





# Gobernanza y relaciones intergubernamentales en la gestión del agua. El caso de la presa El Zapotillo

*Governance and intergovernmental relations in water management.  
The case of the El Zapotillo dam*

Recibido: 14 de mayo de 2024

*Alejandro Aguilar Miranda*

Aceptado: 1 de agosto de 2024

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar la ruta que siguió una decisión cupular después de la resistencia de los actores afectados. Se trata de la Presa El Zapotillo, proyecto de gran incumbencia social, que, ante la falta de consulta y participación, provocó la movilización de diversas instancias del poder público (legisladores y ayuntamientos, principalmente) y de diversos actores sociales (habitantes afectados, organizaciones civiles, medios de comunicación, entre otros).

Durante el proceso de las decisiones más importantes, respecto a la presa El Zapotillo, se pudo apreciar una creciente movilización que se proponía proteger a los directamente afectados, protestar por la depredación ecológica y, de manera relevante, reivindicar el papel de los gobiernos y poderes locales, inicialmente ignorados. Al inicio, las relaciones entre los sectores público, social y privado eran de total fragmentación, luego, a golpe de conflicto, se pudo ver cierta cohesión en crecimiento.

En términos de lectura federalista y disposición metodológica, este documento expone simultáneamente un par de historias significativas. Por un lado, la recurrencia del gobierno central por reservarse para sí decisiones sobre proyectos complejos, a pesar de que la arquitectura institucional ha desarrollado espacios de interlocución de inspiración pluralista (como los consejos de cuenca). Por otro lado, una aleccionadora movilización social que va marcando límites a la primera historia. Una tensión que, aunque no siempre se resuelva federalistamente, va dejando huella de su incansable marcha.

**Palabras clave:** Salvaguardas del federalismo; gobernanza; descentralización; gestión del agua.

## ABSTRACT

The objective of this work is to show the route that a cupular decision followed after the resistance of the affected actors. This is the El Zapotillo Dam, a project of great social concern, which, due to the lack of consultation and participation, caused the mobilization of various levels of public power (legislators and city councils, mainly) and various social actors (affected inhabitants, organizations civilians, media, among others).

During the process of the most important decisions, regarding the El Zapotillo dam, a growing mobilization could be seen that aimed to protect those directly affected, ensure ecological predation and, importantly, vindicate the role of governments and powers. local, initially ignored

In terms of federalist reading and methodological disposition, this document simultaneously shows a couple of significant stories. On the one hand, the recurrence of the central government for reserving decisions on complex projects for itself, despite the fact that the institutional architecture has developed spaces for dialogue of pluralist inspiration (such as basin councils). On the other hand, a sobering social mobilization that marks limits to the first story. A tension that, although not always resolved federalistly, leaves traces of its tireless march.

**Key words:** Safeguards of federalism; decentralization; Water management





---

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda el caso del Proyecto Presa El Zapotillo, el cual se conflictuó ante el tratamiento centralizado del Gobierno Federal y del Estado de Jalisco, a pesar de que la nueva arquitectura institucional para la gestión del agua ha desarrollado mecanismos armónicos con el federalismo subsidiario, capaz de delimitar la esfera competencial de los poderes públicos.

Muestra cómo los actores, inicialmente excluidos, se van sumando al proceso decisional por efecto de mecanismos y formas relativamente nuevas, que van constituyéndose como salvaguardas del federalismo. La idea puede parecer pálida en tiempos en que el centralismo vuelve a la carga, sin embargo, justamente esos episodios, aunque incipientes, alimentan la idea de que el reflujo de la concentración decisional no es un destino fatal y que, en alguna medida, hay resistencia social.

El presente, es un trabajo de corte cualitativo, cuya metodología se basó en el análisis documental. En consecuencia, después de delimitar el tema, se buscó la información de fuentes principalmente periodísticas, así como de documentos oficiales alusivos al conflicto. El acopio de información fue fluyendo de los documentos formales (Leyes, proyectos, informes oficiales) y del seguimiento a varios medios informativos que han cubierto el proyecto de referencia. Después de seleccionar los materiales vino la interpretación de la trayectoria del caso, considerando el marco institucional y las concepciones sobre relaciones intergubernamentales (RIG), gobernanza y gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH).

Con estos medios, se atendió el objetivo de analizar el proceso decisional del proyecto Presa El Zapotillo, considerando que las pretensiones de gestión centralizada modifican su rumbo ante la resistencia de diversos actores. Así, se pudo ver que, aun en ámbitos de férrea centralización, existen salvaguardas del federalismo que impiden que este naufrague definitivamente.

Sobre la estructura del documento. En primer lugar, explica la relación entre el enfoque de gestión del agua a nivel de cuencas y el federalismo. Enseguida, se plantea el marco intelectual mínimo para interpretar este caso, compuesto por la gobernanza, las RIG y la GIRH. Después, describe los rasgos principales del Proyecto Presa El Zapotillo y el manejo social dispensado por las autoridades líderes. Finalmente, describe algunos de los episodios de resistencia, los cuales dieron un giro a las proyecciones iniciales. En las conclusiones se ofrece una lectura del caso, en términos de las instituciones del federalismo que se van generando y que evitan la disrupción total de este régimen.



## Los actores del federalismo en la gestión del agua

El arreglo federativo formal de México ha derivado de una concepción que podríamos denominar clásica; la unión de estados libres (elementos constitutivos) que conforman un poder supremo con el propósito de fortalecer a las partes, así como de contribuir a la sana distribución del poder político y territorial. Independientemente de que el contexto histórico haya sido muy diferente (estados presionados por el poder central) y la configuración formal también (hiperconcentración del poder, en lugar de distribución), los usos retóricos del federalismo siguen aludiendo a esta fórmula.

En efecto, el estudio del federalismo mexicano ha incluido esa especie de lucha y acuerdo por distribuir, bajo cierta racionalidad administrativa y política, tareas y potestades entre los estados miembros y la federación. Así, la ecuación federativa del siglo XIX se conformó como binomio (estados y federación) y se limitó a definir las cotas estatales y federales. Los municipios llegaron más tarde, a consecuencia del artículo 115 de la Constitución de 1917, a ampliar la fórmula de distribución e interacción competencial.

Más mítica que realmente, los componentes del federalismo mexicano participan en la distribución de recursos, funciones y potestades, recurrentemente moldeada por el predominio del Gobierno federal. Pero, sin haber logrado un nivel aceptable de desarrollo federativo, han aflorado nuevos retos que desbordan la discusión original acerca de atender los asuntos públicos a través de la arquitectura convencional federación-estados-municipios. En la raíz de estos retos se encuentra la imposibilidad de que cada instancia atienda por separado los problemas u oportunidades; la alternativa ha indicado traslapar las estructuras institucionales creando nuevos espacios cuyo insumo son las RIG. Es el caso de la gestión del agua.

En efecto, la experiencia indica que la gestión del agua a través de las jurisdicciones tradicionales (y arbitrarias, con respecto al comportamiento natural de este líquido) crea más problemas que soluciones. La causa es simple, la disponibilidad y dinámica del agua, en su estado natural, tiene poco que ver con la división territorial del país en estados, regiones y municipios. Las cuencas hidrológicas suelen abarcar demarcaciones cuyas autoridades no necesariamente dialogan, se entienden y acuerdan.

La alternativa ha sido generar una estructura institucional al nivel de cuencas, ya que

La cuenca, sea en forma independiente o interconectada con otras, es reconocida como la unidad territorial más adecuada para la gestión integrada de los recursos hídricos. Sin embargo, desde que las jurisdicciones político-administrativas (países, estados, provincias, municipios o regiones) no coinciden con los límites territoriales de las cuencas, gran parte de las decisiones que afectan el ciclo hidrológico, el aprovechamiento del agua y a los habitantes de una cuenca, no considera las interrelaciones que ocurren en la totalidad de este sistema integrado, como tampoco el efecto que tiene el drenaje del agua de la cuenca en las franjas costeras y el mar (Dourojeanni, Jouravlev y Chávez, 2002, p. 7)

En México, la arquitectura institucional para la gestión del agua se ha transformado para adecuarse al nivel de cuenca y para trascender el enfoque que la identificaba predominantemente con el sector agrícola. Esta estructura genera una densa red de actores y RIG que alcanza (al menos en el texto jurídico) a la sociedad civil, al considerar su inclusión en los consejos de cuenca y al carácter deliberativo expresado normativamente.



La instancia de mayor significado, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), del gobierno federal. Además de su división funcional, la CONAGUA se apoya en 13 organismos de cuenca correspondientes a 13 regiones hidrológico-administrativas.

Sin soslayar al resto de las estructuras organizacionales, tienen especial relevancia los consejos de cuenca debido a su diseño orientado a la pluralización social y política. Ellos, debieran albergar en su seno a actores de origen diferente (público, social y privado), aún con visiones diferentes, intereses particulares, conocimientos técnicos diferenciados e información asimétrica, vaya, un escenario que, basado en la deliberación y el acuerdo, favorece la gobernanza

Los consejos de cuenca, de acuerdo con la fracción XV del artículo 3 de la Ley de Aguas Nacionales (LAN), son órganos colegiados de integración mixta. En esta definición jurídica, son instancias de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría entre sus miembros. El cuadro siguiente muestra su composición:

**Cuadro 1.**  
*Integración porcentual de un consejo de cuenca*

<b>Vocales</b>	<b>Proporción en la Representación</b>
Representantes del Gobierno Federal	Los que resulten conforme a la Fracción IV del Artículo 13 BIS 2
Representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica	Cuando más 35%
Representantes de usuarios en diferentes usos y Organizaciones Ciudadanas o No Gubernamentales	Al menos 50%

*Fuente: Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2023)*

También, para enfocar cuestiones más locales, el artículo 13 BIS de la LAN, prevé la conformación de instancias auxiliares: comisiones de cuenca, que corresponde a una subcuenca o grupo de subcuencas; de comités de cuenca, que corresponde a una microcuenca o grupo de microcuencas; y de comités técnicos de aguas subterráneas (COTAS), correspondientes a un acuífero o grupo de acuíferos.

Estos organismos auxiliares están diseñados para funcionar de manera colegiada e integración mixta y para actuar con independencia de la CONAGUA. Ayudan a simplificar el manejo de las cuencas, las cuales, por su gran tamaño, requieren ser divididas.

Como se verá adelante, esta nueva arquitectura institucional para la gestión del agua enfrenta dos problemas básicamente, por un lado, la tendencia sostenida a mantener un modelo de autoridad inclusivo impulsado desde el centro



(Wright, 1997), en el que las relaciones entre los actores de diferentes órdenes de gobierno se fincan de manera jerárquica, por otro lado, aun existiendo condiciones organizacionales diferentes, se subutilizan las oportunidades de horizontalización y se reproduce la cultura de mantener el predominio del centro, en vez de impulsar subsidiariamente un arreglo federativo diferente.

### **Un marco intelectual mínimo en la gestión del agua**

El caso de la Presa El Zapotillo ha despertado gran interés sociológico y antropológico debido a la energía social y a su exitosa resolución postconflicto. Pero, en este trabajo el énfasis se encuentra en las instituciones que tendrían que haberlo evitado, es decir, en el desempeño público preconflicto. Se trata de las RIG y de la gobernanza, como categorías que discuten las formas que cobra la arquitectura institucional para conducir políticas que ponen cara a cara intereses, visiones y actores diversos y heterogéneos. Además, se incorporan preceptos del enfoque GIRH que dan rumbo y sentido a las políticas hídricas, a manera de evitar pérdida de valor social, económico o ambiental, aun en proyectos bien intencionados.

Cuando se hace referencia a las instituciones en el párrafo anterior, no se hace equiparándolas con unidades gubernamentales, por mucho que el valor de estas sea central en las políticas. Se alude a ellas para señalar los conjuntos de normas y valores que moldean la conducta y decisiones de quienes pueblan las organizaciones. Esto significa que los actores no actúan ni toman decisiones, predominantemente, por su cálculo racional, sino por la intensidad y frecuencia con que se exponen al contenido institucional. En este enfoque queda descartada la conducta y decisión individual y aislada del contexto y se asume como enfáticamente derivada de las instituciones.

March y Olsen entienden las instituciones como conjunto de normas, reglamentaciones y rutinas que pautan el comportamiento de los actores, más aún, “definen las identidades de los individuos, grupos y sociedades, lo cual significa pertenecer a un colectivo específico (March y Olsen, 1997:63). Ellas provienen de fuentes formales e informales, es decir, se van produciendo como parte de la cultura de las organizaciones, independientemente de su fuente. A manera de ejemplo, se puede emprender una ruta de centralización por el impulso y validez de las instituciones, sin cuestionar el rumbo, normalizándolo.

Peters (2003), ha señalado un piso mínimo para entender la validez de las instituciones; que se presenten como un rasgo estructural; que sean estables en el tiempo; que pauten el comportamiento de los individuos; y que prevalezcan como escala de valores entre quienes las comparten. Es en este sentido que se pueden interpretar las instituciones que se derivan de la gestión del agua; la calidad de las RIG, el rumbo de la gobernanza y el apego al enfoque GIRH. A continuación, se exponen sus generalidades.

Gran parte de las instituciones que moldean el comportamiento afín o adverso al desempeño federativo tiene que ver con las RIG, estas han sido consideradas como un “cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal” (Wright, 1997, p. 71). Es decir, más allá de la distribución formal del poder político y administrativo en las constituciones federativas, importa el tipo de relaciones que se producen entre los diferentes actores y gobiernos; suele suceder que el marco jurídico no refleje la realidad actuante; es la persistente diferencia entre deber ser y ser.



De hecho, se debe considerar que, en una misma federación, dentro de un Estado federativo, la relación entre el gobierno federal y los elementos constituyentes (estado o provincias) es desigual, así como todas las relaciones posibles entre el amplio universo de unidades gubernamentales, ya sea por identificación política, por grado de desarrollo, por liderazgos locales, entre otras razones, por eso, el estudio de las relaciones es casuístico. Visto desde otro ángulo, pero con la misma advertencia, las relaciones entre los gobiernos en cada área temática (agua, urbanismo, abasto, servicios públicos) también son diferentes: las federaciones en movimiento van escribiendo historias de colaboración o conflicto.

El análisis de las RIG, en el despunte de sus precursores, ha considerado abordar 1) sus rasgos característicos, considerando los vínculos entre actores y unidades de gobierno, la frecuencia de sus contactos, las actitudes; 2) sus etapas históricas, que implica segmentar su trayectoria para analizar las particularidades de sus etapas; y 3) los modelos de autoridad que les subyacen (Wright, 1997).

Es de especial atención el último inciso. Porque las relaciones no son políticamente neutras, como si fueran encuentros robóticos, guiadas por la norma jurídica. En realidad, de ellas se derivan tres posibles modelos de autoridad, a) de autoridad coordinada, b) de autoridad inclusiva, y c) de autoridad traslapante. En el primero, el gobierno central y los periféricos, se separan nítidamente, a manera de resguardar la autonomía de cada uno, aunque en ello se sacrifiquen eventuales oportunidades de colaboración. En el segundo, el gobierno central absorbe al resto, de manera jerárquica. El último, parte de una relación dialógica en el que se reconoce la independencia de cada uno, pero, simultáneamente, se acepta la necesaria interdependencia. Por supuesto que en este modelo la colaboración cobra sentido como mecanismo de actuación para evitar el conflicto e incrementar la productividad en las políticas (Wright, 1997).

Ahora, como ya se ha planteado en otros estudios, las federaciones y las RIG se encuentran permanentemente amenazadas por conductas contrarias al funcionamiento colaborativo. Tal riesgo, llevado al extremo significa la inestabilidad y disrupción federativa. Ante la eventualidad, estos sistemas van desarrollando instituciones de salvaguarda, las cuales permiten recobrar el equilibrio o mantenerlo en niveles aceptables. Así, se puede decir, tomando algunos ejemplos, que reaccionan a conductas oportunistas consistentes en el irrespeto a los otros miembros pactantes y al daño a la unión (Bednar 2009), o a acciones unilaterales disruptivas en las que sobresale solo uno de los gobiernos al atender problemas de jurisdicción múltiple, con lo que se vulneran otras autonomías (Schnabel, 2020).

Las salvaguardas federales (desarrollarlas aquí no es el objetivo), provienen de la posibilidad de que entre gobiernos se vigilen; de la fortaleza del poder judicial para hacer respetar el orden federativo; del respaldo del electorado para votar por opciones que protejan el equilibrio; de sistemas de partidos que velen por la estabilidad federativa; o de los consejos intergubernamentales que surjan como mecanismo de comunicación, acuerdo y producción de políticas conjuntas (Schnabel, 2020; Bolleyer, 2013; Benkhe y Mueller, 2017).

Una de las grandes interrogantes en torno a las sociedades contemporáneas es cómo se gobiernan. La pregunta parece de respuesta simple si se reduce la acción gubernativa, a la acción del gobierno como estructura organizacional del Estado, sin embargo, en los días corrientes no parece convencer a muchos: hay un margen, si se quiere un déficit, que no abarca ya el gobierno y que se gobierna por efecto de las complejas relaciones entre actores de diversos sectores.



No es la excepción el caso de la gestión del agua; sus arreglos, asignaturas pendientes y logros no son de la exclusividad de los gobiernos constitucionalmente facultados para ello.

En lo que va del siglo, entonces, la pregunta suele tomar un giro diferente, la pregunta es sobre la gobernanza de la sociedad o sobre aspectos concretos que le conciernen. La cuestión no es fácil, en vista de sus escurridizos y múltiples significados. Ya Rhodes (2005) se cuestionaba sobre la utilidad de este término con tantos significados, aunque encontraba en él la capacidad para introducir la discusión sobre la gobernación de las sociedades de fines del siglo pasado. Para salvar el periplo, alude a una expresión consensuada: “la gobernanza se refiere a las redes autoorganizadas e interorganizadas” (2005: 108), destacando la interdependencia entre ellas, su frecuente interacción y cierta distancia respecto al Estado.

Pierre (citado en Aguilar, 2006), también advierte la insuficiente claridad del término gobernanza para ilustrar la realidad emergente, con un movimiento oscilatorio entre la capacidad directiva del gobierno y la emergencia de nuevos actores que van sumándose al plano de los asuntos públicos. Pero, simultáneamente, reconoce que es un efecto del cambio experimentado en las sociedades contemporáneas. De hecho, esa será la principal contribución del neologismo, capturar la discusión en torno a las transformaciones en la forma de gobernar, independientemente de que sus postulantes partan de sus referentes propios, de suyo diferentes (Prats, 2005).

Kooiman (2005), retoma de los sistemas físicos algunas propiedades que, llevadas al plano de la gobernación de las sociedades, aportan elementos de análisis y comprensión. Se refiere a la diversidad, complejidad y dinamismo de los sistemas sociopolíticos en transformación. Cada uno de estos elementos y en sus múltiples combinaciones enriquecen el entendimiento del cambio. Esta postura, además de su rica contribución, ilustra la necesidad de aprehender de las sociedades en movimiento que inicialmente causaron perplejidad y confusión, acaso por su carácter inédito. La clave conceptual se halla en las interacciones que ocurren a todo nivel, entre los diversos actores y de manera intensa: una proyección de los sistemas sociales en curso.

Como se había advertido, gobernanza, a pesar de su uso coloquial, entraña una discusión profunda en vista de las contemporáneas sociedades diversas y realidades dinámicas (imposibles de capturar en una categoría homogénea). Sin embargo, Aguilar plantea una visión que podría denominarse genérica, para él gobernanza “es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (2006: 90). O sea, que en tal proceso se deciden los objetivos, entre subprocesos más o menos conflictuados, resolviendo dos dimensiones: la escala de valores que los respaldan (liderazgos carismáticos, Estado de derecho, equidad, etc.) y la forma de concretarlos (descentralización, normatividad, procesos administrativos). Dicho de manera simple, la sociedad cuestionándose *hacia dónde vamos y cómo llegamos*.

Además de abordar problemas de gestión pública, el mundo del agua debe definir con claridad hacia dónde va. Quizá el más connotado enfoque siga siendo el de la GIRH, acaso recalando el fallido enfoque de fragmentación en el que unidades gubernamentales se dividen improductivamente facultades y atribuciones o en el que los usos del agua se desconectan, como si la naturaleza hídrica lo permitiera.

En la versión más elemental, el enfoque GIRH implica considerar que el agua tiene valor económico, social y ambiental (Dourojeanni, 2001; Solanes, et al., 2005) y que el predominio de uno sobre otro en ocasión de las políticas, tendrá costos y consecuencias de pronóstico reservado.



En efecto, la GIRH implica visualizar el agua en toda su complejidad, a fin de integrar componentes de diversa índole: sus diferentes usos (agrícola, público-urbano, recreativo, piscícola, generación de energía, etc.); flora y fauna; valores; agua superficial y subterránea; participación inter e intra gubernamental; cantidad y calidad; oferta y demanda; las fases del ciclo hidrológico y las contribuciones de las diferentes ciencias que la estudian y tecnologizan (Aguilar, 2009).

Se insiste, el marco intelectual mínimo para interpretar las cuestiones hídricas debe abarcar las instituciones que le subyacen; la calidad de las RIG, el rumbo de la gobernanza y el apego al enfoque GIRH. En este, como en otros estudios, es más asequible la comprensión si se visualizan mínimamente las categorías relativas a la interacción humana en la gestión.

### **Presa El Zapotillo, un reto para la gobernanza**

El proyecto de la Presa El Zapotillo ha puesto a prueba el enfoque de gestión al nivel de cuenca y las RIG tributarias de un arreglo federativo. Como se podrá apreciar, la toma de decisiones ocurrió bajo la tendencia de resolver los problemas en el centro, soslayando las posibilidades de comunicación entre los actores involucrados y dejando al margen los espacios institucionales creados para ese efecto, es decir, RIG y gobernanzas amenazadas, a pesar de contar con una arquitectura institucional de precaución.

Esta obra hidráulica se encuentra en la Región Hidrológico-Administrativa VIII Lerma-Santiago-Pacífico, ubicada en la zona centro-occidente de México, delimitada por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas. Específicamente, El Zapotillo fue proyectada para construirse dentro del perímetro de los estados de Guanajuato y Jalisco (CONAGUA, 2017).

Esta Región Hidrológico-Administrativa, por su productividad y población es una de las más importantes del país, pero también es una de las más complejas debido al uso intensivo del agua. La obra fue proyectada en el marco de un Contrato de Prestación de Servicios, lo que implicaba inversión pública y privada. El menú de actores involucrados fue creciente al considerar la participación de Jalisco y Guanajuato, los municipios y comunidades afectadas, así como las organizaciones civiles interesadas.

De acuerdo con el Libro Blanco de la CONAGUA (2012) las unidades administrativas participantes fueron:

- Gabinete de Infraestructura de la Presidencia de la República.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Dirección General de Riesgo e Impacto Ambiental.
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).
- Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacifico (OCLSP).
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS).



- Secretaría de la Función Pública (SFP).
- Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN).
- Gobierno del Estado de Guanajuato.
- Comisión Estatal del Agua de Guanajuato.
- Gobierno del Estado de Jalisco.
- Comisión Estatal del Agua del Estado de Jalisco.
- Gobierno Municipal de León de los Aldama, Guanajuato.
- Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL).

Como puede verse, una red amplia de actores y unidades gubernamentales que, por fuerza del conflicto, se extendería a la legislatura estatal de Jalisco, a los gobiernos locales, organizaciones civiles y medios de comunicación, dicho de otra manera, una red inicialmente excluyente de la que se podía intuir desequilibrio federativo y gobernanza en riesgo. Si se quiere puntualizar más sobre las omisiones de la arquitectura institucional, agréguese el soslayo de los consejos de cuenca involucrados.

El proyecto se remonta al Decreto por el cual se declara la reserva de las aguas nacionales superficiales en la cuenca del Río Verde, para usos doméstico y público urbano (DOF, 1995), para beneficio de Guanajuato y Jalisco. Dos años después, se modifica el decreto original (DOF, 1997) para redistribuir los volúmenes y ampliar los usos del agua. De este evento se desprendió el proyecto de la Presa El Zapotillo.

El proyecto, concebido en sus inicios con una cortina de 80 metros de altura, implicaba reubicar dos comunidades del municipio de Yahualica; Acasico, con 344 habitantes en 103 viviendas, y Palmarejo, con 167 habitantes en 36 viviendas. También, requería construir dos diques de protección, para evitar que se inundara Temacapulín, del municipio Cañadas de Obregón.

En un acuerdo trilateral, entre CONAGUA y los gobiernos estatales de Jalisco y Guanajuato, en 2007 decidieron que el proyecto original sufriría un cambio importante (CONAGUA, 2012): la cortina de 80 metros se ampliaría a 105, lo que implicaba inundar también Temacapulín, afectando a 480 habitantes y 350 viviendas; el daño colateral se ampliaba y, con ello, el conflicto que habría de involucrar a otros poderes públicos y actores sociales.

La Comisión Estatal del Agua de Jalisco (CEAJ) se encargó de enfrentar el conflicto e inconformidad social que produjo el Proyecto. Aunque su gestión se acompañó de ofertas sobre reparación de daño y diversos beneficios adicionales, no fue suficiente para atemperar los ánimos, dando lugar a la conformación del *Comité Salvemos Temacapulín Acasico y Palmarejo*, organización que dio cuerpo a la adhesión de opositores y solidarios con la causa de los pueblos afectados.

La nueva arquitectura institucional para la gestión del agua a nivel de cuencas, derivada de la LAN, se marginó, a pesar de la sonoridad y dimensión del conflicto. El Proyecto fue liderado desde sus inicios por el gobierno federal, involucrando, principalmente al Gobierno de Jalisco, pero soslayando al resto de los poderes públicos y a los actores sociales. Con este acto de exclusión, la gobernanza se ponía en riesgo y solo podía ocurrir que se consumara la unilateralidad o que estallara el conflicto.



La previsión de la LAN, respecto a que los organismos auxiliares, como el Consejo de Cuenca del Río Santiago y la Comisión de Cuenca Altos de Jalisco, cumplieran con sus funciones de coordinación, consulta y asesoría, no solo en el aspecto técnico, sino en la viabilidad social y política, aprovechando su fuerte composición social para explorar alternativas y generar legitimidad a los acuerdos tomados, no pareció necesaria.

Las críticas de deterioro ambiental y social, así como la exclusión en los supuestos beneficios (Ochoa, 2013), sobre todo de los pobladores de los Altos de Jalisco, al quedar al margen de la toma de decisiones, se convirtieron en oposición, misma que fue tomando forma en diferentes dimensiones (mediática, jurídica, resistencia social y política) y sumando actores discordantes. La ausencia de mecanismos federativos dio lugar a que fueran los tribunales los responsables de dirimir las controversias.

La defensa de Temacapulín (nombre genérico que ha adoptado, pero que incluye a las tres comunidades mencionadas) echó mano de diversos mecanismos jurídicos, desde la solicitud de amparo por parte de los pobladores, hasta estrategias jurídicas por parte del Ayuntamiento de Cañadas de Obregón y el Congreso local, materializadas en controversias constitucionales.

En efecto, el Ayuntamiento de Cañadas de Obregón interpuso en 2012 una controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en contra de los gobiernos Federal y de Jalisco, ya que, en mérito de sus facultades, tendría que haber autorizado el cambio de uso de suelo para la magna obra, cuestión que no ocurrió. El recurso no tuvo éxito, pero la movilización se intensificó, logrando que el congreso local interviniera, interponiendo, también, una controversia constitucional. La SCJN aceptó el recurso, abriendo un nuevo capítulo en el conflicto.

La controversia constitucional interpuesta por el poder legislativo tuvo mejor suerte, pues la SCJN resolvió dejar sin efecto los actos de autoridad que amenazaran los derechos de los jaliscienses sobre las reservas de aguas del Río Verde. En el fondo de la controversia, se aceptó que el gobernador había violado la Constitución al firmar el convenio de 2007 sin la autorización de la Cámara de Diputados de Jalisco. Los cambios técnicos que debió sufrir nuevamente el Proyecto, amén del desgaste financiero, dejaron claro que los costos políticos por la exclusión lo afectarían a pesar de ser una obra que prometía grandes beneficios.

### **Los actores emergentes**

Como ya se explicó, la arquitectura institucional para la gestión del agua prevé espacios de intercambio para apoyar decisiones con mayor racionalidad técnica y política, sin embargo, en el caso que se refiere, los actores que, de suyo, debieron estar considerados desde el principio fueron incorporándose después, ya cuando el conflicto había estallado.

En un reporte del periódico La Jornada (Partida, 2014), se da cuenta del foro de expertos convocado por el Observatorio Ciudadano para la Gestión Integral del Agua en Jalisco, en el que se registran opiniones divergentes al Proyecto El Zapotillo. Los participantes coincidieron en que la obra implicaría un grave riesgo hídrico para la región de los Altos de Jalisco y que pondría en riesgo la producción de alimentos y la soberanía alimentaria al escatimar el agua para otros usos como el pecuario, restando importancia al hecho de que la región produce el 20 % de la proteína del país.



En las conclusiones del evento, Pedro Arrojo, presidente de la Fundación Nueva Cultura del Agua, advirtió del mal cálculo de la CONAGUA sobre el excedente de agua que esperaba obtener, pues no consideraba los efectos del cambio climático. Además, señaló que, al enfocarse en León, Guanajuato, podrían esperarse luchas fratricidas por el líquido en los Altos de Jalisco.

En una publicación del periódico El Milenio (Del Castillo, 2016), aparece lo que podría ser justificación para mantener el proyecto de El Zapotillo (con una cortina de 105 metros de altura). Refiere (el estudio de la CONAGUA) que la veda que existía en la cuenca del Río Santiago había cumplido su cometido, por lo que podría ser levantada y recuperar parte de las aguas para uso urbano y ambiental. El estudio, elaborado a solicitud del Consejo de Cuenca del Río Santiago, fue la base para discutir la falta de previsión de otros usos del agua, como el agrícola y pecuario, que, desde la perspectiva de la Comisión de Operación y Vigilancia (COVI), debiera haberse considerado.

Para la COVI, el proyecto de la CONAGUA dejaba fuera a las zonas rurales y a los productores pecuarios, impidiendo el desarrollo de la región y estimulando problemas como el de migración interna y hacia el extranjero. En su perspectiva, reservar las aguas al uso público urbano significaba contribuir al deterioro económico y social de la región.

Para el Observatorio Ciudadano del Agua de Jalisco (Del Castillo, 2016), el estudio de la CONAGUA que apoyaba el levantamiento de la veda (y que señalaba que había agua dulce disponible que se va al mar), se elaboró sin considerar la totalidad el sistema ecológico de la cuenca y de fenómenos que la impactan, como el cambio climático. En su percepción, la información incompleta soslayaba el comportamiento de la cuenca y se enfocaba sólo a atemperar la presión social en Los Altos.

Con poco más de tres lustros de proyecciones y conflicto El Zapotillo dista mucho de ser lo que se concibió al principio. Con la intervención de diversos actores públicos, sociales y privados, incluida la resolución de la SCJN, la presa será un producto ajustado por el conflicto y no por RIG dialógicas; no será un producto enmarcado en los consejos de la gobernanza, con racionales puntales institucionales y técnicos; y no será un producto derivado de la GIRH.

En noviembre de 2021, se llegó al acuerdo para destrabar el proyecto, pero con cambios sustantivos. La ciudad de León quedó al margen como beneficiario, pues, la dotación se reorientó para Guadalajara y Los Altos de Jalisco. En el centro de la resolución, se impide que las comunidades amenazadas con la inundación quedarían fuera de riesgo. Técnicamente, la presa se queda con una cortina de 80 metros, pero, sin posibilidades de agotar su capacidad, reduciéndose, como máximo, al 50 % (40 metros).

De hecho, la resolución del conflicto se extendió más allá las cuestiones hídricas; bajo la óptica de reparación de daño y no por previsión y racionalidad técnica y política, el Plan de Desarrollo Integral para los pueblos de Acasico, Palmarejo y Temacapulín incluyó una serie de demandas (Presidencia de la República, 2021):

- Disculpas públicas ante las comunidades, previendo no repetir el agravio.
- Auditoría técnica y financiera al proyecto de la presa, en su curso inicial.
- Restauración y protección del Río Verde, cuenca del proyecto.



- Revisión y cancelación de las concesiones y actividades en el Río Verde
- Retornar a la comunidad de Palmarejo, víctima de desplazamiento forzoso, reconstruyendo su infraestructura y servicios.
- Denominación de Temacapulín como Pueblo Mágico.
- Obras comunitarias para Temacapulín
- Construcción de equipamiento urbano.
- Restauración de caminos y senderos.
- Dotación de un centro agroalimentario
- Construcción de escuelas.
- Rehabilitación de infraestructura y servicios para Acasico
- Ratificar las propiedades de los habitantes del predio Nuevo Acasico.
- Ratificar las propiedades de los habitantes del predio Talicoyunque.
- Recuperación de propiedades en manos de la Comisión Estatal del Agua.

Recientemente, el 29 diciembre de 2023, fue publicado el decreto comprometido para reparar los daños ocasionados a los Pueblos Campesinos de Temacapulín, Acasico y Palmarejo, que incluye un área de 20 mil 810 hectáreas entre la presa, Temacapulín y Palmarejo, en el municipio de Cañadas de Obregón, así como Acasico, en Mexxicacán, y los municipios de Yahualica de González Gallo, Jalostotitlán y Teocaltiche, a fin de evitar el cambio de uso de suelo en terrenos forestales y la alteración hidrográfica. También promueve la regeneración y la estabilización los suelos y los servicios ecosistémicos, así como la restauración productiva de agroecosistemas sostenibles (Zazueta Oliver, 2024: s/p)

Vaya, los enfoques de RIG, gobernanza y GIRH entrando por la puerta de “reparación de daño” y no por su institucionalización. Tal circunstancia entraña las más duras lecciones del pensamiento crítico a la gestión centralizada que da las espaldas al arreglo federativo y prefiere ignorar la energía de la sociedad organizada.

### **Conclusiones y consideraciones finales**

La fuerte tradición centralista del federalismo mexicano indica que su inercia es tal, que aún las medidas más sofisticadas fracasan (como la organización a nivel de cuencas), sin embargo, como se muestra en este documento, la resistencia de diversos actores institucionales y sociales va dejando testimonio de que es inviable, hoy, soslayarla. Aunque, también plantea cuestiones emergentes que tienen que ver sobre la fortaleza que adquieren las salvaguardas del federalismo para institucionalizarse y que no se reduzcan a casos aislados sino práctica ordinaria.

El federalismo contenido, aún con el desencanto que puede producir, va dejando huella de que existen salvaguardas que impiden que naufrague de una vez y para siempre. Justamente, la historia del federalismo ha acuñado generalizaciones que acomodan conclusiones que reclaman autoridad para calificar cualquier episodio de centralismo por antonomasia, sin embargo, el hurgar en las excepciones va dejando explicaciones alternativas dignas de replantear la crítica fácil y de abrir la mente para estudiar el funcionamiento real de fenómenos tan complejos.

Como se ha visto, las RIG pueden parecer una amenaza para el poder central y sus actos de autoridad, pero, en su concepción normativa, las relaciones entre diferentes entidades gubernamentales representan claras oportunidades



para sumar recursos, conocimientos y la sensación de colectividad. En el caso analizado, la interacción se minimizó, al grado de la omisión; ya luego se abrieron espacios para su puesta en marcha, pero, de entrada, adquirieron el sello de la inercia centralista.

La gobernanza, de igual manera, fue un recurso desvalorizado por el gobierno federal; los actores que de suyo debieran haber sido consultados y, eventualmente, consensados, fueron ignorados. La crisis que se desató durante años y que cohesionó a muchos de los actores marginados es una muestra de los costos de la unilateralidad. Ha sido poco alentador que sea el conflicto y la reparación del daño lo que obligara a la reconsideración y no el acuerdo técnico y político aconsejado, justamente, por la gobernanza.

La GIRH, estrechamente relacionada, en este caso, con las RIG, la gobernanza y el desempeño federativo, fue una más de las categorías olvidadas en el proyecto hídrico en comento; la valorización económica, social y ambiental fue reducida al acuerdo unilateral. Suponiendo, sin conceder, que las intenciones de los promoventes fueran de ampliación del abasto de agua, quedaron al descubierto el riesgo al que sometían a los productores afectados y el daño ambiental. No fue sostenible que una obra con tantos actores públicos, sociales y privados careciera de un enfoque integral.

Del caso revisado se pueden enlistar algunas lecciones:

- Los proyectos provenientes del Gobierno Federal, aun sí benéficos, están, sujetos al escrutinio social y de otros poderes públicos
- El federalismo mexicano, aun con la persistente tentación y tendencia hacia el centralismo, tiene un mapa de actores públicos más amplio que el que puede suponer la tradición del binomio estados-federación.
- La nueva arquitectura institucional para la gestión del agua no es un reducto más para el dominio centralizador, sino espacio para RIG cada vez más paritarias, en aprecio a un federalismo cada vez más subsidiario.
- Aún en federaciones con fuerte tradición centralista, como la mexicana, se han ido desarrollando salvaguardas que mantienen la discusión y lucha por una distribución de poder y competencias más acorde a la diferenciación social y complejidad de los problemas públicos.
- El enfoque GIRH no es un accesorio discursivo, sino una guía para justipreciar la valoración económica, social y ambiental de megaproyectos en temas tan sensibles como el agua.

Estas lecciones van dibujando una ruta crítica para el federalismo mexicano.

La diferenciación social e institucional se yergue cada vez más como una barra de contención a las decisiones cupulares. Quizá puedan triunfar ocasionalmente debido al peso de su recurrencia histórica, pero el riesgo para los gobiernos compulsivos será real. Aun y si sus intenciones entrañan valor como dotación de servicios y bienes públicos; hoy, la inteligencia gubernamental es inclusiva o el germen del federalismo le dará eventualmente dolores innecesarios de cabeza. Es aconsejable cribar los proyectos, especialmente aquellos de escala compleja, por la retícula de la federación.



Para bien o para mal, en su accidentado desarrollo, el federalismo mexicano ha procreado diferentes instituciones, como las que aquí se han mencionado, llamadas a la colaboración, proactividad e interacción. Ignorarlas o estancarse en la visión tradicional de solo dos componentes, impide aprovechar la riqueza de esa diversidad y, simultáneamente, se entenderá como un desafío y permanente infracción. Es tiempo de desarrollar protocolos que pasen lista de los actores involucrados en la vida de la federación.

La nueva institucionalidad en la gestión del agua es particularmente importante en la vida federativa, ya que su concepción y puesta en marcha ha sido uno de los pasos más audaces en contra del centralismo. En efecto, el peso del comportamiento natural del agua ha sido aleccionador para mostrar que la gestión pública ha de pensarse en función de los problemas y no de preconcepciones y proyectos de poder excluyentes. El eventual fracaso de dichas instituciones, en especial de los consejos de cuenca, amenaza con el naufragio del régimen, porque si una cuestión tan vital como el agua no es capaz de revertir los intereses hobbesianos, hay poca luz para concebir otras áreas de distribución de poder y funciones. Parece valioso en sí mismo reivindicar las instituciones participativas.

Las salvaguardas del federalismo no son doctrinarias, es decir, las resistencias que se vienen registrando en contra de decisiones excluyentes no se articulan como un proyecto de un puñado de promotores federalistas; la resistencia se entiende ya como savia social que ve en los obtusos proyectos gubernamentales una amenaza. El estudio de este caso muestra que no se confecciona ni se planifica la resistencia social, más bien, se va germinando y entretejiendo como patrimonio colectivo. En la medida en que los gobiernos adviertan, anticipen e, incluso, alienten la diversidad, las salvaguardas dejarán de serles amenazantes y se podrá transitar a un nuevo estadio de aprovechamiento de estas.

El estudio del federalismo, como puede apreciarse, se ha extendido hacia sus aristas casuísticas, hacia el funcionamiento como de hecho sucede. Después de las grandes aportaciones que se ha obtenido de los estudios jurídicos, los estudios empíricos van mostrando el detalle que la vida contingente genera. Este trabajo se suma a una ruta de investigación que se propone acumular evidencia de los detalles que caracterizan la vida de la federación mexicana. En ese sentido, la aportación, acaso modesta, es a la vez prueba de que tenemos mucho que aprender del funcionamiento de la federación una vez que las potestades y atribuciones formales han hecho su declaratoria.



## REFERENCIAS

- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Miranda Alejandro AP (2009). *Innovación en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo*, Tesis de Doctorado, México. Colegio de Postgraduados, Montecillo.
- Bednar, J. (2009). *The robust federation, principles of design*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Behnke, N. y Mueller, S. (2017). The purpose of intergovernmental councils: a framework for analysis and comparison. *Regional and Federal Studies*, 27(95), 507-527.
- Bolleyer, N. (2013). Paradoxes of self-coordination in federal regimes. En A. Benz, J. Broscheck (Ed.), *Federal dynamics continuity, change, and the varieties of federalism* (pp. 321-342). Oxford: Oxford University Press.
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), (2017). *Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico*. México: CONAGUA. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/organismo-de-cuenca-lerma-santiago-pacifico>, fecha de consulta 13 de mayo de 2024.
- CONAGUA (2012). *Libro Blanco CONAGUA-03. Proyecto presa y acueducto El Zapotillo*. Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, México: CONAGUA.
- Del Castillo, Agustín (2016). Consejo busca reservar agua del Río Santiago a ciudades, en *Milenio*, 06/12/2016, edición digital. Recuperado de: [www.milenio.com/region/agua\\_rio\\_verde\\_santiago-presa\\_zapotillo-pecuario\\_altos\\_jalisco-milenio\\_noticias\\_0\\_860913928.html](http://www.milenio.com/region/agua_rio_verde_santiago-presa_zapotillo-pecuario_altos_jalisco-milenio_noticias_0_860913928.html), fecha de consulta, 13 de mayo de 2024.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2023), *Ley de Aguas Nacionales*, México.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (1995). DECRETO por el que se declara la reserva de las aguas nacionales superficiales en la cuenca del Río Verde, para usos doméstico y público urbano, 7 de abril de 1995, México. Recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4872099&fecha=07/04/1995&print=true](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4872099&fecha=07/04/1995&print=true), consultado el 13 de mayo de 2024.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (1997). DECRETO que reforma los párrafos primero y segundo del artículo 2o. del Decreto de 3 de abril de 1995, publicado el 7 del mismo mes y año, por el que se declaró la reserva de las aguas nacionales superficiales en la cuenca del Río Verde, para usos doméstico y público urbano, 17 de noviembre de 1997. Recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4900950&fecha=17/11/1997](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4900950&fecha=17/11/1997), fecha de consulta, 13 de mayo de 2024.
- Dourojeanni A., Jouravlev A. y Chávez G., (2002). *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile: CEPAL.
- Kooiman, Jan (2005). "Gobernar en gobernanza". En Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, pp. 57-81. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Macmillan.
- March J. y Olsen J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa y



## Fondo de Cultura Económica.

- Mendoza Ruiz, Joel (2010). Federalismo subsidiario: Los gobiernos estatales en la función de integrar las políticas de carácter distributivo, redistributivo y urbano-regulatorias, Revista Xihnmai, enero-julio de 2010.
- Ochoa G. Héctor (2013). ¿Alternativas para la gestión del agua y el desarrollo regional? Conflicto por la presa El Zapotillo, en Revista Observatorio del Desarrollo. Investigación, reflexión y análisis, volumen II, número 7, julio-septiembre 2013, Universidad Autónoma de Zacatecas. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/367947983\\_Alternativas\\_para\\_la\\_gestion\\_del\\_agua\\_y\\_el\\_desarrollo\\_regional\\_Conflicto\\_por\\_la\\_presa\\_El\\_Zapotillo](https://www.researchgate.net/publication/367947983_Alternativas_para_la_gestion_del_agua_y_el_desarrollo_regional_Conflicto_por_la_presa_El_Zapotillo), fecha de consulta, 13 de mayo de 2024.
- Partida Juan Carlos (2014). El Zapotillo pondrá en peligro Los Altos de Jalisco: expertos, Periódico La Jornada, 25/11/2014, edición digital. Recuperado de: [www.jornada.unam.mx/2014/11/25/estados/035n1est](http://www.jornada.unam.mx/2014/11/25/estados/035n1est), fecha de consulta, 13 de mayo de 2024.
- Peters, G. (2003). El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política, España: Editorial Gedisa.
- Prats Catalá, Joan (2005). "Modos de gobernación de las sociedades globales". En Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.), La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, pp. 145-172. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Presidencia de la República (2021). Versión estenográfica. Plan de desarrollo integral para los pueblos de Acasico, Palmarejo y Temacapulín. Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-plan-de-desarrollo-integral-para-los-pueblos-de-acasico-palmarejo-y-temacapulin>, fecha de consulta, 13 de mayo de 2024.
- Rhodes RAW (2005). "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno". En Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.), La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. pp. 99-122. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Schnabel, J. (2020). Managing interdependencies in federal systems. Intergovernmental councils and the making of public policy. Cham, Suiza: Palgrave
- Solanes M.(1995). Informe de Misión a Brasil. División de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.
- Wright, D. S. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. Ciudad de México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica.
- Zazueta Oliver (2024). Decreto del Zapotillo: caso emblemático de justicia hídrica, ITESO. Recuperado de: [https://iteso.mx/web/general/detalle?group\\_id=4058675](https://iteso.mx/web/general/detalle?group_id=4058675), fecha de consulta, 13 de mayo de 2024.