

Redes de política y diseño de estrategias para superar la crisis del agua. Los casos de los acuíferos del Valle de León, Guanajuato, y del Valle de Aguascalientes (México)

*Policy networks and strategy design to overcome the water crisis.
The cases of the aquifers of the Valley of León, Guanajuato,
and the Valley of Aguascalientes (México)*

Alex R. Caldera-Ortega

Universidad de Guanajuato. Campus León, México. arcaldera@ugto.mx

Resumen — Este artículo se basa en un estudio que muestra la disputa entre proyectos políticos en torno a la gestión del agua en dos acuíferos del centro de México afectados por sobreexplotación. Los casos se refieren al acuífero del Valle de León, Guanajuato, y del Valle de Aguascalientes. Analíticamente la atención se pone en el tipo de relaciones entabladas entre los actores públicos y privados involucrados en la gestión del agua subterránea, así como en los arreglos institucionales que moldean dichas relaciones a partir de la perspectiva llamada “análisis de redes de política pública”. El presente trabajo tiene el objetivo de resaltar no sólo el conflicto distributivo del agua en México, sino el de identificar condiciones estructurales de la persistencia de la crisis del agua. Los resultados de esta investigación permiten expresar dos ideas generales en este sentido: Primero, las políticas y estrategias basadas en la perspectiva que ve al agua como un bien económico son insuficientes y parciales al dejar fuera soluciones basadas en una mayor justicia distributiva y comprometidas con la sustentabilidad del medio ambiente; y segundo, el desarrollo de soluciones efectivas a la crisis del agua requerirá la consolidación de arreglos institucionales basados en reglas del juego que configuren un sector agua más inclusivo y que incida integralmente en las estrategias de desarrollo local.

Abstract — *The present article is based on a study addressing the confrontation between political projects around the management of two aquifers in central Mexico that are threatened by overpumping. The analysis focuses on the kinds of relationships established between the public and private actors involved in the management of underground water, as well as in the institutional arrangements shaping these relationships, drawing on the theoretical perspective of public policy networks. The main objective of the article is to highlight not only the existence of distributive conflicts over water in Mexico but to identify the structural conditions of the country's persistent water crisis. On the basis of the research results I put forward two main findings: first, public policies and strategies grounded on the notion that water is an economic good are insufficient and partial because they leave out solutions that seek greater distributive justice and are committed to environmental sustainability; second, developing effective solutions to the water crisis will require the consolidation of institutional arrangements based on rules that help to shape up a more inclusive water sector supportive of strategies to strengthen local development.*

Palabras clave: gobernanza, red de políticas, discurso, ideas, poder, México

Keywords: governance, policy networks, discourse, ideas, power, México

Información Artículo: Recibido: 10 octubre 2013

Revisado: 7 enero 2014

Aceptado: 12 enero 2014

LA GOBERNANZA COMO CONCEPTO DE UTILIDAD HEURÍSTICA

En este trabajo no se asume el concepto de gobernanza del agua como equivalente a buen gobierno, sino como “la configuración y mantenimiento de los arreglos de autoridad y poder dentro de los cuales los actores toman decisiones y enmarcan políticas que son vinculantes para los actores individuales y colectivos dentro de los diferentes límites territoriales, como son el Estado, los distritos y los municipios”¹. Bajo esta concepción la gobernanza es esencialmente un proceso, no un estado al que habría que llegar. Ante esta acepción de gobernanza, la respuesta a la persistencia de la crisis del agua en las zonas áridas de México se busca en el proceso político que ha dado forma al entramado institucional de la gestión del agua subterránea en el país, y particularmente en las regiones bajo estudio, durante las últimas dos décadas. Esta perspectiva plantea que las instituciones del agua son tanto el resultado como el vehículo de procesos políticos, los cuales han moldeado el cambio institucional y sus resultados².

El concepto de gobernanza es pues una herramienta heurística que identifica la dinámica de la política pública de un modo reticular: una red de estructuras y actores configurada alrededor de un sector determinado de acción gubernamental, en este caso el del sector hídrico. El concepto de red de políticas aparece con la intención de ser utilizado como instrumento para categorizar las relaciones que existen entre los grupos de interés y el Gobierno³. Como definición mínima de red de políticas parece útil la propuesta por Klijn, Koppenjan y Termeer⁴, para quienes esta constituye “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes, que se forman alrededor de problemas políticos o grupos de recursos y cuya formación, mantenimiento y cambio son obra de una serie de juegos”, es decir, una serie de acciones continuas entre diversos actores, en función de determinadas reglas formales o informales.

Desde esta perspectiva de la política pública, la red de políticas es vista como un “microescenario diferenciado, poblado de estructuras político-administrativas, valores y actores específicos, públicos unos y privados otros, que se corresponde con el respectivo ámbito de problemas, necesidades y/o oportunidades, pero reconstruido, recreado, por las características y el estilo de esa política pública”⁵. Esta es la posibilidad de adentrarse en el propio juego político de las políticas públicas. Las redes de políticas pueden variar en cuanto a su configuración a partir de cinco dimensiones básicas, las cuales se pueden concretar en las siguientes dimensiones que caracterizan a la propia red y que pueden ser verificadas empíricamente:

Este análisis no sólo da cuenta de la configuración institucional de las relaciones políticas en torno a un asunto problemático (en este caso la crisis del agua a nivel local), sino que posibilita una explicación en torno a los resultados derivados de esta estructura de poder.

LOS CASOS DE ESTUDIO

Los casos seleccionados resultan significativos pues se trata de dos de los acuíferos más sobreexplotados del país⁶. Los dos casos son representativos en la zona centro-norte de México, donde la gravedad del problema se configura a partir de la importancia social y económica de las regiones y su disponibilidad, absoluta y relativa, de agua cada vez menor.

Ambos acuíferos de interés se identifican en el siguiente mapa del centro de México, resaltados en color negro. Los acuíferos en color gris oscuro son también acuíferos sobreexplotados, mientras que los acuíferos en color gris claro están en equilibrio, según datos de la Comisión Nacional del Agua (CNA).

Tabla 1. Dimensiones del análisis de la red de políticas

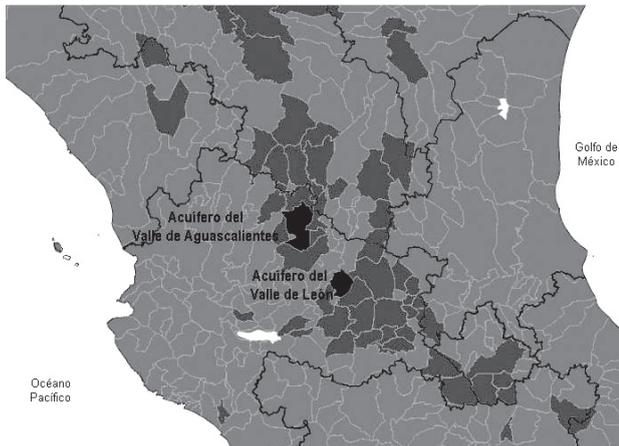
Dimensiones		Descripción
Ordenación elemental de la Red	Comunidad política	Identificación del conjunto de actores políticos y sociales implicados, la naturaleza de estos y la intensidad de sus interacciones.
	Institucionalización de la red	El conjunto de reglas formales e informales, procedimientos y estructuras organizativas en torno al asunto público.
	Función de la red	Como las de influencia, negociación, coordinación o asignación de recursos.
Relaciones de poder en la red	Naturaleza de las disputas a partir de intereses y valores	La repartición de intereses y valores en las posiciones iniciales de acuerdo o contradicción en torno a los asuntos públicos.
	Instrumentos y recursos de poder	Las diferentes capacidades de influencia de los actores (grado de desigualdad de la red; fuentes de poder) y tipo de recursos que manejan para ejercer influencia (materiales o simbólicos; tácticas de influencias “blandas” o “duras”).

Elaboración propia a partir de Natera, 2004, 13-14.

1 Hanf y Jansen, 1998, 3.
2 Castro, Torregrosa, Allen, Gómez, Vera y Kloster, 2006, 247.
3 Natera, 2004. Chaqués, 2004.
4 Klijn, Koppenjan y Termeer, 1995, 439.

5 Natera, 2004.
6 La Comisión Nacional del Agua (CNA) identifica 104 acuíferos que presentan algún grado de sobreexplotación, es decir, donde la extracción es mayor a la recarga (CNA, 2008). Entre ellos se encuentran los dos acuíferos de este trabajo.

Mapa 1. Centro de México y acuíferos sobreexplotados. Ubicación de casos.



Fuente: CNA (2013).

Ambos lugares tienen en el agua subterránea su principal fuente de abastecimiento, para todos los usos, pero principalmente para consumo humano. Su perfil sociodemográfico y económico es muy parecido y los dos concentran una presión importante sobre su sistema natural a partir, primero, de la extracción de agua que se da en el sector agrícola, segundo, de la demanda del recurso que hacen poblaciones que, en ambos casos, sobrepasan el millón de habitantes, y tercero, la contaminación del agua, que se da principalmente a partir de una intensa actividad industrial⁷.

El agua para consumo humano en León, Guanajuato, depende actualmente en un 90% del agua subterránea, mientras que en Aguascalientes la dependencia es del 100%. El agua superficial está destinada principalmente al sector agrícola. Los balances hídricos para ambos acuíferos muestran que para Aguascalientes la sobreexplotación llega a los 199 hm³, mientras que para el acuífero de León es de 48,3 hm³ por año. Los dos acuíferos presentan un abatimiento promedio de dos metros por año, agravándose la situación en las zonas metropolitanas, donde la extracción se está haciendo a 400 y 500 metros de profundidad y registra abatimientos de 4 y 5 metros por año en León y Aguascalientes, respectivamente.

En términos económicos las dos regiones resaltan por su dinamismo. León, Guanajuato, tiene una tradición más añeja como zona con vocación industrial dado que, desde la primera mitad del siglo XX, la industria curtidora y zapatera arraigada en la región se convirtió en una de las más importantes del país, mientras que Aguascalientes ha vivido un proceso de transición en las últimas cuatro décadas en las que de ser una economía esencialmente agrícola ha pasado a otra de tipo industrial y de servicios muy atractiva para las inversiones nacionales y extranjeras. Los diagnósticos existentes plantean que los intentos de revertir la tendencia a la sobreexplotación de los acuíferos no están resultando exitosos, con lo que en un futuro no mayor a veinte años

⁷ En ambos casos el 78 % de la extracción del agua de los acuíferos es para el sector agrícola, el 15% para consumo humano, el 5% para el sector industrial y el 2% para otros usos como, por ejemplo, abrevadero de ganado.

se verá comprometido no sólo el patrón de desarrollo económico de estas regiones, sino la misma disponibilidad de agua para la vida digna de sus poblaciones. La historia que presentamos aquí trata acerca de cómo la visión dominante del agua como bien económico tiende a profundizar la gravedad del problema, mientras que quizás el planteamiento del acceso al agua como un derecho humano puede contribuir a plantear alternativas más sustentables.

Este estudio sobre redes de política pública y cambio institucional en el sector del agua en México se centra en el período comprendido entre 1989 y 2008. Esta temporalidad se justifica por la instauración en el orden nacional mexicano de un paradigma de “modernización” y redefinición del papel del Estado, algo que el historiador Luis Aboites denomina el paradigma “mercantil ambiental” de la política hídrica⁸. Dicho paradigma ha sido impulsado a la par de la creación en 1989 de la Comisión Nacional del Agua (CNA), la agencia federal encargada de la política hídrica. En este mismo año además, se producen procesos políticos locales en Aguascalientes y Guanajuato que impactarían directamente sobre el sector del agua en las dos décadas siguientes.

CARACTERIZACIÓN DE LA RED DE POLÍTICAS

¿Qué actores conforman la comunidad de políticas públicas en cada caso estudiado? ¿Qué actores participan efectivamente en el proceso de toma de decisiones y quiénes quedan excluidos? ¿Qué condiciones estructurales determinan la posición de cada uno de los actores, su poder de influencia o su marginación? O ¿Qué arreglos institucionales definen la función de la red de políticas y las capacidades de los actores? ¿Cómo condicionó este marco institucional la estructuración de los problemas que finalmente ha reconocido la agenda pública? Una forma útil de iniciar el análisis comparado de la conformación de comunidades de política es a partir de la propuesta de Laumann y Knoke para identificar a los actores incluidos y excluidos en el proceso de políticas públicas a partir de tres niveles de participación, que va desde un primer círculo de influencia en la toma de decisiones, pasando por otro círculo intermedio de actores con mediana influencia y, por último, el grupo de actores desplazados y marginados del proceso.

En este sentido, en León los empresarios de la curtiduría y el calzado se lograron imponer como el principal grupo político del municipio. Desde finales de la década de 1980 y principios de los años 1990 la élite económica que representan los industriales del calzado y los curtidores lograron situar a muchos de sus miembros en las altas esferas de decisión política, no sólo en el área conocida como El Bajío, sino en todo el estado de Guanajuato, algo que lograron principalmente a partir de su militancia en el Partido Acción Nacional (PAN)⁹. En el subsistema de la política hídrica de León esto configuró un esquema donde los empresarios locales juegan el papel central indiscutible. Es así que desde la creación

⁸ Aboites, 2009.

⁹ Notablemente uno de ellos es Vicente Fox Quesada, que fue electo gobernador del estado en 1995 y posteriormente se convirtió en presidente de México (2000-2006), en ambas instancias como candidato del PAN.

de la Junta de Administración del Agua en 1982, y la posterior constitución del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL) en 1984, el sector empresarial e industrial se apoderó de su Consejo Directivo, el cual ha sido un actor central en el diseño de las estrategias para buscar soluciones a los dos problemas concurrentes de esta región: la escasez y la contaminación del agua.

La visión empresarial produjo además la reproducción de patrones gerenciales al interior de las organizaciones responsables en el sector del agua. Se enraizó en este sentido la valoración de la eficiencia y la profesionalización del servicio. Esto llevó a consolidar un cuerpo de gerentes del agua que pasaron de incursionar en un primer momento en el SAPAL a partir de la avenencia del grupo empresarial en el orden municipal, y luego continuaron su carrera en el sector en instancias del orden estatal, desde donde se operó el cambio de orientación de la política hídrica de Guanajuato basado en la planeación y apertura a un esquema de participación de usuarios en espacios creados exprofeso para ello.

De forma paralela a estos procesos que se dan en Guanajuato, se celebraron una serie de acuerdos de trasvase entre los estados pertenecientes al Consejo de Cuenca Lerma-Chapala (CCLCH), incluyendo a Guanajuato, los cuales fueron también un factor decisivo en el rumbo que habría de seguir este estado en el diseño de sus instituciones para la gestión del agua. Entre 1992 y 1995 se registra una presión constante ante las autoridades de la CNA por parte tanto de los agricultores del Distrito de Riego 011 “Alto Río Lerma” como del propio poder ejecutivo del Gobierno de Guanajuato en torno a las cantidades de agua a ser transferidas hacia el estado de Jalisco. La demanda ante la CNA, que en varias ocasiones se tornó beligerante, argumentaba que las cantidades del trasvase eran injustas y se acusaba a la CNA de hacer estimaciones incompletas y poco confiables. Lo anterior llevó a las autoridades estatales de Guanajuato a diseñar una estrategia discursiva y de reforma institucional para “rebelarse” en contra de los acuerdos del Consejo de Cuenca y de las líneas de acción sugeridas por la CNA. Este cambio de orientación de la política hídrica se diseñó desde la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Guanajuato (CEASG) a partir de 1995 con la llegada de Vicente Fox al Gobierno estatal y el nombramiento de Vicente Guerrero Reynoso para dirigir esta dependencia estatal¹⁰. A partir de estos eventos, Guanajuato comenzó a generar su propio sistema de información hídrica, de planeación técnica y de participación de usuarios. Aquí cabe resaltar el establecimiento de los Consejos Técnicos de Aguas (COTAS)¹¹, como organismos de usuarios de aguas subterráneas y superficiales, los cuales se convirtieron en el principal instrumento del gobierno estatal para promover la auto-organización de los usuarios y estructurar un sistema de planeación hídrica a través del Consejo Estatal Hidráulico (CEH). La idea era tener los propios instrumentos para generar información a partir de la modelación y el monitoreo, con la posibilidad de generar propuestas para el mantenimiento y distribución del agua

que fueran legitimadas socialmente y que permitieran enfrentar las disposiciones nacionales.

En relación con esto, una serie de acuerdos celebrados en 1989 con el objeto de sanear la cuenca, junto con la instalación del CCLCH en 1993, fueron la piedra de toque para que León, junto con la subcuenca del río Turbio, una zona aleadaña con fuerte presencia de la industria curtidora, se convirtiera en el centro principal de atención para las acciones en este tema. Dado que la presión provenía del ámbito federal y del acuerdo entre estados pertenecientes a la cuenca, en este asunto particular la respuesta específica fue conjunta entre el gobierno local en León y el gobierno del estado de Guanajuato, la cual consistió en promover la reubicación de la industria curtidora y de la construcción de la primera Planta de Aguas Civiles. El gobierno municipal y el SAPAL principalmente negociaron con la Cámara de la Industria de Curtiduría del Estado de Guanajuato (CICUR) estos asuntos, aunque otros grupos de industriales también fueron muy visibles en esta etapa, como fue el caso de la industria metal-mecánica, en la que se destacan los empresarios transportistas, tanto de carga como de pasajeros, los cuales representan una de las principales flotillas de vehículos en el centro-occidente del país.

A pesar de la resistencia de los curtidores, como resultado principalmente de la presión por parte de las autoridades federales, se logró que se aceptara el mejoramiento de los procesos de producción. Para esto, en 1997 se suscribió con la entonces Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) el apego al *Manual de Procedimientos sobre el Manejo Adecuado de los Residuos de la Curtiduría* (MPMARC), así como diez años después, por iniciativa de la CNA y de varios actores locales —entre ellos de varios presidente municipales de la zona del río Turbio—, se logró la instalación de la Comisión de Cuenca respectiva en la que los curtidores se comprometieron a participar.

Otro ejemplo importante en Guanajuato es el caso del proyecto para construir una represa en el Río Verde/Zapotillo, en el cual se observó también un escenario donde las interacciones entre instancias de gobierno pasaron por varias etapas en estos años¹². Primero fue una situación en la que el gobierno local de León junto al SAPAL y a los actores empresariales empezaron a negociar directamente con las autoridades de Jalisco y la propia CNA. Sin embargo, ya bajo la titularidad de gobiernos estatales emanados del PAN de Guanajuato, y enmarcados en el contexto de las negociaciones por los trasvases entre este estado y Jalisco, la interacción entre autoridades de los tres órdenes de gobierno fue más activa, la mayoría de las veces incluso dejando ver un franco conflicto de intereses.

¹⁰ Maganda, 2003, 398.

¹¹ El acrónimo COTAS se aplica tanto para los Consejos de Aguas de Guanajuato, como para los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas, organismos auxiliares impulsados por la CNA, al igual que el acuífero del Valle de Aguascalientes, como se verá enseguida.

¹² En el año 1990 los estados de Jalisco y Guanajuato firmaron un primer acuerdo de coordinación para realizar estudios hidrológicos preliminares en el Río Verde con el objeto de construir una represa para solucionar los problemas de abasto de agua potable tanto para la ciudad de León como para la zona de los altos de Jalisco. Ese proyecto buscaba dotar de 5.600 litros de agua por segundo de la cuenca del Río Santiago aprovechando las aguas del Río Verde. El proyecto hoy se conoce como Zapotillo, ya que se mudó a la zona del mismo nombre, pero esta decisión ha implicado una situación más conflictiva pues implica un proyecto adicional para dotar de agua a la ciudad de Guadalajara, con lo cual el área ampliada de inundación afectará a los poblados de Temacapulín, Acasico y Palmarejo del estado de Jalisco.

En el otro caso de estudio, en Aguascalientes, por lo menos hasta la elección local de 1995 en la que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la alcaldía de la capital y la mayoría en el congreso local en manos del PAN, el esquema tradicional del sistema político mexicano se había reproducido fielmente en un proceso de gobierno jerárquico, vertical y cerrado en el proceso de toma de decisiones. Sólo la coyuntura de este proceso electoral y la configuración de fuerzas políticas consecuente rompieron tal esquema. Los partidos reconocidos nacionalmente y con representación en el Congreso local y los cabildos son los actores que principalmente se insertaron a partir de ese momento en el nuevo proceso de gobierno.

En Aguascalientes, la relación empresarios-poder político ha sido configurada de distinta manera que en el caso de León. El cambio político y la alternancia en el poder que se produjo a partir de la década de los años 1990 en Aguascalientes no hizo más que confirmar un poder compartido entre políticos de carrera y empresarios que ya se venía dando por lo menos desde la década de los setenta. Lo que sí parece más o menos claro es que el empresariado que logró ocupar tanto la gubernatura como la presidencia municipal a partir de 1998 provienen del sector de la construcción, básicamente beneficiados con la obra pública gubernamental, demandada a partir del boom demográfico verificado en la ciudad de Aguascalientes entre 1980 y 2000 y su consecuente exigencia de más infraestructura de servicios públicos para la población¹³.

En relación al subsistema de la política hídrica del acuífero del valle de Aguascalientes es significativo que en la Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (CCAPAMA) el nombramiento de sus directores haya recaído en su mayoría en personas con un perfil político, alternadamente con personas provenientes del sector de la construcción. Por su parte, la dependencia del sector agua del Gobierno del estado verifica una consolidación como instancia gestora y responsable de la obra hidráulica desde finales de la década de 1980, lo cual continúa hasta la fecha, aun con la transición de Comisión Estatal del Agua a Instituto del Agua (INAGUA) creado en 2000. Respecto a los nombramientos de los encargados de esta dependencia a nivel estatal, primero se dió un periodo de continuidad de un cuerpo de ingenieros durante los gobiernos estatales encabezados por el Partido Revolucionario Institucional entre 1986 y 1998, rompiéndose con los gobiernos de alternancia encabezados por el Partido Acción Nacional de 1999 a 2004, periodo en el que se nombró a personas provenientes del sector empresarial.

En este aspecto, en Aguascalientes se configuró un escenario de relaciones intergubernamentales totalmente opuesto al de León y descrito en las páginas previas. Un detonador de este escenario fue un diagnóstico que se hizo en el año 1989 en el cual se llegó a la conclusión de que el organismo operador municipal del servicio público de agua potable y alcantarillado estaba seriamente afectado por una incapacidad institucional y financiera para hacer frente a su misión de prestar el servicio de manera

¹³ La red de relaciones entre estos dos tipos de actores en Aguascalientes se afianza con vínculos de parentesco, compromisos y sociedades de mutuo interés económico.

eficaz, lo cual terminó generando una situación de dependencia y colaboración muy intensa del gobierno municipal con los otros dos órdenes de gobierno. En este sentido, y dadas las condiciones políticas de cercanía e intermediación entre las elites del ámbito federal y local¹⁴, la principal propuesta a partir de la influencia del gobierno federal, a través de la CNA, fue la de implementar un primer antecedente de participación privada en el servicio de agua potable y alcantarillado de la ciudad capital a partir de un contrato parcial (1989-1992). Mientras que el arribo de un nuevo gobierno estatal en 1992, cercano al proyecto político nacional de reorientación del papel del Estado, y convencido de la idea de que la eficiencia en la gestión del agua se lograba sólo a través de mecanismos de mercado, posibilitó avanzar en la concesión total del servicio a un consorcio privado en 1993.

La colaboración estrecha entre la CNA y el Gobierno del estado de Aguascalientes en defensa del modelo de participación privada en el subsector de agua potable también se ha dejado ver en ámbitos más amplios del sector hídrico. A pesar de que desde la primera parte del gobierno priista de Otto Granados Roldán (1992-1998) el discurso oficial apuntó a reconocer la grave crisis de sobreexplotación del acuífero, las estrategias para atender el tema de la sobreexplotación en este subsector se limitaron a las que el propio gobierno federal implementaba en todo el país, es decir, los apoyos a través de los programas de Uso Eficiente del Agua y de Energía Eléctrica, y la promoción de sistemas eficientes de riego y rehabilitación de zonas de riego. La intervención del Gobierno del estado en estos programas se hizo principalmente a través de la Comisión de Desarrollo Agropecuario y de la Comisión Estatal del Agua. A partir de este momento se empezó a involucrar a esta última dependencia estatal en tareas más allá del apoyo en la provisión de servicios de agua potable y alcantarillado o de saneamiento, encargándosele la implementación de acciones que expresamente buscaban reducir las extracciones del acuífero y enfrentar el problema de la contaminación¹⁵.

Ahora bien, cabe enfatizar que en ambos casos de estudio, los tomadores de decisiones en el sector hídrico han estado acompañados por instancias del orden internacional en la implementación de las estrategias diseñadas para hacer frente al problema de la sobreexplotación. Para el caso de Aguascalientes la relación con instancias como el Banco Mundial (BM) es más añeja y se remonta a la colaboración que se dio de manera continua desde que se decidió adoptar el modelo de participación privada en el servicio de agua potable de la ciudad de Aguascalientes. Dicha colaboración se afianzó con la selección de Aguascalientes como uno de los cinco estados piloto en los que el Programa de Modernización del Manejo del Agua (PROMMA) —programa conjunto de la CNA y el BM— implementó el subprograma Manejo Sostenible del Agua

¹⁴ Esta conclusión es consistente con la tesis de Fernando I. Salmerón (1998) de que el desarrollo económico vertiginoso experimentado en Aguascalientes desde la década de 1970 y hasta principios de los años noventa, se debió principalmente a un proceso de intermediación y cercanía entre elites políticas locales y nacionales.

¹⁵ Con el sector industrial leonés (de manera principal con el curtidor), por ejemplo, se promovió intensamente la construcción de plantas de tratamiento de agua residual utilizada en el proceso productivo y se incentivó a las propias empresas —con el apoyo de las cámaras industriales—, sobre todo del ramo textil y automotriz, a la construcción de plantas de tratamiento propias.

Subterránea (MASAS) a través de los cuales se inició un proceso de diagnóstico y planeación participativa para la creación de planes integrales de manejo de los acuíferos a través de los COTAS¹⁶. Por otro lado, para el caso general de Guanajuato, el BM se interesó en apoyar financieramente el fortalecimiento de su modelo particular de planeación y participación social a través de sus COTAS, el cual lo ha considerado “convenientemente replicable” en otros lugares del mundo con problemáticas similares¹⁷.

Para ambos casos la creación de los COTAS no significó una ampliación sustantiva de los actores intervinientes, sino únicamente la formalización de un vínculo previamente existente entre las dependencias del sector agua del orden federal y estatal con grupos de usuarios organizados y recurrentemente beneficiados por los programas de mejora productiva con la aplicación de técnicas y tecnologías de uso eficiente del agua. Es decir, se hace referencia particularmente a grandes y medianos productores agrícolas, ganaderos y alguno que otro industrial o prestador de servicios con evidente capacidad económica –y hasta política– dentro de su ámbito de acción.

El marco institucional en los dos casos estudiados no sólo configuró la exclusión de los usuarios que contribuyen de manera importante, por su número, a la presión sobre el acuífero, sino que tampoco ha servido para canalizar el conflicto surgido en situaciones particulares. Es el caso de la mayoría de los usuarios, pero primordialmente de los pequeños agricultores, ejidatarios, productores de alfalfa, maíz y forrajes, producción que responde a la demanda del mercado lechero y ganadero de la región. El segundo grupo de excluidos son los actores que de alguna manera se han enfrentado a los grupos del primer nivel de decisión –los efectivos tomadores de decisiones– a partir de las disputas ya sea por el control del recurso mismo (como en los conflictos entre 2001 y 2002 para llevar agua a León desde los municipios aledaños como el de San Francisco del Rincón o el del acuífero de Silao-Romita o los conflictos por la construcción de la presa El Zapotillo) o por el modelo de gestión más adecuado para la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado (el enfrentamiento en torno a la valoración de la participación privada en este subsector en el municipio de Aguascalientes). Lo cierto para los dos casos es que a pesar de que sus situaciones conflictivas obedecen a naturalezas distintas y se han expresado de forma diferente, sus marcos institucionales son igualmente incapaces de canalizar el conflicto de forma efectiva e incluir las demandas e intereses de los actores que aparecen como antisistema o no alineados.

En general, en las dos décadas que cubre el análisis de ambos casos, se hace patente el cambio en las condiciones estructurales de la participación e involucramiento de los actores. En la década de los años noventa los procesos de cambio político que se verificaron tanto en León como en Aguascalientes condujeron a una transformación en los patrones de involucramiento de la sociedad. Se pasó de comunidades políticas más bien cerradas en las que sólo los agentes gubernamentales participaban en el pro-

¹⁶ Desde 2002 se iniciaron los diagnósticos y ejercicios de planeación participativa del programa MASAS en cinco acuíferos piloto del PROMMA (COTAS/OAE-OMM, 2008).

¹⁷ Foster, Garduño y Kemper, 2004.

ceso de toma de decisiones –aunque en el caso de León se trata de una captura temprana por parte de los empresarios de la instancia gubernamental encargada del agua potable y saneamiento del municipio– a situaciones de participación e involucramiento más bien “ampliadas”. En cualquier caso se trata de comunidades políticas que no llegan a ser plurales, ya que son básicamente elitistas, dado que sólo los grupos más articulados, organizados y con recursos para hacer visibles sus demandas son los que han sido integrados.

En lo que sí se identifica una diferencia apenas perceptible es en torno a la función de la red de políticas, ya que para el caso de León el peso del sector empresarial en varias de las instancias de decisión configuró una estructura dirigida a posibilitar la influencia y negociación entre los actores regionalmente poderosos y asegurar que las políticas y sus lineamientos estuvieran de acuerdo básicamente con sus intereses particulares, lo que motivó una posición de enfrentamiento frente al gobierno federal en búsqueda de mayor autonomía en la formulación de las políticas, muchas de ellas relacionadas con el sector hídrico. Sin embargo, la configuración del sistema de planeación hídrica y participación social en la gestión del agua en el orden estatal a finales de la década de los años noventa introdujo patrones de cooperación entre actores más allá de los tradicionalmente influyentes en el proceso decisorio.

Por su parte, en Aguascalientes, con una presencia fuerte de actores eminentemente políticos, pero que comparten el poder con los empresarios locales, y con una tradición de continuidad en el apoyo y colaboración estrecha con el gobierno federal, se estructuró una comunidad política en la que los agentes gubernamentales y los propiamente políticos juegan un papel central, por lo que la función de la red es básicamente de coordinación y asignación desde el poder central, complementada sin duda con la de influencia y negociación por parte de ciertos actores privados (poderosos) provenientes del ámbito agropecuario y de la industria de la construcción principalmente. La excepción la podría estar marcando la participación de ciertos actores a través del COTAS del acuífero del valle Aguascalientes en donde han aparecido ciertos patrones de cooperación entre actores no tradicionales y donde prevalece una actitud proactiva de los participantes a pesar del poco involucramiento del COTAS que la propia instancia estatal encargada del sector hídrico (el INAGUA) ha permitido y promovido en los últimos años.

El tipo de disputas y conflictos identificados en los dos casos obedecen a naturalezas distintas y se han dado en diferentes niveles. En el caso de León, la escasez del recurso y la necesidad de buscar fuentes alternativas de suministro al propio acuífero fue gestando desde principios de los años noventa una disputa entre la coalición dominante de empresarios y funcionarios gubernamentales locales con un grupo emergente de actores que se han sentido agraviados con la decisión de llevar el agua a León desde sus cuencas. La coalición dominante en León en estos conflictos no dudó en utilizar todos sus recursos de poder para imponer sus decisiones. Sin embargo, la coalición dominante de León en la última etapa no ha permanecido cohesionada, ya que la consolidación del grupo gerencial en el sector hídrico ha llevado incluso

a enfrentarse con los empresarios, esencialmente curtidores, en asuntos en los que estos han tratado de seguir tomando ventaja¹⁸.

En el fondo del debate de la primera disputa se encuentra el posicionamiento empresarial y gubernamental a partir de una visión del agua como bien económico, como una materia prima básica para las principales actividades productivas de León, y por otro, el de los grupos que defienden la posición de que el acceso al agua es un derecho humano, a lo que se agrega también la perspectiva ambientalista que valora como un fin en sí mismo la conservación del recurso. Mientras que la segunda disputa, la que se da entre los empresarios curtidores y el grupo gerencial del sector agua, está basada en una concepción que ha ido madurando desde el interior de las instancias gubernamentales del sector hídrico tanto de León como de Guanajuato, donde el grupo de gerentes hídricos ha procurado construir una relación más autónoma frente a los curtidores y más equilibrada con los otros usuarios a través de su valoración positiva de las premisas del paradigma de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH).

En el caso de León hay una tercera disputa que mantiene unida a la coalición empresarial-agrícola-gubernamental local, y es la que se da frente a la CNA a partir de la búsqueda de mayor autonomía en la formulación de la política hídrica regional. Aquí el sistema de planeación y participación social institucionalizado en Guanajuato genera una tensión latente entre los dos órdenes de gobierno, y se identifica un apoyo importante al gobierno estatal por parte de los grupos más fuertes de industriales y agricultores de la región, como por ejemplo, ante los acuerdos de trasvase y saneamiento que se dan en el seno del CCLCH.

Con respecto al caso de Aguascalientes, la principal disputa ha sido en torno a la promoción de la participación privada en el subsector de agua potable y alcantarillado en el municipio capital. Este debate y el consecuente enfrentamiento de posiciones han dominado la discusión en torno a la crisis local del agua, tomando más centralidad incluso que el problema de la escasez de agua para todos los usos, que sería lo que corresponde en una perspectiva integral de los problemas del acuífero. La propia CNA, junto con los gobiernos estatal y municipal de Aguascalientes, asumieron la defensa del modelo de participación privada en el subsector de agua potable frente a otro grupo de actores locales, esencialmente partidos políticos como el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT), el partido Convergencia (hoy Movimiento Ciudadano), y ambiguamente algunos actores del PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), así como líderes de organizaciones sociales populares que reiteradamente se manifiestan contra el modelo de concesión del servicio de agua potable. La acción política de este último grupo se ha limitado a protestas en las afueras del palacio municipal de

¹⁸ Es el caso que se presentó durante todo el año 2008, y parte de 2009, en un enfrentamiento registrado mediáticamente entre el presidente y director del SAPAL, junto con el presidente municipal de León, por un lado, y los empresarios curtidores, por otro. Los primeros acusaron a los segundos de actuar “deslealmente” al no aceptar un aumento en la tarifa del agua potable que ayudara a financiar las obras que se necesitan para el saneamiento en la ciudad, y por otro lado preferir comprar agua a las pipas [vendedores de agua en camiones tanque] que extraen el recurso de pozos clandestinos u originalmente destinados a servir al sector agrícola.

Aguascalientes y de la empresa concesionaria, así como a hacer declaraciones ante los medios de comunicación los cuales cubren de manera amplia este tipo de manifestaciones. No obstante, las acciones de protesta disminuyen con el tiempo y sólo se reactivan en coyunturas específicas como en los procesos electorales locales. Los temas de las protestas se han concentrado y reducido a la cuestión de los cortes al servicio, el monto de las tarifas y al tipo de vigilancia que ejerce CCAPAMA sobre la empresa concesionaria (Concesionaria de Agua de Aguascalientes, S.A. [CAASA])¹⁹. Lo cierto es que a pesar de que el nivel de atención dedicado a este tema parece ser excesivo, el mismo no llega a formar parte de un debate público que pueda traducirse en propuestas de reformas al marco institucional de fondo que pudieran poner en peligro el modelo de participación privada en este subsector. Por otro lado, las reformas legales y los acuerdos contingentes entre actores mejor posicionados en la estructura de decisión (gobierno local, los partidos con más fuerza electoral en el estado —PAN y PRI— y empresa concesionaria) han buscado permanentemente consolidar el modelo centrado en la participación privada.

No obstante estas cuestiones, debe reconocerse que durante las dos décadas que comprende este estudio se ha registrado un nivel de sensibilidad respecto a la necesidad de alcanzar un entendimiento más complejo e integral del problema de la crisis del agua en Aguascalientes. Los gobiernos en Aguascalientes entre 1992 y 2004 demostraron no sólo en el discurso, sino también en la orientación de su política hídrica, una disposición por implementar una visión más cercana a los principios de la GIRH. Con la Ley del Agua del Estado de Aguascalientes (LAEA) publicada en el año 2000 se trató de avanzar en esta nueva orientación de la política hídrica en el estado. Sin embargo, esto sólo se logró de manera débil ya que hay un evidente apego a lo dictado por la propia CNA y por la Ley de Aguas Nacionales con respecto al alcance de la incumbencia de las entidades federativas en la gestión del agua, según la cual las autoridades de los estados federativos en materia hídrica debe limitarse a la gestión de obras hidráulicas para uso agrícola e industrial, contratación de los servicios de saneamiento y responsabilidad del mejoramiento y asistencia a los organismos operadores del agua potable y alcantarillado, así como también promover técnicas agrícolas para ahorro en los consumos de agua. Lo mismo sucede por el lado de la participación social, ya que la LAEA no contempla instancias con participación vinculante, permanente y activa, sino que la participación se limita a una función consultiva en el proceso de toma de decisiones a partir de una representación simplemente simbólica.

Desde el gobierno estatal, particularmente a partir de 2005 cuando asume la jefatura del Estado Luis Armando Reynoso y se da la renovación de la Dirección General en el INAGUA, se da un (re)cambio de orientación significativo. Este cambio fue particularmente negativo debido a la falta de involucramiento con el trabajo participativo del COTAS del acuífero del valle de Aguascalientes y también en relación al hecho de no asumir cabalmente compromisos como los que sugiere el Plan Integrado de Manejo

¹⁹ Conocida ahora como Proactiva Medio Ambiente CAASA, subsidiaria del grupo empresarial francés Veolia.

del Agua en el Acuífero Interestatal (PIMAGUA) elaborado por el COTAS a partir del Subprograma de Manejo Sostenible del Agua Subterránea (MASAS). Todo ello a pesar de que los integrantes del propio COTAS decidieron que el director del INAGUA fuera designado su presidente, es decir, la propia autoridad en el orden estadual. Esta nueva administración gubernamental apostó por una gestión dirigida a la oferta, en la que la inversión en obra hidráulica fue millonaria, y por un modelo de toma de decisiones sólo abierto a los grupos organizados más fuertes y sin una formulación de política que considere la integración entre los distintos usos del agua²⁰.

La orientación de la política hídrica hacia la oferta en Aguascalientes también se manifiesta en la falta de coordinación entre dependencias gubernamentales del Estado —como la Comisión de Desarrollo Agropecuario o la Secretaría de Desarrollo Económico—, ya que la acción conjunta se da en programas que en vez de reducir efectivamente la demanda de recurso busca hacer más eficiente la producción agrícola o industrial sin reducir la demanda efectiva de recurso hídrico. En este mismo sentido se identifica poca integración entre las estrategias sectoriales para reducir las extracciones de agua con otras acciones y programas de desarrollo regional impulsados por el propio Gobierno del estado, como es el caso de la política de vivienda y la política de fomento turístico o proyectos específicos de urbanización, los cuales parecen ser estrategias que continúan incentivando la presión sobre el acuífero²¹.

En la siguiente tabla se resumen las características de la red de políticas de los dos casos, comparándose los aspectos principales a través de dos períodos marcados por la implementación de reformas a las legislaciones estatales en las que se intentó incorporar principios de la GIRH a partir del año 2000.

CONCLUSIONES

Las conclusiones del presente documento se centran en las condiciones estructurales (la red de políticas entendida como el conjunto de relaciones entabladas entre los actores públicos y privados involucrados en la gestión del agua subterránea, así como en los arreglos institucionales que moldean dichas relaciones) que se presumen como la principal causa de los pobres resultados para hacer frente a la crisis del agua en las regiones estudiadas.

20 Está el ejemplo del Distrito de Riego 001 de Pabellón de Arteaga ya que durante el gobierno de Luis Armando Reynoso se invirtió cerca de cuarenta y dos millones de USD para su entubamiento. Sin embargo, esta obra no está considerando el potencial uso futuro de este agua para consumo humano. Los agricultores del área manifiestan que quizá lo único que se esté fomentando con esta acción sea incrementar las hectáreas de riego, pero no fomenta el dejar de extraer agua tanto de la presa como de los pozos incluidos en el distrito. El proyecto de ecoturismo llamado “Cristo Roto”, en torno a la presa Plutarco Elías Calles (corazón de este distrito), también entra en conflicto con el potencial uso de ese agua.

21 El ejemplo de esto es el llamado Proyecto Estratégico Sur (PES), el cual consiste en un desarrollo en la zona de la ex hacienda de Peñuelas (comunidad sureña límite entre el municipio de Aguascalientes y el de Encarnación de Díaz, Jalisco) para ser convertida en una zona exclusiva, de alto valor inmobiliario, con perfil de negocios y de esparcimiento.

Al considerar conjuntamente el marco analítico utilizado en este trabajo con las reformas implementadas en el sector agua en México y las estrategias seguidas por los actores locales en las dos regiones estudiadas, durante las dos décadas en las que concentró este trabajo, se puede dar cuenta de un cambio en el patrón general de la gobernanza en el subsistema de política, es decir, en la configuración de los arreglos de autoridad a partir del cual se toman las decisiones y se enmarcan las políticas hídricas en los diferentes límites territoriales en la que se ubica la acción pública. Sin embargo, las estrategias producto de estos cambios aún no logran frenar la sobreexplotación y la contaminación de los acuíferos (y otros cuerpos de agua superficiales) porque las acciones y las políticas siguen basadas en perspectivas sectoriales que carecen de una visión integral y no se plantean escenarios claros para el futuro. Las decisiones públicas no dejan de ser centralizadas por actores económicos y políticos de gran influencia y en este sentido no logran integrar ni representar a todos los actores sociales y económicos locales, lo que limita a estrategias basadas en una visión parcial y poco comprometida con principios como la equidad y la justicia en la distribución del recurso hídrico escaso o con la sostenibilidad del medio ambiente.

En ambos casos de estudio se presenta un escenario de redes de política fragmentadas, en el que cada actor se comporta de acuerdo a sus propias necesidades e intereses inmediatos, pero teniendo como marco de referencia para la acción un conjunto de ideas que principalmente hacen referencia al principio del agua como bien económico y que se materializan en las estrategias que intentan hacer frente al problema de la distribución del agua como bien escaso.

Esta misma configuración de la red de políticas reproduce la concentración de poder, la debilidad institucional para incentivar la participación de la mayoría de los usuarios y refuerza una tendencia a favorecer patrones de comportamiento de influencia y negociación entre los miembros de la elite (económica y política) y a marginar las posibilidades de cooperación entre los posibles interesados.

En los dos casos de estudio se identifica una clara disputa entre actores que defienden ideas divergentes en torno a la sobreexplotación del acuífero, el uso y la conservación del recurso. Los grupos rivales a la elite dominante son aquellos que defienden el principio de que el acceso al agua es un derecho humano y ponen el acento en el principio de sustentabilidad medioambiental, pero estos han logrado un impacto limitado sobre el diseño institucional y sobre el resultado de las políticas públicas.

Los ganadores en este conflicto son los mismos actores sociales que son responsables por los mayores volúmenes de extracción de agua y que obtienen las mayores ganancias de dicho aprovechamiento. Sin embargo, si tratamos de diferenciar entre los casos, se encuentra que en Guanajuato (caso del valle de León) se ha dado una búsqueda de mayor autonomía frente al gobierno federal y se han creado espacios institucionalizados de participación más abiertos y más cercanos a los actores locales directamente afectados, los cuales podrían ser potencialmente ventanas de oportunidad para que se logren establecer estrategias y acuerdos efectivos que consigan mejores resultados en el mediano plazo.

Tabla 2. Configuración de la red de políticas de los dos casos de estudio

Dimensiones	Caso del acuífero Valle de León		Caso del acuífero del Valle de Aguascalientes	
	1989-1999	2000-2008	1989-1999	2000-2008
Comunidad política	<p><i>Transición de red cerrada a ampliada.</i> En el primer orden de influencia política están los empresarios locales, principalmente los curtidores e industriales del zapato. Se consolida una cohesión entre empresarios y elite política a través del PAN. Partidos de oposición, sindicatos, organizaciones sectoriales clientelares e incluso civiles -cercanas a la elite social y económica y de corte conservador-, que participan en un segundo plano opinan en torno a los asuntos de la crisis del agua.</p>	<p><i>Red ampliada.</i> Permanece un dominio de los empresarios locales. Se consolida también una elite de funcionarios-gerentes profesionales en el sector agua. Organizaciones de productores agrícolas y pequeños propietarios participan más que ejidatarios, principalmente a través de los COTAS. Los grupos o movimientos en contra de transferir agua a León desde fuera de su acuífero (trasvase) se hacen visibles, pero son excluidos en las decisiones. El Banco Mundial colabora y financia actividades de los COTAS de Guanajuato y la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato (CEAG).</p>	<p><i>Transición de red cerrada a ampliada.</i> Participación primordialmente gubernamental en un primer momento, sólo ampliada en el subsector de agua potable a la empresa privada a la cual se le otorga la concesión del servicio. En el primer orden de influencia está el ejecutivo estatal, el gobierno municipal de la capital, y con el cambio político se amplía a los partidos políticos representados en el Congreso local y los cabildos. Políticos de carrera comparten el poder con algunos empresarios. Algunas organizaciones sociales se hacen presentes, como los colegios profesionales, los padres de familia, los sindicatos, pero también otras organizaciones abiertamente oportunistas y clientelares.</p>	<p><i>Red ampliada.</i> Grupos de industriales y productores agropecuarios, incluidos algunos pequeños propietarios, son tomados en cuenta para el proceso de toma de decisiones y son los principales beneficiarios de los programas gubernamentales para mejorar la producción y reducir la demanda de agua. Los partidos políticos y algunas organizaciones sociales participan en el debate en torno a la crisis del agua. Se registra una incipiente participación de actores no 'tradicionales'. El Banco Mundial y la Organización Meteorológica Mundial colaboran y financian actividades del COTAS/OAE y al INAGUA.</p>
Institucionalización de la red	<p>La legislación local está concentrada en el subsector de agua potable y alcantarillado. Fortalecimiento y manejo real del SAPAL por parte de su Consejo Directivo Particularmente se trata de crear condiciones que den mayor autonomía local con respecto al centralismo gubernamental ejercido por la CNA. La orientación práctica de la política hídrica trata de acercarse al paradigma de la GIRH a partir del año 1995 desde la Comisión Estatal del Agua y Saneamiento de Guanajuato. Se crea un sistema de planeación hídrica estatal y de participación social con los COTAS y el CEH.</p>	<p>Se formaliza en la LAEG del 2000 una básica orientación hacia la GIRH a través del sistema estatal de planeación hídrica y la participación social a través de los COTAS y el Consejo Estatal Hidráulico. Se da una fuerte valoración a la profesionalización de los cuerpos técnicos en el ámbito del monitoreo y planeación hídrica desde la CEAG. Para avanzar en el saneamiento se acepta el Manual de Procedimientos sobre el Manejo Adecuado de los Residuos de la Curtiduría y la instalación del Consejo de Cuenca del Río Turbio. El SAPAL adquiere cierta autonomía política frente a los empresarios locales.</p>	<p>La legislación local en materia hídrica se diseña a modo de introducir la participación privada en el subsector de agua potable y alcantarillado. Los actores se concentran en la disputa altamente politizada por la pertinencia de la participación privada en el subsector de agua potable de la ciudad capital. En el ámbito de otros subsectores sólo se cuenta con estructuras e instancias para apoyar el saneamiento y otorgar apoyos a partir de los programas federales dirigidos a reducir la demanda de agua.</p>	<p>LAEA del año 2000 con perspectiva intersectorial, pero con autoridad limitada y no instrumenta la participación social. Cambios a la legislación hídrica a favor del modelo de participación privada. En el año 2005 se promueve la participación social a través del COTAS, pero luego se entra en un impasse centralizador. Hay un incremento considerable en la inversión en infraestructura hidráulica a partir del año 2005.</p>

Ordenación Elemental de la Red

Tabla 2. Configuración de la red de políticas de los dos casos de estudio (continuación)

Dimensiones	Caso del acuífero Valle de León		Caso del acuífero del Valle de Aguascalientes	
	1989-1999	2000-2008	1989-1999	2000-2008
Función de la red	Influencia y negociación.	Influencia, negociación y comienza a haber cooperación	Coordinación, asignación, influencia y negociación.	Coordinación, asignación, influencia y negociación.
Naturaleza de las disputas a partir de intereses y valores (coaliciones)	La coalición dominante es la encabezada por los empresarios, que junto con funcionarios gubernamentales locales buscan la importación de agua de otras cuencas para León a fin de asegurar los niveles de producción. Surge una disputa entre actores locales y la CNA por mayor autonomía estatal en materia de planeación hídrica.	Se afianza la coalición que busca asegurar el agua para uso productivo en León, pero surgen grupos que defienden el acceso al agua como derecho humano y plantean la necesidad de proteger la sustentabilidad de los acuíferos. Se manifiesta una disputa entre gerentes del agua del SAPAL frente a empresarios curtidores que buscan obtener prerrogativas para no atender los compromisos con el saneamiento.	Domina la disputa en el subsector agua potable entre una coalición que favorece la participación privada y otra que se opone a dicho modelo. El Gobierno del estado trata de introducir en la práctica un manejo integral de los asuntos del agua y se apega a una orientación limitada dictada por la CNA.	Permanece la disputa en el subsector de agua potable en torno de la participación privada, pero baja de intensidad. Se estructura una disputa entre concepciones acerca de los mejores instrumentos y estrategias para superar la crisis del agua, entre quienes prefieren la gestión de la oferta y quienes ponen énfasis en la gestión de la demanda.
Instrumentos y recursos de poder	Empresarios ocupan las principales posiciones de decisión política, incluso son quienes manejan el SAPAL a través de su Consejo Directivo.	La clase político-empresarial de León afianza su posición dominante a través de la Presidencia de la República con Vicente Fox. La instrumentación de un sistema estatal de planeación hídrica con participación social fortalece la posición de Guanajuato frente a la CNA.	Los actores promotores de la participación privada se mantienen en las posiciones políticas importantes, y se cuenta con el apoyo político y financiero de la federación a través de la CNA y de instancias internacionales como el BIM. Las grandes agrupaciones sectoriales de agroproductores, agroindustriales y ganaderos se convierten en los principales interlocutores del Gobierno.	El apoyo al modelo de participación privada se mantiene por parte de actores de varios órdenes de gobierno. Empresarios de la construcción e inmobiliarios acceden a la gubernatura y a la presidencia municipal de Aguascalientes. Se mantiene a las grandes agrupaciones sectoriales productivas como principales interlocutoras con el Gobierno.
Relaciones de poder en la red				

Fuente: Elaboración propia.

Mientras que el caso de Aguascalientes, con un apego a la perspectiva del gobierno federal (cercana al de la CNA) y una visión limitada de la participación social, difícilmente podrá romper con la captura de los espacios y decisiones por parte de la élite apegada a la visión del agua como bien económico. En este sentido, la función de la red de políticas, que para los dos casos sí resulta diferenciable, puede ayudar a esperar resultados distintos en el futuro, pues mientras en León se ha logrado configurar incipientemente una red de cooperación y negociación, en Aguascalientes persiste una red de influencia y asignación.

A pesar de lo anterior, en los dos casos la estrategia dominante es la que apuesta por los megaproyectos de infraestructura hidráulica. León por el trasvase desde el Zapotillo, Jalisco y Aguascalientes con el entubamiento de la presa Plutarco Elías Calles, los cuales no representan soluciones sustentables en el tiempo e incluso presentan afectados directos, como las poblaciones de Temacapulín, Acasico y Palmarejo en Jalisco, que serán inundadas, así como en un futuro cercano los usuarios del distrito de riego 01 de Aguascalientes tendrán que ceder sus volúmenes de agua en beneficio del uso doméstico e industrial de la ciudad capital.

También en ambos casos las estrategias de desarrollo económico apuestan por proyectos de crecimiento basados en una industria, principalmente automotriz, extractiva de grandes volúmenes de agua y poco se ha hecho para que la planificación del desarrollo local tenga una visión integral y un compromiso con la sustentabilidad medioambiental.

Dos ideas generales son posibles de expresar a partir de lo observado en estos dos casos:

Primero, las políticas y estrategias dirigidas a la oferta, apoyadas en mecanismos de mercado y basadas en la perspectiva que ve al agua como un bien económico no han sido capaces de reducir de manera importante el nivel de consumo y tampoco han podido generar una toma de conciencia en la sociedad sobre la responsabilidad de los distintos actores sociales en el proyecto de reducir la extracción. Segundo, ahí donde los arreglos institucionales logren consolidar en el futuro un conjunto de reglas del juego que configuren un sector agua más inclusivo en términos de participación social y traten de incluir un proceso de toma de decisiones que incida integralmente en las estrategias de desarrollo local, tendrá más oportunidades de encontrar soluciones eficaces a la crisis del agua.

Por el momento sólo se puede decir además que para ambos casos los principales problemas para encontrar mejores soluciones siguen siendo la centralización, la participación social acotada y la distribución selectiva de los beneficios.

BIBLIOGRAFÍA

Aboites Aguilar, L. 2009: *La decadencia del agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México. Segunda mitad del siglo XX*. México D. F., El Colegio de México.

- Caldera Ortega, A. R. 2009: "Gobernanza y sustentabilidad: Desarrollo institucional y procesos políticos en torno al agua subterránea en México: Los casos del valle de León y del valle de Aguascalientes", tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
- Camou, A. 2000: "Gobernabilidad", en Baca Olamendi, L., Bokser-Liwerrant, J., Castañeda, F., Cisneros, I.H. y Pérez Fernández del Castillo, G. (comps.): *Léxico de la política*. México, Fondo de Cultura Económica-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Castro, J. E., Torregrosa, M. L., Allen, A., Gómez, R., Vera, J. y Kloster, K. 2006: *Desarrollo Institucional y Procesos Políticos, Perspectiva Transversal núm. 2 del IV Foro Mundial del Agua, Documento Base 2*. México, Comisión Nacional del Agua, World Water Council.
- Chaqué, L. 2004: *Redes de políticas públicas*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI Editores.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CNA), 2008: *Estadísticas del Agua en México. Edición 2008*. México, D.F., SEMARNAT.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CNA), 2013: *Atlas Digital del Agua*, disponible en http://www.conagua.gob.mx/atlas/mapa/21/index_svg.html (Consultado el 26 de diciembre de 2013).
- COMITÉ TÉCNICO DE AGUAS SUBTERRÁNEAS (COTAS/ OJOCALIENTE-AGUASCALIENTES-ENCARNACIÓN Y ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL Y CONAGUA), 2008: *Acciones prioritarias para el desarrollo ambientalmente sostenible del acuífero interestatal Ojocaliente-Aguascalientes-Encarnación. Ensayo de planificación hídrica participativa*. COTAS-CONAGUA-OMM.
- Foster, S., Garduño, H. y Kemper, K. 2004: *México-Los 'COTAS': Avances en la Gestión Participativa del Agua Subterránea en Guanajuato*. Washington, D.C., Banco Mundial, GW-MATE. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/02/28/000020953_20070228103237/Rendered/PDF/388100SPANISH01WMATE1CP11001PUBLIC1.pdf.
- Hanf, K. y Jansen, A. (edits.), 1998: *Governance and Environment in Western Europe: Politics, Policy and Administration*. Harlow, Addison Wesley Longman.
- Klijn, E. H., Koppenjan, J. y Termeer, K. 1995: "Managing Networks in the public sector: A theoretical study of Management strategies in policy networks", en *Public Administration*, 73, 437-454.
- Laumann, E. O. y Knoke, D. 1987: *The Organizational State: Social Choice In National Policy Domains*. Madison, The University of Wisconsin Press.
- Maganda, C. 2003: "The politics of Regional Water Management: The Case of Guanajuato. Mexico", en *Journal of Environment and Development*, 12, 4, 389-413.
- Natera, A. 2004: *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Madrid, Universidad Carlos III.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. 1999. "The Advocacy Coalition Framework. An Assessment", en Sabatier, P. A. (edit.): *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westview Press.
- Salmerón Castro, F. I. 1998: *Intermediarios del Progreso: Política y crecimiento urbano en Aguascalientes*. México, Instituto Cultural de Aguascalientes-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.