sup> y el Consejo Estatal Hidráulico de Guanajuato (CEHG)<sup>12</sup> acusó que el ADAS 2004 ya lo tenía incluido e institucionalizado.

Entre la arena de los gobernadores y la del control del agua (Conagua–Sagarpa) también hubo discontinuidades. Si bien la Conagua Regional pareció jugar al lado de Jalisco y la Sagarpa, de Guanajuato, la Subdirección Técnica de la Conagua (nivel federal) apareció como más neutral y a veces dio la razón a una parte, y a veces a la otra. Al final, cuando los gobernadores diluyeron sus banderas antes irreconciliables (agua para Chapala *vs* no a los trasvases) y coincidieron en una política óptima conjunta (POC),<sup>13</sup> la Conagua logró cerrar el paso a la Sagarpa cuando se desechó la reconversión de cultivos y atentó contra el régimen de concesiones agrícolas a través del Programa Especial K030 (al que fueron respondiendo los agricultores en general, incluso los de Guanajuato). Finalmente, se logró que la discusión quedara reducida a la POC. La estrategia de reducir demandas y acciones no fue solo para facilitar acuerdos sino para que el desenlace del conflicto no acarreará demasiados cambios. Entre estas dos arenas impulsaron y después dirimieron el *momentum* del conflicto por la crisis del agua en la cuenca Lerma–Chapala.

Conscientes de que su clamor estaba perdiéndose entre los proyectos de otros agentes más poderosos, los ambientalistas comenzaron a hacer alianzas, entre las cuales la más exitosa fue la que lograron académicos de la Universidad de Guadalajara, ambientalistas y diputados locales y federales de Jalisco (véase la gráfica 2.6, agentes unidos con línea). Sin embargo, aunque lograron que sus propuestas fueran escuchadas e incorporadas al texto del ADAS 2004, ello no supuso un avance sustancial en el desarrollo sustentable de la región.

11. Organismo oficial para gestionar el agua en Guanajuato y parte de la representación de su estado en el CCLCH.
12. Organismo civil con apoyo estatal encargado de coordinar los Comités técnicos de agua subterránea en Guanajuato.
13. La POC contiene los criterios de distribución de agua superficial que el CCLCH votó como óptimos. La delegación de Guanajuato se opuso, y propuso criterios alternativos que quedaron vigentes para futuras deliberaciones de los grupos técnicos especializados. La POC es la que opera desde 2004 hasta 2012.

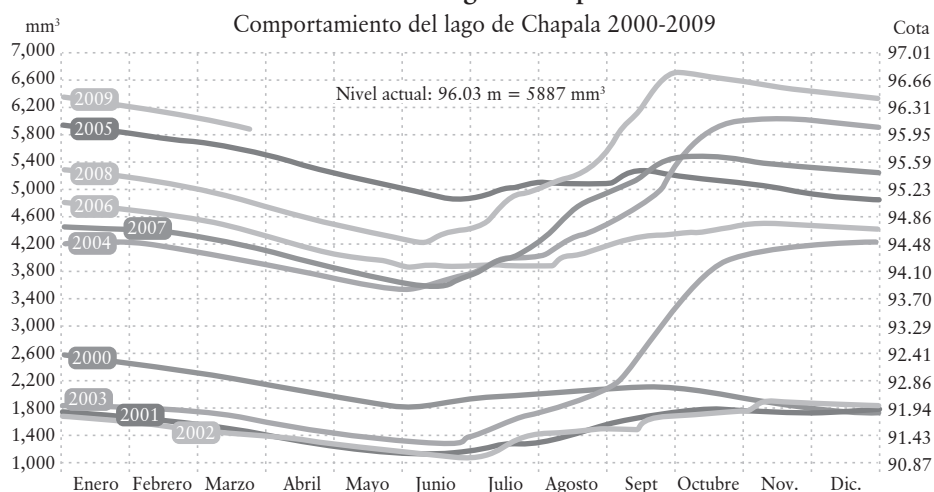
## Conclusiones

Entre 2003 y 2004, la vuelta de los temporales muy húmedos, las asignaciones a 100% de la concesión, y la recuperación de niveles en el lago de Chapala (véase la gráfica 2.7) ayudaron a que se firmara con relativa facilidad la nueva edición del Acuerdo de coordinación para la sustentabilidad de la cuenca en marzo de 2004, la redición de la LAN al mes siguiente, y el nuevo ADAS en diciembre de ese año. Tres firmas que reafirmaron el control de la Conagua sobre el agua de la nación. Los gobernadores de Jalisco y Guanajuato también ganaron, pues con el ADAS 2004 se pasó más agua al lago de Chapala, pero ya no habría trasvases como tales. Según el titular de la CEAG y el director del CEHG, fue un acuerdo desfavorable para su estado. ¿Por qué firmó entonces el gobernador de Guanajuato? Por política, respondieron los funcionarios de la CEAG de entonces. Hay que agregar que se acordó llevar agua a León desde una presa por construir sobre el río Verde, en territorio jalisciense (misma que para 2011 todavía no existía. Políticos...).

Por su parte, los agricultores de Guanajuato perdieron aunque haya ganado su gobernador, pues la nueva POC únicamente les garantizó 50% de su concesión durante la siguiente sequía (si es que no sumaba en serie tres años muy secos); en promedio, nunca se les asignó menos de 60% durante la sequía de fines del siglo XX.<sup>14</sup> Además, ya no tuvieron acceso discrecional a los volúmenes no asignados, y si había buenas lluvias en el ciclo siguiente, simplemente escurrirían tales remanentes al lago de Chapala, sin beneficio para ellos. Los ambientalistas también perdieron, pues la Declaratoria de zona de recuperación ecológica no fue aprobada en la Cámara de Diputados en 2006 y, aunque haya más agua para Chapala, los niveles de contaminación en la cuenca, sobre todo de origen industrial, siguen subiendo, y la recuperación de suelos, cubierta vegetal y ecosistemas aún no ha logrado ser un tema que se impulse desde el CCLCH.

14. En promedio, a los distritos de riego se les asignó 62% en los peores ciclos: 1997–1998 y 2000–2001; a excepción del DR 085, que recibió casi un cuarto de su concesión en 1997–1998 y poco menos de la mitad en 1999–2000, y el DR 013 que obtuvo 40% en 1999–2000 y mucho menos en los siguientes tres años.

Gráfica 2.7 Niveles del lago de Chapala 2000–2009



Fuente: CEA (2009a).

¿Qué queda para concluirse en términos de gobernanza? En términos estrictos, puede rescatarse lo que se señaló en cuanto a representatividad y autoridad real del consejo de cuenca, ya que es más formalidad y parapeto que un parlamento del agua. Sin embargo, analizar la reconfiguración de agentes y la revisión de su CSMA ayuda a visualizar mejor las dinámicas de los grupos de interés. Puede concluirse, entonces, que las reconfiguraciones de agentes no se dieron en una sola escala ni exclusivamente en los términos propios del proceso organizativo como lo establecieron los mismos agentes involucrados sino que hubo arenas mayores que alinearon —desconcertaron— los procesos de las otras arenas, ya que tiraron de la estructura de relaciones y llevaron el resultado más allá de lo que pudiera esperarse con base en la CSMA que se había estado registrando.

La CSMA no fluye como un sentido común al que todos contribuyen con mutuo y coherente interés sino que acaba siendo una utilidad común que va formándose en las interacciones y desde los sentidos expresos que los agentes les dan a sus deseos, prácticas, posturas y proyectos. Por lo tanto,

tal CSMA puede ser fácilmente jalonada hacia los intereses de una parte de los agentes, si los elementos para la construcción están asimétricamente distribuidos. Y aunque se logre una CSMA “equilibrada”, esta no lo hace todo: las agencias y arenas más fuertes pueden modelar con más fuerza las reconfiguraciones de los agentes. Para ponerlo en términos del frustrado plan maestro que intentó proponer la Semarnat entre 2001 y 2003, el ADAS 2004 se construyó más desde posibilidades socioeconómicas y políticas que sobre bases científicas y estudios técnicos.

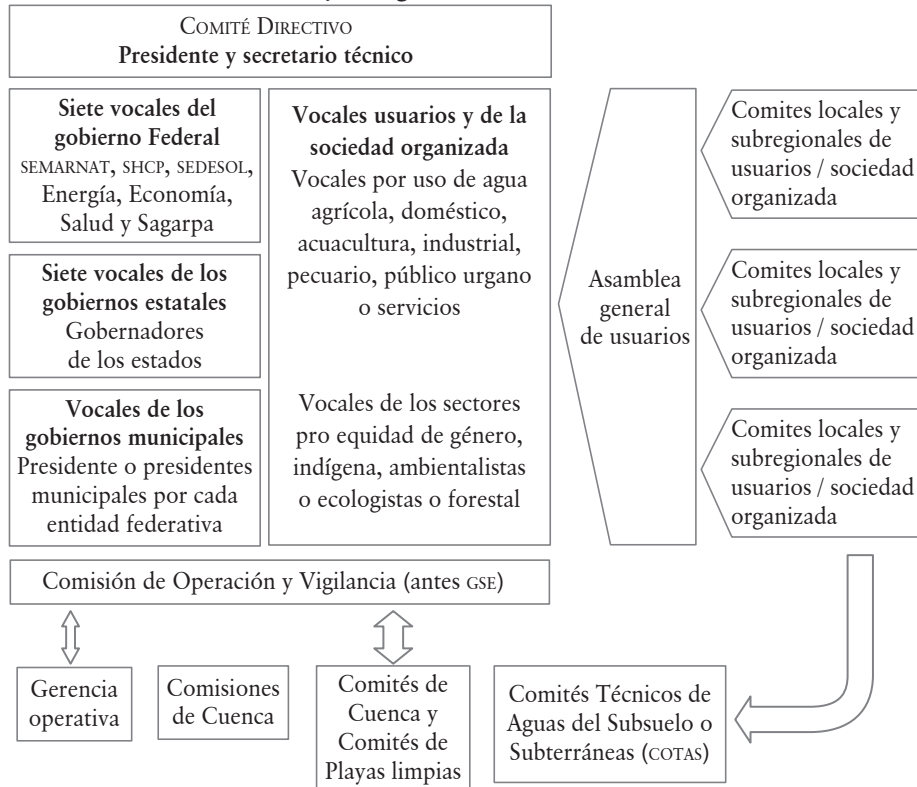
Sin embargo, la CSMA también condiciona las posibilidades de la reconfiguración. Los gobiernos estatales —una de las arenas más fuertes en el proceso— estaban constreñidos a entregar cuentas a sus gobernados en los términos en los que entraron al conflicto. La arena por el control del agua también debió ceñirse a los reglamentos de operación y a los límites tanto de la legalidad (en un sentido amplio, pues la Conagua se atrevió a desacatar una orden judicial de suspensión de trasvase en diciembre de 2003), como de gobernabilidad (no se puede tener un contingente importante de la Policía Federal Preventiva todos los años que cuide las márgenes del río Lerma, como en 2003). La Conagua necesita que los usuarios tomen el control del territorio y gobiernen en colaboración.

### **A manera de epílogo: consejos de cuenca en evolución constante**

La estructura de los consejos de cuenca se hizo más compleja según los lineamientos de la LAN de 2004 (compárese las gráficas 2.1 y 2.8). Se agregaron formalmente vocales del gobierno federal y municipal, lo que incrementó el número de vocales usuarios a fin de conservar la proporción de 50% o más en el consejo de cuenca que estipula la LAN.

A esta estructura se agregaron vocales de la sociedad civil organizada. Los gobiernos estatales y los municipios, representados en cada consejo, son los que quedaron incluidos hidrográficamente en las respectivas cuencas. Los usuarios, por su parte, son electos en Asambleas de Usuarios por cada tipo de uso registrado también en la cuenca. Finalmente, los vocales de la

Gráfica 2.8 Esquema del consejo de cuenca según la Ley de Aguas Nacionales de 2004



Fuente: Conagua, 2010.

sociedad civil deben demostrar que tienen trabajo académico, organizativo o técnico en la cuenca, a fin de que sean elegibles en su respectiva asamblea de representantes.

El Consejo de la Cuenca Lerma–Chapala fue el primero en operar bajo este nuevo esquema en 2008. Gran parte de esta evolución se debe al aprendizaje, precisamente en este Consejo, durante las jornadas de crisis y negociación hacia el ADAS 2004.