

Modelo analítico sobre los conflictos intergubernamentales por el agua en la cuenca Lerma, México

Analytical model to comprehension about the water intergovernmental conflicts, Lerma basin, México

José Juan Pablo Rojas-Ramírez
Universidad de Guadalajara
Guadalajara, México
Jpablo.rojas@cutonala.udg.mx

Resumen — Se explica el conflicto por el agua a través de un modelo analítico elaborado a partir de diferentes posturas disciplinares del conflicto social y político, con el fin de contribuir al poder explicativo de la teoría del conflicto social. Para tal efecto se recurre al análisis de caso. Como conclusión se obtuvo que usar un modelo como procedimiento heurístico facilita la comprensión del conflicto intergubernamental por el agua a partir del establecimiento de cadenas causales.

Abstract — In this paper is explain the water conflict from a analytical model. The methods used were the descriptive and analytical since different perspectives of the disciplines. In the research, the model was used as heuristic method to help at the comprehension of the social and political phenomenon in the area of environmental management, in particular of intergovernmental water's conflicts. Itself is established causal links of environmental significant aspects presents, in general terms, in others particular water struggles.

Palabras clave: Gestión integral del agua, Conflicto sociopolítico, Guerras del agua, Historia Ambiental
Keywords: Integral management water, Sociopolitical conflict, Water wars, Environmental history

Información Artículo:

Recibido: 7 febrero 2017

Revisado: 22 mayo 2017

Aceptado: 20 septiembre 2017

INTRODUCCIÓN

El conflicto está asociado a un conjunto de causas que varían por región geográfica o por sector. De la misma manera los conflictos por el agua pueden tener causas genéricas en común como la escasez o la inequidad distributiva; sin embargo, el surgimiento y desarrollo de un conflicto en una área específica es particular y único en cuanto a su dinámica, debido a la actuación de los involucrados, así como el marco normativo e institucional que rige las relaciones entre entidades de gobierno y entre la sociedad, a la coyuntura histórica además de la coyuntura climática que se experimenta en el momento del surgimiento de las tensiones.

A efecto de que el presente trabajo de cuenta de un trabajo concreto y empírico se recurre a los resultados obtenidos sobre algunos estudios de caso que retoman las tensiones acontecidas en la cuenca Lerma-Chapala en México, y en particular de aquellos que optan por un enfoque politológico. Dicho evento se desarrolló entre gobernadores de dos entidades federativas en México: Jalisco y Guanajuato durante la última década del siglo XX y primeros años del siglo XXI.

Al problematizar la primera percepción de la existencia de un conflicto, que difería en cierta medida con otras tensiones sociales asociadas a la distribución del agua en la misma región hidráulica se descubrió que las reacciones de malestar que expusieron algunos actores de procedencia política señalaban que el tipo de conflicto era de origen social y repercutía en la esfera de la política local. Este se desarrolló por actores procedentes de la esfera pública los cuales a su vez y de acuerdo con la hipótesis planteada eran alentados por otros actores procedentes de la sociedad, situación que a lo largo de la investigación con la contrastación de casos diferentes de conflictos por el agua presentaban aspectos similares genéricamente.

Con el estudio de dicho fenómeno se contribuye al conocimiento científico de eventos particulares en un tema global como es la situación de conflictividad por recursos hídricos que en ocasiones los modelos económicos, y las políticas de aprovechamiento de recursos naturales trae consigo en la lógica de explotación de los recursos, no como efecto negativo o anómalo sino consecuente de la competencia y sobreexplotación de dichos y que son características propias de las prácticas económicas en la búsqueda de un bienestar socioeconómico.

El modelo es una explicación sobre el surgimiento del conflicto y su desarrollo en términos de aprovechamiento hídrico, además de que proporciona referentes teóricos sobre los mecanismos formales e informales en el que se gesta, para poder en un futuro elegir mecanismos idóneos en el manejo del conflicto a partir de una base histórica y del conocimiento, desde la Academia, de los aspectos particulares de cada estructura sistémica dentro de la tendencia global de la fragmentación en “nuevos regionalismos”¹ que por efectos globales “reducen los ámbitos de acción, territorialización y pertenencia cultural. El modelo presentado es resultado de la investigación de campo, análisis bibliográfico tanto del

estado de la cuestión como de teorías de largo alcance como la de Sistemas, Estructural-Funcionalista e Instrumentalista y revisión hemerográfica sobre la construcción de represas en la Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico en México además de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a actores clave que tuvieron participación en el diseño e implementación de las obras de infraestructura hidráulica en Arcediano y San Nicolás.

El conflicto intergubernamental por el agua al interior de un país federado como México se caracteriza por presentar pautas de acción reconfiguradas de las premisas globales del libre mercado y la democracia. El discurso de la descentralización y desconcentración como garantes de eficiencia administrativa, que en el manejo del agua se aplica a través de la gestión por región hidráulica en donde los usuarios y las autoridades deberían de participar de manera consensual en las decisiones del destino hidráulico.

En contraste las prácticas devienen de nuevo a cuenta en centralización; la adopción del discurso global de democratización y libre mercado como coadyuvantes del “desarrollo”, en donde se estimula la reemergencia de participación social y ciudadana a la par de privilegiarse actividades y sectores productivos más rentables para la economía de una nación.

Desde una perspectiva teórica general, el conflicto intergubernamental por el agua entre estados federados aparece cuando los instrumentos de integración y de cooperación que se establecen en las Relaciones Intergubernamentales en lo concerniente al manejo del agua por región hidráulica no son acatados por los usuarios y/o autoridades encargadas del manejo del recurso en una coyuntura de escasez aparente. En dicha distribución del agua, esta es insuficiente para la intensificación de las actividades productivas y el desarrollo de las ciudades debido a las estrategias de distribución que en ocasiones sólo se diseñan para un corto plazo tomando en cuenta pocos supuestos hipotéticos o alternativas con enfoques más próximos a las atenciones sociales y más cercanas a la rentabilidad.

Algunos autores² subrayan la importancia del conflicto político como una oportunidad para instrumentar mecanismos institucionales que permitan a las partes en conflicto, que en el caso de la gestión hídrica implicarían a los usuarios y autoridades, la creación de acuerdos. Aunque la literatura se refiere sobre todo a conflictos internacionales, parte del análisis se puede extrapolar a conflictos internos entre representantes de entidades políticas conformantes de una federación que pese a su mismo origen político-partidario entran en conflicto, como se encontró en el estudio de caso del conflicto entre Jalisco y Guanajuato entre los años de 1997 y 2004.

El conflicto es una situación en la que dos o más partes involucradas en un asunto específico se hallan motivadas a emprender actividades que se excluyen mutuamente. Por lo que el conflicto de acuerdo con North³, desde la dimensión política, se define como una coyuntura en la que los instrumentos integradores de orden y Poder (constitución, leyes, acuerdos) no operan o

¹ Preciado y Riviére, 2003.

² Schmitt, 1991. Serrano, 2001.

³ North en Shils, 1979, 13.

son alterados por una de las partes, que con anticipación accedieron a imponer dichos elementos; es decir, como una disfunción del orden político.

El surgimiento del conflicto se da cuando una de las partes percibe que uno o varios de sus fines, propósitos, preferencias o medios para alcanzarlos son obstruidos por las intenciones o actividades de una o varias de las otras partes. El desarrollo del conflicto desde el aspecto político varía según la intensidad de la tensión⁴ o “desacuerdo”, ya que en un conflicto existe un mínimo de acuerdo y este es el desacuerdo.

El conflicto social nace y se desarrolla en un espacio público en donde existen, o se pretende establecer, reglas y acuerdos de coordinación entre detentadores de poder y receptores. Dahrendorf (1959) argumenta que los conflictos están basados en el poder; esto es, entre los que dan el orden, y que se interesan en mantener el *status quo* y quienes lo reciben y se interesan en cambiar este.

Por otra parte, el conflicto se asocia con tensiones y competencias por bienes y valores entre dos o más partes y si estas partes son sociedades o entidades políticas, la lucha frecuentemente es por territorios, por recursos naturales, por posturas ideológicas, entre otros aspectos que representan beneficio bajo esta óptica, el conflicto político se aproxima al enfoque antropológico.

Desde la dimensión social y de acuerdo con Coser (1956) las disidencias o desacuerdos se generan y desarrollan entre individuos o entre grupos que “luchan” por la diferencia de valores, o pretensiones a status, poder y recursos escasos, el objetivo es neutralizar, ganar, eliminar al adversario.

MODELO DEL CONFLICTO INTERGUBERNAMENTAL POR EL AGUA

La finalidad de la creación de un modelo es utilizarlo como procedimiento heurístico que contribuya a la explicación y comprensión del conflicto intergubernamental por el agua al interior de una región hidráulica nacional o internacional. Además se presenta como un instrumento de “re-descripción a detalle”⁵, como herramienta falible y perfectible a través de la comprobación de los hechos y sobre otros trabajos que retomaron el conflicto intergubernamental en la región mencionada.

Se establece que el surgimiento del conflicto, entendido como una fase del proceso, se conforma por un antecedente en una temporalidad casi inmediata en la cual existen acciones que se eslabonan y dan sentidos a las tensiones, y por un antecedente ubicado en una temporalidad mayor en la cual se sitúan eventos de mayor dimensión espacial como cambios estructurales a nivel nacional o regional en las cuestiones de la política económica y social. Y eventos particulares, en menor medida, pero recurrentes como sequías y modificaciones de pautas de acción para evitar situaciones de conflicto entre las partes y hasta conflictos aislados de corta duración o reprimidos por largo tiempo.

Es necesario establecer una línea de tiempo con eventos directamente interrelacionados a ese segmento temporal en el que ocurren pautas de acción disidentes al

orden preestablecido por los acuerdos institucionales, y para efectos del modelo, se denomina: *la periodicidad* entre las acciones inmediatas y los eventos distantes al conflictivo, en relación a su contexto social y político; *los instrumentos de integración* y cooperación circunscritos en el marco normativo; la coyuntura en la que se manifiestan las tensiones sea climática o por eventos que trastocan el orden preestablecido; *los actores* y sus *procedencias* institucionales y sociales.

En conjunto se conforman cadenas multicausales en las cuales es necesario establecer el contexto anterior, es decir, situaciones de normalidad en las que se desarrollan las relaciones intergubernamentales, un evento coyuntural que abre la posibilidad de que las relaciones se reestructuren con tan sólo la existencia de una tensión de baja intensidad como el desacuerdo “amigable” o hasta la ruptura de dichas relaciones. Finalmente, el surgimiento del conflicto en donde emergen los actores y sus reclamos.

Contexto anterior a un conflicto intergubernamental por el agua

Anterior a un conflicto intergubernamental existe una red compleja de Relaciones entre Gobiernos que es creada y modificada a través del tiempo con la finalidad de cooperar y coordinar esfuerzos para el bienestar de la sociedad, en un campo de acción espacial mayor como el país y en medida que se articula dichas relaciones y evidencian eficiencia en un campo de acción como es la región.

En ciertos casos, los recursos naturales son de propiedad nacional, lo cual propicia la necesidad de crear organismos encargados del manejo institucional y adaptarlos a la realidad económica, política y social en la cual se encuentra la sociedad; asimismo se crean normas de concurrencia y competencia para la intervención de los diferentes ámbitos de gobierno sobre las pautas de manejo.

A partir de la creación de los Consejos de Cuenca en México, cada ámbito de gobierno adquiere reglas sobre como interactuar con los otros niveles y como “administrar” los recursos, a estas acciones se les conoce como Relaciones Intergubernamentales (RIG) y se establecen en los instrumentos integradores: Constitución, Leyes, Acuerdos normativos, Normas oficiales, parámetros técnicos entre otras disposiciones de carácter normativo con la finalidad de generar la cooperación y minimizar en lo posible el surgimiento del conflicto en un país conformado por ámbitos de gobierno que comparten la soberanía “Cosoberanía” y la existencia de ordenes jurídicos justificados como ámbitos de gobierno⁶; y por lo tanto, los acuerdos que se generen deben establecer, la injerencia de cada uno de esos ámbitos.

Cuando las RIGs sufren una discontinuidad causada por situaciones ajenas al marco normativo en una “coyuntura”, las relaciones se quebrantan y los actores encargados de continuarlas entran en tensión y conflicto, ya que cada parte busca la consecución y protección de sus intereses. La fragmentación, desatención o eliminación de dichas relaciones se debe a que las

⁴ Serrano, 200. Schmitt, 1999.

⁵ Black, 1966.

⁶ Wright, 1997, 40.

disposiciones legales no son acatadas por alguna o ambas de las partes involucradas y por consecuencia alguna de estas se visualizan afectadas reaccionan ante el desequilibrio. Dicho desequilibrio puede ser entendido también como una discontinuidad del orden establecido en las normas.

Con la finalidad de generar cooperación y coordinación en el manejo del agua -recurso que se acordó en la constitución como de propiedad nacional-, los instrumentos establecen la manera en que las entidades políticas deben relacionarse, donde tienen competencia y cuando convergen los distintos ámbitos para establecer concurrencia para la consecución de objetivos previamente planeados, programados y presupuestados.

Para llevar a cabo dichas acciones, en el caso del agua, se crearon organismos encargados del manejo integral del recurso, se planificó la conformación de regiones hidráulicas en las que los diferentes ámbitos de gobierno tienen campos de acción establecidos y modalidades de RIGs mediante la firma de acuerdos.

La coyuntura: escasez de agua en una región hidráulica de un país conformado por entidades libres y soberanas

A pesar de que los mecanismos propuestos para el manejo integral puedan ser los idóneos, los conflictos por el agua ocurren cuando el stress hídrico está presente en regiones en donde el desarrollo económico se acelera. Las causas asociadas al stress hídrico⁷ son el manejo inadecuado del recurso y el cambio climático que ocasiona escasez de agua en zonas en las que antes abundaba el recurso a través de periodos de estiaje largos y/o frecuentes. En ocasiones, los periodos de estiaje dejan estragos o secuelas que emergen con más fuerza en periodos posteriores.

Cuando el desarrollo de una región se acelera ya sea por inercia de los sectores productivos o por las estrategias gubernamentales, las ciudades crecen y con ellas el incremento de actividades productivas de los sectores secundarios y terciarios.

En contraste las actividades del sector primario sufren trastornos cuando se incrementa la migración humana del campo a las ciudades, también si existe un cambio cultural respecto al abandono de esas actividades o si el cambio se relaciona al patrón de cultivo aunado a la rentabilidad de las actividades primarias de tecnología intensiva en detrimento de las extensivas y de temporal e independientemente de los impactos ambientales que generen.

En cuanto a la participación del Gobierno la tendencia es incentivar a los sectores más productivos como estrategia para la consecución del desarrollo. Esto genera una aceleración de las actividades productivas secundarias y terciarias, y un rezago en las actividades primarias con tecnología tradicional, fenómeno que no sucede en la agroindustria altamente tecnificada y competitiva en el mercado, si no se generan políticas públicas de atención al campo de manera equitativa y eficiente.

Aunado a este fenómeno el factor climático de los periodos de estiaje, consecuencia del sobrecalentamiento

global, incide directamente en la dinámica productiva en la región que experimenta los efectos del desarrollo económico mencionados anteriormente. Al escasear el agua por la alteración del ciclo natural hídrico, la disponibilidad para satisfacer las necesidades tanto productivas como humanas disminuye. Ante dicha situación los organismos encargados del manejo del agua crean estrategias para solventar el problema que un primer momento parece coyuntural⁸.

Las estrategias entonces se orientan a replantear las disposiciones acordadas en los instrumentos de integración y cooperación entre los ámbitos de gobierno y estrechar más las RIGs con la finalidad de hacer frente a la coyuntura de escasez.

No obstante, cuando las partes no sobrellevan cabalmente las nuevas disposiciones o la interacción de los usuarios y autoridades rebasan lo predispuesto en los acuerdos, dichas disposiciones devienen “aparentemente” engañosas, hasta que alguna de las partes implicadas en el acuerdo, en este caso algunas de las entidades políticas observan que sus intereses están siendo afectados a causa de la maximización de otra u otras de las entidades.

Es entonces cuando, a pesar del conocimiento del contexto ambiental de escasez, los representantes de dichas entidades reaccionan y manifiestan su inconveniencia respecto a la manera en cómo se están sobrellevando los acuerdos planteados y ante la situación surgen tensiones que amenazan la consecución armoniosa de las RIGs.

En México, desde la última década del siglo XX, en especial en las regiones hidráulicas del centro-occidente y norte, la escasez de agua por el cambio climático ocasionó estragos fuertes. Desde 1996 hasta 2003 han sido años deficitarios en lluvias en la región occidente de la cuenca Lerma-Chapala, por lo que desde 2003 y, en buena medida, hasta el año 2007 se presentó uno de los periodos más drásticos y prolongados de deficiencia de agua en los diferentes sectores productivos y zonas urbanas⁹, sin descartar la presencia de lluvias de manera irregular hasta el año 2016.

Los periodos de estiaje independientemente de su duración dejan secuelas sociales y económicas que dificultan la gestión del recurso natural y la necesidad de replantear medidas normativas que anticipen los efectos que ocasionan dichas crisis o en el mejor de los casos mecanismos idóneos para hacer frente al malestar que pueda surgir por la escasez.

Conflicto e intervención de actores en su surgimiento

Los representantes de las entidades políticas que conforman la región hidrológica Lerma-Chapala-Santiago, ante las exigencias de usuarios al interior de su circunscripción y la incapacidad de solventar el problema, tienden a recurrir a otro ámbito de gobierno - en el caso de México al ámbito federal- con la finalidad de solucionar el problema de forma integral. La interacción de los actores en la búsqueda del cumplimiento de sus intereses, entendidos estos como necesidades asociadas al uso del agua, se denomina proceso de interface.

⁷ Ávila, 2002.

⁸ Del Real y López, 2015.

⁹ Cano, 2007.

En dicho proceso, hay un detonante inicial, en este caso la disponibilidad insuficiente del recurso hídrico y su conservación, la cual afecta a los usuarios de los diferentes sectores productivos. Entonces ante la escasez de un recurso y por consecuencia una distribución “limitada” y hasta ineficiente en algunos casos, inicia la competencia por el agua.

Una vez que los usuarios ante la limitada disposición del recurso acuden a sus autoridades locales y regionales para exigir respuesta, las autoridades buscan una solución integral con las otras instancias institucionales, es decir ámbitos de gobierno y organismos creados que tienen injerencia en el manejo del recurso.

Por consecuencia inicia la competencia por el agua a través del acaparamiento del recurso al margen de las disposiciones preestablecidas institucionalmente (instrumentos de integración y RIGs), que se valen de las redes informales de compromisos y favores; mientras se establecen otras disposiciones acordes que devuelvan la consecución armoniosa de las RIGs en términos del manejo del recurso.

Las circunstancias que llevan a los representantes de dos o más entidades a entrar en conflicto por la defensa de los intereses de sus circunscripciones están relacionadas a las actividades productivas estratégicas desarrolladas en cada entidad política. Los usuarios del campo, en especial los usuarios que requieren agua de afluentes superficiales, a través de sus representantes de gobierno compiten con los usuarios de las ciudades.

Es decir, en un escenario en donde el manejo del agua se realiza por región hidrológica y esta a su vez está conformada por entidades políticas libres y que comparten la soberanía con un ámbito mayor como el federal en el caso de México- principio de cosoberanía¹⁰, existe la posibilidad de que dos entidades políticas contiguas, en términos de cuenca, con actividades estratégicas “antagónicas” compitan por el recurso hídrico al punto en que sus representantes políticos entren en conflicto.

Mientras en una entidad las actividades productivas estratégicas puedan ser las del sector primario en otra el interés estratégico se puede centrar en las actividades procedentes de los sectores secundarios y terciarios; de dicha situación se infiere que el tipo de actividades de cada entidad son antagónicas entre sí, pese a que deberían ser complementarias en términos de teoría regional.

Los usuarios que intervienen en el surgimiento del conflicto difieren de acuerdo a la entidad política y al tipo de actividades que se realiza en cada una. En una entidad política, dígase región administrativa, departamento o estado con sus debidas diferencias sociales, políticas y ambientales, en la que las actividades productivas estratégicas son las del sector primario, los usuarios interesados en la disponibilidad del recurso son principalmente los de la producción agrícola y pecuaria, en especial los que dependen del riego. Agroindustriales, Minifundistas autónomos o agrupaciones de agricultores en unidades de riego o distritos, de acuerdo a la estructura agrícola existente en México. Su capacidad de intervención en la toma de decisiones públicas depende

de su impacto directo en la economía local, regional y nacional a través de sus acciones productivas.

En la otra entidad política en la que las actividades estratégicas son las provenientes de los sectores secundarios y terciarios, el tipo de usuarios es diverso, varía desde el ciudadano común que utiliza el agua para su uso doméstico, agrupaciones no gubernamentales que buscan la utilización sustentable y hasta el usuario industrial.

De igual forma que los usuarios agrícolas su capacidad de intervención en la toma de decisiones está en función de su poder económico y de la capacidad de organización ciudadana para movilizar asociaciones o llevar a la discusión pública las acciones pertinentes para la solución del problema.

En ambos casos, existen actores líderes de agrupaciones que representan intereses de grupo y/o individuales y los están presentes en los medios de comunicación. También están los actores que representan instituciones públicas como son, representantes de gobierno, directores de organismo de administración regional, líderes de organizaciones no gubernamentales, entre otros.

El conflicto intergubernamental por el agua surge al momento en que la proporcionalidad de distribución del agua se altera y los usuarios manifiestan sus tensiones con mayor frecuencia e intensidad ante sus autoridades pertinentes. Por mínima que se la alteración, el déficit provoca graves problemas en las actividades productivas en corto y mediano plazo.

LA CUENCA LERMA-CHAPALA, UN BREVE CONTEXTO EN TONRO A LOS CONFLICTOS POR EL AGUA

De acuerdo con Guzmán¹¹, la adopción del proyecto de las comisiones por cuencas hidrológicas de los grandes ríos, en la adaptación del *Tennessee Valley Authority* a los intereses de industrialización agrícola en la década de los cincuenta consistió en concebir a la región hidrológica como un detonador de desarrollo económico.

Las inversiones para el campo desde entonces y hasta finales de los ochenta siempre se destinaron al apoyo para el desarrollo de zonas de riego en cuanto a su tecnificación e inversión en tecnologías para la mejora de los cultivos y obtención de mayores rendimientos económicos, a pesar de que paulatinamente se descuidó también a esta actividad.

De tal suerte, la utilización intensiva del recurso hídrico y la operación intensificada de la infraestructura evidenció un desgaste que si bien era justificado por las épocas de bonanza intermitente en las décadas de los cuarenta y cincuenta con la adopción de los criterios de la revolución verde¹² los acuerdos normativos presentaban holgura o flexibilidad en cuanto a los criterios económicos y ambientales de sustentabilidad; es decir, rehabilitar lo desgastado y asumir los costos económicos de dicho desgaste son cuestiones que se empiezan a discutir, realmente, a partir de la última década del siglo XX.

Desde el reparto agrario, pasando por el cardenismo y la revolución verde, se manejaba un doble discurso en el

¹⁰ Wright, 1997.

¹¹ Guzmán Arroyo, 2001.

¹² Pichardo, 2006.

sistema político en pos de la industrialización agrícola. Por un lado, estaban las disposiciones constitucionales y premisas cardenistas del reparto agrario y del agua; la supresión de los grandes latifundios para dejar la existencia del ejido y la pequeña propiedad y por otro la protección de la agroindustria tecnificada y sustentada por grandes capitales; ya que se visualizaba ésta como el ejemplo a seguir para el desarrollo económico de la actividad agrícola¹³.

Se tiene dato histórico y evidencia que existieron latifundios que no fueron afectados¹⁴ por las disposiciones normativas y hasta lograron los favores políticos de representantes de gobierno, erigiendo de esa manera una elite agrícola que será la precursora del agroindustrial que compite y mantiene capacidad de injerencia en la Política del siglo XXI.

En cuanto a la protección de latifundios, esto refería a la no afectación de grandes extensiones de tierra, tarifas reducidas del agua o hasta eliminación de pago de derechos además de privilegios de utilización de grandes cantidades del recurso. Dicha dinámica propició la lealtad de la que se consolidó como la elite terrateniente agrícola con las instituciones de gobierno.

El doble discurso aplicado, en torno a la reforma agraria es claro, el Código enlista más de diez circunstancias en virtud de las cuales se les mantiene como inafectables a los latifundios. Sobresale la empecinada defensa a la agroexportación, que en aquel entonces controlaban empresas transnacionales, al respecto se mencionaban a los ingenios cañeros, las fincas productoras de plátano, café, árboles frutales, y un largo etcétera¹⁵.

Antes de la firma del Acuerdo de Coordinación entre los estados conformantes de la región de la cuenca Lerma-Chapala, el marco normativo y la experiencia técnica que México desde décadas atrás adquirió en la distribución del agua proporcionaron procedimientos claros para el análisis y medición del agua superficial existente, desde una perspectiva técnica. Sin embargo, la deficiencia del monitoreo de la calidad del agua aunada a la falta de conciencia sustentable no impidieron el deterioro de la calidad del agua, lo cual repercutió intermitentemente en periodos de estiaje.

Desde el aspecto social y económico, el Estado a partir de sus instituciones federales establecía las bases y las dinámicas “uniformizadas” para la operación de los programas de infraestructura uso y manejo de agua tanto en lo urbano como en lo rural a la par del reparto agrario que paulatinamente fue cesando.

Por otra parte, la inversión y el esquema financiero de la cuenca Lerma-Chapala no diferían de la del resto del país a pesar de que progresivamente llegó a ser una de las cuencas más productivas y la que aglutina la principal aglomeración poblacional del país¹⁶.

En una cuenca que presenta, desde los años cincuenta, un crecimiento poblacional que se conglomeró en zonas urbanas, un crecimiento económico por la diversidad de actividades que se incentivaron y por consecuencia una

alta utilización de agua, los criterios de inversión y financiamiento por parte del gobierno eran insuficientes para abastecer a la demanda y atender los problemas asociados a la calidad del agua, dicho esquema se basaba en ejecutar gastos de distribución en detrimento de la infraestructura de almacenamiento que se deterioró ante la falta de mantenimiento.

El denominado “pacto cardenista” referente a la política de reparto agrario empezó a perder vigencia cuando las obras de infraestructura hidráulica cesaron y se inició la incorporación de criterios neoliberales de autosuficiencia agrícola, descentralización de la administración de infraestructura, autogestión, coordinación y democratización en el proceso de planeación y pago de derechos de uso del agua¹⁷.

Ante dicha situación, el pago real de los usuarios tanto del ámbito urbano como del rural estaba por debajo de los costos de operación y precios reales del agua, justificados por los constantes subsidios implementados por el Estado bajo el esquema de los modelos económicos vigentes desde los cincuenta y hasta finales de los ochenta¹⁸.

La falta de eficiencia administrativa para recuperar el cobro real de la prestación del servicio, inoperancia de los esquemas de vigilancia en la distribución del recurso entre unidades de riego, distritos, ejidos tecnificados entre otras estructuras de riego, el dilema de la propiedad del agua en tanto esta se visualiza como bien social y no como un bien económico.

En la cuestión del riego agrícola, existía un acuerdo corporativo en el que las elites del agro negociaban los planes de riego, los financiamientos de Banrural y los precios de garantía. Según los autores, para obtener algún apoyo económico o tramitar cualquier propuesta ante las instituciones, los agricultores estaban sujetos a dirigirse anticipadamente ante las jefaturas de los distritos de riego, dicha aseveración no se pudo comprobar mediante el trabajo de campo directo¹⁹.

Por consecuencia, a partir de la década de los setenta, los requerimientos de agua para actividades urbanas y rurales se incrementaron pero ante la insuficiencia financiera y de gestión del recurso las tensiones de los usuarios hacia las autoridades fueron frecuentes.

Frente al sistema político centralizado que exigía el intervencionismo estatal para el cumplimiento del modelo de desarrollo estabilizador y los esfuerzos por mantener una sociedad pasiva entorno a las prácticas político-institucionales, los conflictos no lograban tener proyección más allá de donde acontecían debido a que los representantes de las instituciones políticas lograban establecer acuerdos con los líderes y representantes de las diferentes estructuras agrícolas²⁰ y a su vez estos últimos “dialogaban” con los usuarios “desprivilegiados” que manifestaban descontento con la finalidad de encontrar soluciones inmediatas a las peticiones.

Se trataba de evitar que los “desprivilegiados”²¹ como grupo dominado adquirieran conciencia de su

¹³ Durant, 2002.

¹⁴ Rojas en Peregrina, 2005, 61-89.

¹⁵ Durant, 2002, 308.

¹⁶ Mestre en Helmer, 1997.

¹⁷ Rojas, 2012.

¹⁸ Mestre en Helmer, 1997.

¹⁹ Mollard y Vargas, 2003.

²⁰ Mollard y Vargas en Durán et al, 2005, 101.

²¹ Lukes, 2007.

estatus y así evitar un conflicto latente. Dicha dinámica al menos fue frecuente entre usuarios de los Distritos de Riego 011 y 84 en Guanajuato, o al menos así lo manifiestan algunos usuarios del distrito 011 en entrevistas anónimas realizadas.

Hasta que el sistema centralizado y corporativista se desgastó. Por consecuencia surgió un escenario de intervención o una interface en la que los representantes de los estados reestructuran de manera incipiente las relaciones intergubernamentales que antes eran subordinadas a las decisiones ejecutivas federales, a pesar de la falta de “descentralización real” que sólo permite una desconcentración de funciones, sí solo si las disposiciones locales concuerdan con las del poder ejecutivo federal²².

La situación de desgaste del recurso, los efectos adversos de la agricultura de regadío, calificada por Mestre (1997) como irracional, y la frecuente confrontación, pasiva, estatal por la disminución del recurso, que si bien las disputas intergubernamentales antes de 1989 eran sofocadas por la federación; en el siglo XXI dichas disputas adquieren una intensidad mayor que evidencia actividad real de disidencia entre los involucrados, ya que el conflicto intergubernamental se hace más complejo como se demuestra más adelante.

A finales de la década de los ochenta se evidencia el desgaste del sistema y la adopción de nuevas políticas acordes a las dinámicas globales neoliberales que tomaron auge en dicha época. Una de las medidas tomadas en la administración ejecutiva de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), a quien se le reconoce por impulsar medidas neoliberales durante su periodo de gobierno, fue la creación de un organismo descentralizado para el manejo del agua.

La Comisión Nacional del Agua (CNA ahora CONAGUA) creada en 1989 como organismo descentralizado de gestión retomó la regionalización por cuencas hidrológicas. Simultáneo a este proceso acontece la conformación del primer consejo de cuenca conformado entre los estados circundantes a la cuenca Lerma–Chapala–Santiago y la elaboración de programas para la asignación de agua entre usuarios y otro de ordenamiento de los aprovechamientos hidráulicos y saneamiento de la cuenca, dichos programas sentarán las bases para la elaboración de un “acuerdo de coordinación” más estricto, detallado y con márgenes normativos de observancia que anteriormente devenían en equívocos.

Dichos acontecimientos marcan el inicio de la transición política hacia la descentralización, la cual reestructurará las instituciones y el margen de acción de la sociedad en lo concerniente a la concientización del uso del agua. En 1989 se celebra el convenio de colaboración entre los cinco estados conformantes de la cuenca Lerma–Chapala–Santiago.

Con este hecho se reestructuran las RIG’s, las cuales transitan de un esquema de subordinación en el que la interacción entre ámbitos de gobierno estatal sólo se establecían para el protocolo o medidas de coordinación y únicamente quedaban en el discurso mientras las disposiciones de facto devenían de la centralización

ejecutiva federal a través de las instituciones dependientes a uno de negociación en donde los organismo de cuenca, los usuarios con cierta legitimidad en cuanto a su adhesión al consejo, y las entidades federales negocian las reestructuraciones en cuanto a lo previsto en la Ley de Aguas Nacionales los esquemas de distribución y porcentajes asignados a los diferentes usos.

Dichas RIG’s evolucionan a través del tiempo y del cambio social y político de un esquema en donde las relaciones informales calificadas como clientelares-corporativas predominaban, a un esquema incipiente de dominio de las relaciones formales aludidas o retomadas como recurso de defensa en el surgimiento de un conflicto entre actores sociales y políticos. Pese a que, la intervención de los grupos de poder, dígame agroindustriales, industriales, políticos y asociaciones civiles inciden de acuerdo a sus intereses.

En el nuevo esquema, los representantes de los estados participan de facto en la creación de las nuevas pautas de acción del quehacer público a la par de otros actores sociales procedentes de la “vieja estructura de elite” tanto política como económica (del campo y la ciudad) y de nuevas corrientes ideológicas como el “ecologismo”, en conjunto se formula una dinámica sociopolítica compleja, “nueva fórmula política” de relaciones intergubernamentales que no sólo abarcan la interacción de los actores procedentes del gobierno sino también de actores sociales y económicos con capacidad de injerencia en la toma de decisiones²³.

RESULTADOS DEL MODELO COMO PROCEDIMIENTO HEURÍSTICO Y PUNTOS CONCLUYENTES

El conflicto intergubernamental por el agua surge debido a que los representantes de gobierno, alentados por actores (individuales y/o en grupo) con capacidad de intervenir en las decisiones públicas, tratan de asegurar el abasto del recurso para los usuarios de sus entidades políticas y al verse obstaculizados en el proceso tienden a competir y realizar actividades en las que se excluyen mutuamente.

En términos teóricos, se establecen instrumentos de integración y cooperación de aplicación universal como el establecimiento de leyes, instituciones y acuerdos vigentes a las diversas realidades de las diferentes sociedades regionales del país, al mismo tiempo que se establecen dinámicas de interacción formal como relaciones entre entidades, justificadas y formalizadas a nivel legal para la acción pública “soberana” de cada estado. Con la premisa de la coordinación, entre los componentes de la región hidráulica, sin que ninguna de las partes rebasara las facultades del ámbito federal encargado de la administración armónica de los recursos y de la observancia y arbitraje de las RIG’s.

De incurrir en desajustes o tensiones se procedió a la reestructuración continua de los instrumentos y modificación de preceptos legales sin atender el problema de fondo: la distribución, el saneamiento y por consecuencia la escasez progresiva.

En cuanto a las relaciones informales, en la medida que el interés público característico de las entidades políticas coincidía con el interés particular o de grupo se

²² Mestre en Helmer, 1997. Long, 1989. Rojas, 2012.

²³ Rojas, 2013.

fueron desatendiendo los instrumentos de integración y cooperación, ocasionando la fragmentación del interés general en intereses de grupos, tanto económicos como políticos. Por consecuencia, las relaciones intergubernamentales tuvieron que reconfigurarse tomando en cuenta el conflicto como un indicador de la necesidad de cambio de viejas pautas por otras acordes a la coyuntura.

Retomando el ajuste o cambio de las instituciones para el manejo del agua y la cuestión agropecuaria, durante el siglo XX las instituciones destinadas a dichos asuntos se reestructuraron, se fusionaron o desaparecieron con el fin de hacer frente a los cambios sociales y políticos tanto de impacto global como local que atañen a la cuestión del uso y manejo del agua.

Cuando las RIGs sufren una discontinuidad causada por situaciones ajenas al marco normativo en una “coyuntura”, las relaciones se quebrantan y los actores encargados de continuarlas entran en tensión y conflicto, ya que cada parte busca la consecución y protección de sus intereses tanto los de grupo como los de entidad política.

La fragmentación, desatención o eliminación de las RIGs se debe a que las disposiciones (tratados, acuerdos, leyes, reglamentos, etc.) no son acatadas por alguna o ambas de las partes involucradas y por consecuencia, quienes se visualizan como afectados reaccionan ante el desequilibrio. Dicho desequilibrio puede ser entendido también como una discontinuidad del orden establecido en las normas.

La manifestación de un conflicto por el agua con repercusiones intergubernamentales no fue prevista en el marco de acción por parte de las autoridades federales y estatales, debido a que las pautas de acción formal, respecto a la armoniosa relación intergubernamental, estaban predisuestas en acuerdos normativos y proyectos aprobados aunque no del todo en tiempo y forma.

Inclusive, ninguna de las partes involucradas en el conflicto había previsto que se llegaría a una disidencia de intereses moderada, al grado que se manifestará públicamente las posturas de cada representante. Como se demuestra en la tesis, los problemas sociales asociados al manejo y distribución de agua en cada estado, además de la presión de grupos de poder, alentaron a que los representantes tomaran las posturas manifestadas y expuestas en la investigación.

En lo que respecta a la validación de la coexistencia de órdenes jurídicos, es decir de soberanía estatal y soberanía federal como se formula en los Artículos 39 y 40 de la Constitución Mexicana, se percibe al momento en el que las disposiciones federales se interpretan como parciales por alguna de las partes. La participación social contribuye a que los preceptos constitucionales e internacionales prevalezcan sobre medidas estratégicas propuestas por las instituciones, como se evidenció con la propuesta de la Ley general de aguas 2015, desechada a partir de la reacción social que evitó medidas severas en el abasto limitado que proponía e hicieron prevalecer el estado de Derecho en el cual se cimienta la base ideológica de la constitución y de los paradigma de sustentabilidad e igualdad social que se pregonan internacionalmente.

Las Rig's en países federados son más perceptibles debido a la existencia de diferentes ámbitos de gobiernos que comparten la Soberanía “Cosoberanía”²⁴, que coexisten o son coextensos y subordinados en ocasiones a un orden jurídico supremo como es la constitución. No obstante, la centralidad de las decisiones lo son también en cambio en países de conformación política unitaria las decisiones regionales adquieren mayor peso.

El conflicto está asociado a un conjunto de causas que varían por región geográfica o por sector, los conflictos por el agua pueden tener causas genéricas en común como la escasez o la inequidad distributiva; sin embargo el surgimiento y desarrollo de un conflicto en una área específica es particular y único, debido a la actuación de los involucrados en dicho, al marco normativo e institucional que rige las relaciones entre entidades de gobierno y entre la sociedad, y al momento histórico en el que se desarrolla.

Se pensaría que la meta actual de las instituciones políticas es crear mecanismos óptimos para que la gestión del agua entre entidades políticas no desencadene conflictos políticos que impidan una gestión óptima y/o alteren acuerdos legales o en su caso que los conflictos devengan en cooperación.

El conflicto intergubernamental, conformado por las tensiones sociales que repercuten en la esfera política, nace y se desarrolla en un espacio público en donde existen, o se pretende establecer, reglas y acuerdos de coordinación entre detentadores de poder y receptores.

Este se basa en el poder; es decir, entre los que dan el orden, y que se interesan en mantener el status quo y quienes lo reciben y se interesan en cambiar este al momento en que sus intereses no son reflejados o la utilización de recursos naturales como el agua no es garantizada.

En particular, la relación de poder en la cual surge el conflicto no es asimétrica del todo dado que grupos económico-sociales tienen capacidad de alterar las decisiones políticas “por su cuota de poder” ganada por favores o apoyos sostenidos por estos hacia el posicionamiento de un candidato político en vísperas de elección creando así una nueva “formula política” dinámica entre quienes gobiernan y quienes son gobernados y esta se hace presente en una coyuntura en la que los instrumentos integradores de orden y Poder (constitución, leyes, acuerdos) no operan o son alterados por una o ambas de las partes, que con anticipación aceptaron la imposición de tales instrumentos, ya sea por consentimiento mutuo o porque la misma ausencia de reacción por parte de los receptores del poder se interpretó como aceptación²⁵.

Además se deduce a partir de los hechos y el abordaje teórico que, los efectos medio ambientales por el cambio climático asociado a las acciones humanas de transformación de insumos para la producción industrial y abastecimiento alimentario (sobreutilización de recursos) para solventar las actividades productivas propician que las reglas propuestas y aceptadas por los grupos humanos entorno al aprovechamiento de los

²⁴ Wright, 1997, 29-31.

²⁵ Meisel, 1975. Mosca, 2002. Blacha, 2011.

recursos, de manera equilibrada, sean modificadas o no acatadas por alguna o ninguna de las partes.

Esto se da al momento en que las partes evalúan las acciones tomadas por el antagonista en detrimento suyo y de las reglas propuestas surgen tensiones que busca modificar el *consensus iuris*²⁶ ya que el que se visualiza como afectado afirma que dicho consenso ya no opera.

Es así como inicia una cadena de causalidades que llevan a replantear o desaparecer los elementos de integración (recuérdese que estos son pautas de negociación y cooperación entre dos o más partes) y sustituir estos por tensiones conflictivas que exigen sometimiento o replanteamiento según el grado de intensidad de la tensión; de tal suerte se comprueba el siguiente supuesto: El conflicto intergubernamental por el agua surge como resultante de la presión de la dinámica productiva al interior de entidades políticas en una región que comparte el recurso, al percibirse escaso inicia una competencia para proseguir las prácticas que contribuyen al crecimiento económico y de manera paralela conservar las RIG's formales e informales que benefician a dicho proceso, y cambiar aquellas que no se ajustan a la realidad particular desde la óptica de cada parte.

La redefinición del concepto de conflicto intergubernamental por el agua desde los resultados de esta investigación refiere a: toda aquella interacción contenciosa y de competencia que sigue un proceso de surgimiento y desarrollo, a veces hostil, entre dos o más partes compuestas por un actor representante, o representantes, del gobierno de cada entidad política, los cuales cambian el orden prevaleciente de las relaciones establecidas entre gobiernos a causa de la incompatibilidad de expectativas, acciones presentes y futuras que afectan el equilibrio y la cooperación propiciados por los instrumentos de integración principal, las Constituciones de las naciones.

Un conflicto de esta índole está compuesto por múltiples actos que se inscriben en una sucesión lógico-causal de hechos a través del tiempo. La magnitud e impacto de un hecho específico no implica que éste sea el conflicto en sí mismo sino un eslabón más.

²⁶ Serrano, 2001.

BIBLIOGRAFÍA

- Best, J. 2004: *Damned, Lies and statistics; Untangling Numbers from the Media, Politicians, and Activists*. California (USA), University of California press.
- Black, M. 1966: *Modelos y metáforas*. Madrid, España, Tecnos.
- Bobbio, N. y Matteucci, N. 1988: *Diccionario de política*. Buenos Aires, ed. Siglo XXI.
- Boehm Schondube, B. et. Al. 2002: *Los estudios del agua en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago*. Zamora (México), El Colegio de Michoacán.
- Buckles, D.I (ed.) 2000: *Cultivar la paz; conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales*. Ottawa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Cabreo, E. y García, R. 2001: *Relaciones intergubernamentales en México. Nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*. Tlaquepaque (México), ITESO-IGLOM.
- Cardaso, P. L. L. 2001: *Fundamentos teóricos del conflicto social*. Madrid, Siglo XXI.
- Coser, L. 1956: *The Function of social conflict*. London: Routledge.
- Dahrendorf, R. 1979: *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. Madrid, Rialp.
- Del Real Olvera, J. y López López, A (Eds.). 2015: *Modelos de gestión ambiental para los sectores productivos de Jalisco*. Guadalajara (México), CIATEJ a.c.
- Entelman, R. F. 2002: *Teoría de conflictos*. Barcelona, Ariel.
- Giner, J. 1959: *Teoría del conflicto social. Diccionario crítico de ciencias sociales*. Madrid, Universidad Complutense, www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/.
- Helmer, R. & Hespagnol, I 1997: *A Guide to the Use of Water Quality Management Principles*. London, St Edmundsbury Press, http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/41967/0419229108_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Long, N. 1999: *The multiple optic of interface analysis, background paper on interface analysis*. s. l. Unesco, <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/clarpo/workingpapers/multipleoptic.pdf>
- Lukes, S. 2007: *El Poder: un enfoque radical*. España, Siglo XXI.
- Mollard, E. y Vargas Velázquez, S. 2003: "La politización regional del agua en la Cuenca Lerma-Chapala. Elementos de diagnóstico e impacto de las modificaciones de la ley de 2003". Reunión AMER, Morelia.
- Mosca, G. 2002: *La clase política*, México: FCE.
- Nordhaus, W. D. & Tobin, J. 1973: "Is Growth obsolete?" *Economic growth, fiftieth anniversary colloquium V*. New York, NBER.
- Petzold-Bradley, E.; Carius, A. & Vincze, A. 2001: *Responding to Environmental Conflicts: Implications for Theory and Practice*, EUA, Kluwer Academic Publishers, <https://doi.org/10.1007/978-94-010-0395-7>.
- Preciado, J. ; Rivière D'arc, H et al 2003: *Territorios, actores y poder; Regionalismos emergentes en México*. Guadalajara (México) UdG-UAY.
- Ragin, C. 2007: *La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá, siglo del hombre.
- Schmitt, C. 1991: *El concepto de lo político*. Madrid, Alianza.
- Serrano Gómez, E. 2001: *Filosofía del conflicto político*. México, UAM.
- Shills, E. 1979: *Enciclopedia Internacional de ciencias sociales*. Madrid, Aguilar.
- Shiva, V. 2003: *Las guerras del agua*. México, Siglo XXI.
- Wright, D. 1997: *Para entender las Relaciones intergubernamentales*. México, FCE.
- Zamorano, R. et al 2006: "Formación de profesores: estrategias de modelado didáctico en la enseñanza de las ciencias experimentales", *Revista Electrónica de la Red de Investigación Educativa* 1(4), 1-12, <http://revista.iered.org/actual/pdf/rzyo.pdf>