

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

Licenciatura de Ciencia Política y Administración Urbana

**RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES
Y
LAS DETERMINANTES POLÍTICAS PARA EL SUMINISTRO DE AGUA
EN LA ZONA CENTRO DEL PAÍS. (2006-2011)**

TRABAJO RECEPCIONAL QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADOS
EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTAN:

JULIO CÉSAR AVILÉS BARRERA

Y

MARÍA LUISA ISLAS HERRERA

DIRECTOR DE TESIS: JOSÉ JULIO ZENIL RESÉNDIZ

MEXICO, D.F.

9 Diciembre 2011

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

UACMA TST 359

Agradecimientos de Julio César:

Gracias al Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal ICyTDF por la beca económica

A los profesores que nos asesoraron para el trabajo recepcional

Agradecimientos de María Luisa:

A Dios por su infinito amor y misericordia.
Que me brinda todos los días de mi vida

A todos mis profesores de mi carrera, del ciclo básico y superior les agradezco por formar parte de mi carrera.

A la Maestra Gloria Luz Alejandre
Por su dedicación con vocación y profesionalismo, cariño, paciencia y apoyo incondicional que les da a los alumnos.
Muchas gracias.

Al profesor Motenehuatzin gracias por sus enseñanzas con vocación y cariño que tiene con nosotros sus alumnos de la UACM. Gracias.

A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México UACM por la paciencia.

Al Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal ICyTDF por la beca económica para la elaboración de la tesis.

Y A mi querida Universidad Autónoma de la Ciudad México le agradezco por el apoyo económico para la elaboración del trabajo recepcional y la impresión de la tesis.

Al Director de la Tesis: Julio Zenil por su paciencia y tiempo para la elaboración de este trabajo recepcional. Gracias.

A la Profesora Ma. Susana Nava le agradezco por su dedicación con profesionalismo y colaboración para este trabajo recepcional.
Gracias por todo su cariño y apoyo.

A José Hernández, por la dedicación y elaboración del Trabajo recepcional, gracias por darme la oportunidad de realizar el seminario de agua, donde aprendí mucho sobre el problema del agua en la Ciudad de México. Gracias.

A los Profesores Manuel Perló (UNAM)
Daniel Vázquez Valencia (FLACSO)
Y a la profesora Georgina González Sánchez (UACM Plantel del Valle)
por permitirnos el tiempo y contacto con ustedes para la elaboración de este trabajo recepcional.

En memoria de mi padre †
Que me dio su amor y cariño.
Siempre estará en mis
pensamientos y mi corazón.

A mi madre por su comprensión,
apoyo y amor incondicional que me
ha brindado en los momentos más
difíciles de mi vida.

A mi hijo Moy por su amor, alegría,
ánimos y comprensión que me da para
seguir adelante en mi vida. Él es uno de
los motivos por el cual yo hice esta
carrera para que esté orgulloso de mí y
que aprenda con mi mejor ejemplo.
Sonríe siempre 😊

A mis hermanos consentidos: María
Delia, Mario, Yiye e Itzel. Por los
momentos buenos que comparten
conmigo su cariño y comprensión

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I. ANDAMIAJE TEÓRICO-NORMATIVO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	- 1 -
I.1. LAS RELACIONES NORMATIVAS	- 1 -
I.2 LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	- 10 -
CAPÍTULO II. INSTITUCIONES ENCARGADAS DEL ABASTO DEL AGUA EN LA ZONA CENTRO DE MÉXICO	- 14 -
II.1. JERARQUÍA DE LAS LEYES ANALIZADAS	- 14 -
II.2. LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA)	- 15 -
II.2 SISTEMA DE AGUA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (SACM)	- 17 -
II.3 COMISIÓN DE AGUAS DEL ESTADO DE MÉXICO (CAEM)	- 19 -
CAPÍTULO III COOPERACIÓN Y AUTONOMÍA	- 22 -
III.1 ESCENARIO DE CONFRONTACIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS	- 22 -
III. 1.1 AGENDA DE TRABAJO	- 26 -
III.1.2 ACUERDOS DENTRO DE LO POLÍTICO	- 27 -
III. 1.3 CONFLICTOS POLÍTICOS	- 28 -

III.1.4 CONCILIACIÓN O NEGOCIACIÓN DENTRO DE LO POLÍTICO	- 33 -
III.2. ACUERDOS DENTRO DE LO LEGAL.....	- 34 -
III.2.1 CONFLICTOS LEGALES:	- 35 -
III.2.2 CONCILIACIÓN O NEGOCIACIÓN DENTRO DE LO LEGAL	- 39 -
III.3 ESCENARIOS	- 40 -
CAPÍTULO IV POCA AGUA PARA DOS MEGA CIUDADES	- 42 -
IV.1 ESCENARIO DE CONFRONTACIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS.....	- 42 -
IV.2 AGENDA DE TRABAJO.....	- 48 -
IV.2.1 ACUERDOS DENTRO DE LO POLÍTICO.....	- 49 -
IV.2.2 CONFLICTOS DENTRO DE LO POLÍTICO	- 51 -
IV.2.3 CONCILIACIÓN O NEGOCIACIÓN DENTRO DE LO POLÍTICO	- 52 -
IV.3.1 ACUERDOS DENTRO DE LO LEGAL.....	- 57 -
IV.3.2 CONFLICTOS LEGALES	- 62 -
IV.3.3 CONCILIACIÓN O NEGOCIACIÓN DENTRO DE LO LEGAL	- 62 -
IV.4 ESCENARIOS	- 63 -
CAPÍTULO V EL CONFLICTO MAZAHUA Y LA POSTURA DE LA CAEM Y CONAGUA	- 64 -
V.1 ESCENARIO DE CONFRONTACIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS.....	- 64 -

V.2 AGENDA DE TRABAJO.....	- 67 -
V.2.1 ACUERDOS DENTRO DE LO POLÍTICO.....	- 68 -
V.2.2 CONFLICTOS POLÍTICOS	- 70 -
V.2.3 CONCILIACIÓN O NEGOCIACIÓN DENTRO DE LO POLÍTICO	- 71 -
V.3.1 ACUERDOS DENTRO DE LO LEGAL.....	- 71 -
V.3.2 CONFLICTOS LEGALES.....	- 72 -
V.3.3 CONTRARIEDADES Y FILTROS LEGALES	- 73 -
V.3.4 CONCILIACIÓN O NEGOCIACIÓN DENTRO DE LO POLÍTICO	- 76 -
V.4 ESCENARIOS	- 76 -
VI PRONÓSTICO GLOBAL PARA EL VALLE DE MÉXICO.....	- 77 -
CONCLUSIONES	- 80 -
BIBLIOGRAFÍA.....	- 85 -
ANEXO A ENTREVISTAS	- 90 -
ANEXO B TARIFAS PARA USUARIOS DOMÉSTICOS	- 93 -

Abreviaturas

- APF.....Administración Pública Federal
- ASF.....Auditoría Superior de la Federación
- CAEM.....Comisión de Aguas del Estado de México
- CONAGUA.....Comisión Nacional de Aguas
- EGDF.....Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- GDF.....Gobierno del Distrito Federal
- GEM.....Gobierno del Estado de México
- JGDF.....Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- LADF.....Ley de Aguas del Distrito Federal
- LAEM.....Ley de Aguas del Estado de México
- LAN.....Ley de Aguas Nacionales
- LCC, LC-CAEM.....Ley de Creación del CAEM
- LOAPDF.....Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
- LOAPEM.....Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- LOAPF.....Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- PMSACM..... Programa de Manejo Sustentable del Agua para la Ciudad de México
- SACM.....Sistema de Aguas del Distrito Federal
- SACM-GDF.....Sistema de Aguas de la Ciudad de México y Gobierno del Distrito Federal
- SAOP.....Secretaría de Agua y Obra Pública del Estado de México
- SARH..... Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- SEMARNAT.....Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- SEPASE..... Servicios de Agua Potable y Saneamiento de Ecatepec

Introducción

Actualmente el Distrito Federal y la zona conurbada tienen que satisfacer una demanda de 68 m³/s de agua potable (Perló y González, 2009:70) para satisfacer esta cantidad de agua, el Distrito Federal cuenta con fuentes internas y externas, las fuentes internas están compuestas por pozos, los cuales suministran el 71% del caudal; las fuentes externas están compuestas por los sistemas Lerma y Cutzamala los cuales suministran el 29% restante (Merino, 2000:344) no obstante cabe recalcar que estas medidas sólo consideran el agua para uso público y doméstico "no se considera el uso industrial".

Por otra parte el Estado de México obtiene el 80% de su abasto de la cuenca del Valle de México, 17% del Cutzamala y 3% del Lerma, éste último abastece de agua a 11 municipios del Estado de México (Perló y González, 2009:70). Además los municipios aledaños al Distrito Federal integrados por Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, Atizapán de Zaragoza, Nicolás Romero, Cuautitlán Izcalli, Coacalco, Ecatepec de Morelos se ven beneficiados por el Macrocircuito de agua potable (Perló y González, 2009:48), a mediados del 2011 se terminó esta obra, con lo cual se vieron favorecidos los municipios de: Chicoloapan, Chimalhuacán, Netzahualcóyotl, Texcoco, Tlalnepantla, Chalco, Valle de Chalco, Ixtapaluca y la Paz; sumando un total de 18 municipios.

El Sistema Lerma fue construido por el entonces Departamento del Distrito Federal en 1951, el proyecto contemplaba la captación de agua del Alto Lerma y la segunda fue una batería de pozos que se le conoció con el nombre de Plan de Acción Inmediata. Las dos etapas del sistema Lerma sólo fueron posibles debido a la negociación completamente asimétrica, pero jurídicamente válida entre el Gobierno del Estado de México y el Gobierno Federal (Perló y González, 2009:39) actualmente este sistema es gestionado por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM).

El Sistema Cutzamala por su parte fue diseñado, construido y operado por el Gobierno Federal (Perló, 2009:45) y actualmente es operado por la

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). La importancia de este sistema radica en la gran cantidad de agua potable que suministra, 485 millones de metros cúbicos, o sea el 17% del abastecimiento (*Estadísticas del agua en México SEMARNAT*, 2010:104) mientras que el Lerma, administrado por el SACM, sólo aporta el 3% para el D.F. y municipios conurbados del Estado de México.

Por su parte, la Comisión de Aguas del Estado de México (CAEM) se especializa en la entrega de agua en bloque, esto significa llevar agua a comunidades que no cuentan con servicio de agua potable o que suelen tener cortes constantes de agua, para lograrlo el CAEM cuenta con 2 manantiales, 62 pozos profundos y 133 obras de toma lo que da un total de 197 fuentes de abastecimiento (*Prontuario de información Gobierno del Estado de México, CAEM*, 2009: 33)

Como se puede apreciar existen una serie de instancias administrativas, propias de la Administración Pública Federal, local a nivel del Distrito Federal y estatal propia del gobierno del Estado de México involucrados en este conflicto, a saber la SEMARNAT, la COANGUA, la SACM y la CAEM. Misma que se encuentra a cargo de actores políticos de diferente filiación partidista que a continuación enunciamos:

- CONAGUA del nivel federal a cargo de José Luis Luege Tamargo, de adscripción política panista.
- El GDF y el SACM, ubicados en el nivel local, el primero a cargo de Marcelo Ebrard Casaubon y el segundo bajo la dirección de Ramón Aguirre, ambos de adscripción política perredista.
- El Estado de México y la CAEM, ubicados en el nivel estatal, el primero estuvo a cargo de Enrique Peña Nieto y el segundo bajo la dirección de Oscar Hernández. Ambos de adscripción política priista.
- En el nivel municipal, centrados en los municipios mexiquenses de Ecatepec, cuyo presidente municipal fue José Luis Gutiérrez Cureño y Los Reyes- La Paz con la presidencia municipal a cargo de Agustín Corona Martínez ambos de filiación perredista. Este es el nivel que

presenta más pluralidad política y por ende, es aquí donde los conflictos se intensifican.

Para entender este variado panorama recurrimos a dos conceptos clave: "actor político" y "sociedad civil":

- Actor Político: son los protagonistas dentro de una coyuntura, los cuales pueden tener aliados y antagonismos con otros actores políticos, se caracterizan por tener un control sobre los recursos que le son asignados "materiales y humanos", de ese modo ejercen presión ó ayudan hacia otros actores políticos, según sean sus intereses en juego (Cfr. Zemelman, 1999:34-39).
- Sociedad civil: aquellas asociaciones u organizaciones voluntarias, no estatales, las cuales surgen porque los actores políticos no proponen o atienden las demandas ciudadanas sobre los problemas hídricos dentro del ámbito municipal o delegacional. Es decir organizaciones autónomas respecto al Estado cuya acción, directa o indirectamente, repercute en la esfera de la política (Cfr. Olvera,2001: 83- 87).

Los actores políticos mencionados se han visto envueltos en toda una gama de conflictos relacionados con el abasto de agua, situación que provocó el descontento de muchas comunidades que se vieron privadas de sus fuentes de abastecimiento del líquido por las decisiones tomadas por dichos actores. Entre los casos más notables tenemos el levantamiento campesino en el Alto Lerma en 1972 donde se amenazaba con dinamitar el sistema Lerma si el gobierno no perforaba pozos, pues por aquellos años había una prolongada sequía que destruyó muchas cosechas (Perló y González, 2009:94).

En 1998 autoridades de la CONAGUA chocaron con el Comité para la Defensa de los Recursos Naturales, pues la CONAGUA trataba de construir una presa en Temascaltepec, incluso este movimiento llegó a detener a uno de los ingenieros a cargo de la obra; lo importante de este movimiento ha sido su

organización pues adquirió la capacidad de movilizar recursos humanos y políticos (Perló y González, 2009:97).

Otro de los casos notables fue el desbordamiento de la presa Villa Victoria perteneciente al Sistema Cutzamala en 2005, la cual afectó a cientos de ejidatarios; éstos por su parte tomaron pacíficamente la planta potabilizadora los Berros, perteneciente al sistema Cutzamala. La CONAGUA por su parte, interpuso una demanda contra los ejidatarios (Perló y González, 2009:99) y éstos al verse amenazados jurídicamente, cambiaron de estrategia y en su lugar, la planta fue tomada por mujeres mazahuas armadas con machetes, palos y rifles de madera; dicha acción provocó un impacto poderoso en los medios de comunicación:

Sabemos que podemos ser detenidas y encarceladas, pero antes buscamos el diálogo con el Gobierno Federal y no nos atendieron. La decisión es no salirnos de aquí hasta que todos los pueblos del Cutzamala tengan agua potable" (Pérez, La Jornada, 13-12-2006, 47)

Incluso la CAEM se ha visto envuelta en varias disputas, una de ellas fue en 2009 en el Municipio de Ecatepec hasta ese entonces de gobierno perredista, pues la población se oponía a la realización de obras. Argumentaban que las intenciones de la CAEM eran llevarse el agua de su comunidad al Valle de México. La CAEM por su parte argumentó que se trataba de obras en "beneficio" de la comunidad, las cuales formaban parte de los compromisos del entonces gobernador mexiquense Enrique Peña Nieto, esto se verá más a fondo cuando se toque el tema del Macrocircuito de agua potable.

Sobre estas situaciones, en entrevista los investigadores Manuel Perló y González Reynoso, afirman que hay un conflicto político que podría extenderse y profundizarse si funcionarios estatales y municipales no alcanzan un acuerdo. (Salazar, *Milenio*, 28-11-2008, www.milenio.com). No obstante la cooperación entre actores políticos sería más sencilla si éstos pertenecieran al mismo partido.

Es importante destacar el papel de nuestros actores políticos dentro de este conflicto, pues como sabemos, al hablar de agua potable hablamos de un recurso escaso, el cual es muypreciado para las comunidades del Distrito Federal y el Estado de México que carecen de él. Nuestros actores políticos, al estar conscientes de esta lógica, usan los recursos del Estado en su propio beneficio, por ejemplo, si un recurso es escaso quien tiene acceso al mismo puede utilizarlo en su provecho.

Constitucionalmente el agua es un recurso de la nación por eso existe a nivel federal la CONAGUA y a nivel local el SACM en el D.F. y la CAEM en el ámbito estatal del Estado de México. Cabe destacar que dicho manejo discrecional de recursos, sólo se logra mediante vacíos jurídicos que se prestan a interpretación para nuestros actores políticos, los cuales tienden a generar lo que se conoce como controversias constitucionales, que en palabras de Manuel Perló son: Las estructuras jurídico Institucionales¹ en particular las que sirven para regular las relaciones entre las entidades gubernamentales del Estado de México y el Distrito Federal, éstas son de las más complicadas y contradictorias (Perló, 2009:51).

Todos estos casos tuvieron elementos en común: la escasez del liquido, el conflicto, vacíos jurídicos y la interacción de distintos niveles de gobierno con intereses políticos de por medio, los cuales pertenecían a distintos partidos. En resumen, hablamos de una disputa sobre la interpretación de leyes y una confrontación de carácter político dentro de la zona centro del país enfrascada entre el D.F. y el Estado de México. Este es nuestro universo de estudio, el cual está ubicado en una línea de tiempo que va de 2006 a 2011 y se aborda mediante una exploración periodística y una revisión del marco teórico-normativo e institucional de las principales reglas que intervienen en el suministro de agua para el Valle de México y cómo a partir de la interpretación de estas leyes se generan políticas para el abasto.

¹ “Son juicios que se promueven en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se suscitan conflictos entre poderes o niveles de gobierno, y lo que en ellas se controvierte es si alguno de ellos afecta a otro en su esfera competencial, contraviniendo con ello a la Constitución Federal”. En: <http://www.scjn.gob.mx/CONOCE/QUEHACE/ASUNTOSSesion/Paginas/controversiaconstitucional.aspx>

La problemática del agua se puede abordar desde diversos ángulos, como son la ciencia política, administración pública, la economía, la ingeniería, la química, la salud, la sociología, la antropología, la historia entre otras, no nos cabe duda que en algún punto estas disciplinas crucen sus caminos debido a que los problemas que experimenta el Valle de México están compuestos de diversos elementos, lo cual convierte a los problemas del suministro del agua en un asunto intrincado.

En este sentido se observa que esta problemática presenta una complejidad mayor, es decir, los asuntos hídricos exigen abordarse con diversas baterías de análisis para abordar los problemas desde una perspectiva multidisciplinaria.

En nuestro caso, abordamos el problema del de suministro del agua al Valle de México, desde una perspectiva disciplinaria centrada en la administración pública, sin dejar de lado los elementos que arroja el análisis desde la ciencia política, centrada en ese conflicto de interés partidistas por parte de los actores.

Desde la administración pública, arribamos al problema a partir de una perspectiva que ayuda a comprender el Federalismo, pero también sus limitaciones, así como los aspectos centrados en las relaciones intergubernamentales entre el gobierno federal y los órdenes locales, desagregada en sus elementos jurídicos y políticos.

Esta problemática la definimos como el conflicto legal y político entre los diferentes niveles de gobierno que operan el suministro de agua al Valle de México.

Nuestro objetivo es analizar cómo los actores políticos encargados de estas diferentes instancias de gobierno, interpretan la Ley de Aguas Nacionales (LAN), la Ley de Aguas del Distrito Federal (LADF), la Ley de Aguas del Estado de México (LAEM) y otros reglamentos relacionados con el tema, sobre las

cuales generan consignas políticas que tienen por objeto controlar el abasto de agua para el Valle de México.

Para lograr este objetivo realizamos una investigación cualitativa con las siguientes actividades:

- Recuperación de algunos lineamientos de las principales leyes y normas que influyen para el Valle de México y cómo a partir de la interpretación de estas leyes se generan políticas para el abasto.
- Análisis de coyuntura para identificar los momentos más tensos de disputa por el agua.
- Entrevistas a informantes clave que nos proporcionan información sobre los conflictos entre los actores políticos, por el control del abastecimiento del recurso hídrico al Valle de México.

Por ello dentro de los apartados que conforman este trabajo sostendremos y argumentaremos la tesis de que el desabasto del agua potable (en D.F. y Edo. de México) tiene un origen centrado en el manejo político y discrecional del recurso por parte de los actores políticos que se encargan en el suministro del agua potable en el Valle de México que afecta el orden normativo y constitucional.

En este sentido, el capítulo uno se centrará en el **Andamiaje teórico-normativo y relaciones Intergubernamentales** que nos permita comprender la conformación de la administración pública federal, estatal y municipal, así como la desagregación de los niveles de gobierno y el establecimiento de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) entre éstos.

En el capítulo dos el cual esta titulado: **Instituciones encargadas del abasto del agua en el Valle de México**, se describen las normativas bajo las cuales se rigen nuestros actores políticos analizados, dichas normativas contemplan las leyes que de una u otra manera hacen referencia al agua potable, no obstante en los siguientes capítulos, recuperaremos algunas ideas de las leyes que regulan el manejo del agua potable para el Valle de México.

Esto nos va a servir para ofrecerle al lector el panorama legal que rige a los actores políticos.

En el capítulo tres nombrado: **Cooperación y autonomía** exponemos la relación de los **actores políticos de filiación panista y perredista** quienes actualmente gestionan a la CONAGUA, el GDF y SACM, respectivamente. Dicha relación se da dentro del Distrito Federal, la cual gira en dos vertientes: la política y la legal, primero exponemos el problema, el cual se da en torno a la cuestión de los *spots* para promover el uso racional del agua, así como la cuestión de los cobros diferenciados, la concentración de atribuciones por encima de las delegaciones y la negativa de las autoridades para reparar de manera parcial la red hidráulica del D.F.

Posteriormente, procedemos a presentar nuestro análisis de forma ordenada, ofreciendo un escenario político y uno legal para el Distrito Federal previo a las elecciones presidenciales de 2012.

En el capítulo cuatro nombrado: ***Poca agua para dos mega ciudades***, aquí hablaremos de una de las obras públicas más polémicas recientemente creadas, pues lo legal y lo político se hacen presentes cuando el ex gobernador Enrique Peña Nieto de filiación priista proveniente del Estado de México, se negó a exigir mayores volúmenes de agua al orden federal, a través de la COANAGUA para sus municipios conurbados. En su lugar, lo negoció a través de la CAEM para discutir con el Director de la CONAGUA, José Luis Luege Tamargo, excluyéndose del conflicto y de ese modo mantener una imagen más o menos intacta ante los medios de comunicación. El director de la CONAGUA al enterarse de esta situación negó la asignación de caudales extra, pese a que existen decretos que le dan la preferencia a Enrique Peña Nieto del Estado de México.

En este capítulo también observamos que la filiación política juega un papel muy importante pues los presidentes municipales que no eran de filiación priista se negaron a que las obras del Macrocircuito pasaran por sus comunidades, lo cual atrasó la conclusión de esta obra.

Todo este problema, como se menciona, gira en dos vertientes, por una parte está el elemento político y por la otra el elemento legal. Al final del capítulo se ofrece un escenario para cada elemento.

El capítulo cinco titulado: ***El conflicto Mazahua y la postura del CAEM y la CONAGUA***, se analiza la problemática política y legal entre la sociedad civil (Mazahuas) y los actores políticos pertenecientes al Estado de México y del Distrito Federal; aquí observamos que cuando los actores políticos no dan respuesta a la sociedad civil organizada, ésta se levanta para hacer públicas sus demandas. Aquí observamos que las demandas que fluyen desde abajo raramente son escuchadas pues las normativas que rigen a los actores políticos no están diseñadas para atender las demandas que fluyen desde abajo, así como claros intereses políticos por minimizar los problemas de orden social dentro del Estado de México ante los medios de comunicación.

El resultado de este análisis nos ayudará a reafirmar nuestra hipótesis de investigación, pues se observó que lo legal se ve afectado por una serie de intereses y acciones políticas, sin duda mucho de ello encaminado a las elecciones de 2012.

Finalmente, se ofrecen una serie de conclusiones y un pronóstico global el cual es la sumatoria y resultado de todos los escenarios elaborados para el Valle de México y que gira en dos vertientes exploradas, una legal y otra política.

Capítulo I. ANDAMIAJE TEÓRICO-NORMATIVO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

A continuación procedemos a desglosar el origen de los organismos encargados de operar el agua en el Estado de México y el Distrito Federal.

I.1. Las relaciones normativas

La administración pública federal que encabeza el poder Ejecutivo representado por el presidente de la República, encuentra sus lineamientos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la podemos definir como: El conjunto de entidades organizadas en centralizadas (dependen directamente del presidente de la República) y paraestatal (que dependen de manera indirecta) que ayudan al ejecutivo federal en sus tareas administrativas (Cfr. Con Art 1º, 2º LOAPF).

Dentro de la modalidad centralizada encontramos los:

Departamentos Administrativos: Organismos que son utilizados directamente por la Presidencia de la República para tratar asuntos específicos (Cfr. Con Art 15º, LOAPF).

Las Secretarías de Estado: Dependencias u organismos dedicados a resolver asuntos administrativos en distintas áreas, el Presidente las emplea de manera directa, mediante un secretario de Estado, cada una de las secretarías está dedicada a un área específica. (Cfr. Con Art 14º, LOAPF). Ambas modalidades podrán tener órganos podrán tener una modalidad alternativa denominada:

Organismos desconcentrados: Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine (Art. 17º, LOAPF).

Consejería Jurídica: Brinda apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende (Art 43^o, Párrafo 1, LOAPF).

Por su parte, la Administración Pública Paraestatal está conformada básicamente por: organismos descentralizados [...] con personalidad jurídica y patrimonio propio (Art 45^o, LOAPF), aunque tienen autonomía de gestión pertenecen a algún sector donde en el que una secretaria de Estado es la máxima autoridad, por lo que son indirectamente dependientes del presidente de la República (Cfr. Con Art 46^o, sección C, LOAPF). Dentro de la modalidad paraestatal encontramos:

Organismos descentralizados: organismos diversos que pueden ser institutos, consejos, comisiones, etc. (Cfr. Con Art 45^o, LOAPF).

Empresas de participación mayoritaria: son la forma de organización que el gobierno utiliza como medio directo para la intervención económica en el país. Son esencialmente instituciones crediticias o auxiliares de crédito (Cfr. Con Art 46^o, sección II, LOAPF).

Fideicomisos: [...] son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo (Art. 47^o, LOAPF).

Lo anterior queda mejor expuesto en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 2009.

Nuestro primer actor político pertenece a la Administración Pública centralizada, su organismo deriva de una Secretaría de Estado, denominada Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la cual se puede definir como un: organismo encargado de fomentar la protección y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, vigila el cumplimiento de la leyes, normas oficiales relacionadas con los recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna (Cfr. Art 32º Bis, párrafo I, III, VI, LOAPF). De la SEMARNAT se deriva la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), el cual es: un órgano administrativo desconcentrado² de la SEMARNAT, tiene a su cargo principalmente los asuntos establecidos en la Ley de Aguas Nacionales y órdenes del Presidente de la República (Art 1º, Reglamento interior de la CONAGUA).

² Para la atención de asuntos específicos las Secretarías de Estado tendrán órganos desconcentrados, los cuales están jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas sobre el ámbito que se les asigne (Art 17º, LAOPF).

Lo cual significa que está subordinado al Presidente de la República, dicho órgano carece de personalidad jurídica y patrimonio propios, la importancia de la CONAGUA recae en la Ley de Aguas Nacionales la cual faculta a éste organismo a intervenir dentro del nivel estatal y municipal, de esta institución emana nuestro primer actor político quien a la vez es el director del mismo, el Ingeniero José Luis Luege Tamargo, como se aprecia la ley le concede un fuerte control en torno a la gestión y vigilancia de las aguas nacionales. Lo anterior es importante porque va a definir cómo se va a relacionar el actor político de la CONAGUA con el actor político del SACM y con el de la CAEM.

Por su parte el Distrito Federal, según el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (E.G.D.F) considera lo siguiente: La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la Ley Orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal (Art. 87º ,E.G.D.F).

- En la **Administración centralizada** la línea de jerarquía va desde la cúspide hasta abajo, lo cual queda remarcado en este artículo: La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada (Ídem).
- **Administración paraestatal (paralelo al Estado)**: sus tres modalidades son: Los **organismos descentralizados**³, las Empresas de participación

³ Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tendrán por objeto principal:

I. La realización de actividades determinadas como prioritarias por las leyes aplicables.

II. La generación de bienes y la prestación de servicios públicos o sociales prioritarios para el funcionamiento de la Ciudad y la satisfacción de las necesidades colectivas. Ejemplo el Sistema de Transporte Colectivo METRO que es prioritario para la ciudad, el METRO puede comprar vagones, ellos pueden contratar libremente, tienen más oportunidades de decisión, pueden contratar créditos que los órganos desconcentrados no, el director general del METRO si puede firmar, por tener personalidad jurídica propia.

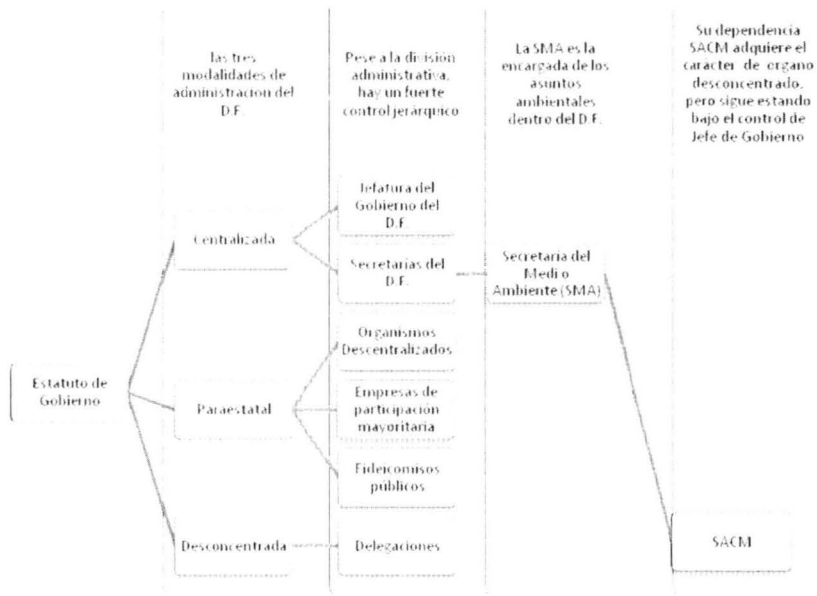
estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos⁴. La característica que tienen en común es que van a tener personalidad jurídica y patrimonio propio.

- **Administración desconcentrada:** entre sus características, cuentan autonomía técnica, relajamiento en la rigidez burocrática: aquí están las delegaciones y nuestro órgano estudiado el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, estos órganos: no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, lo cual podemos observar en la sección V del artículo 115° del E.G.D.F al referirse a la relación que tendrán los órganos centrales con los órganos desconcentrados: Adquisición, administración y enajenación de bienes del patrimonio de la Ciudad y fijación de lineamientos para su adquisición, uso y destino [...]. Es decir, la administración centralizada puede embargar en cualquier momento a la administración desconcentrada por no poseer patrimonio propio y disponer de sus muebles como mejor le convenga.

La administración pública es una función central de los órganos desconcentrados que no se auto regulan. Los manuales de función, acuerdos "reglamento interior (lo escribe la oficialía mayor)" por medio de estos instrumentos se regulan los órganos desconcentrados, no pueden administrar su hacienda pública, no tienen patrimonio propio, sus muebles son del gobierno central, a través de la Oficialía Mayor (sin personalidad jurídica ni patrimonio propio). (Cfr. ART. 115°, E.G.D.F).

III. El auxilio operativo en el ejercicio de funciones tecnológicas o técnicas del Jefe de Gobierno. (Art. 99° E.G.D.F):

⁴ Fideicomisos: Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESO), su fin es el desarrollo social; los fideicomisos son para asuntos muy específicos y siempre son para imprevistos.



Fuente: Elaboración propia, a partir del Estatuto de Gobierno 1999 y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal 2009.

El Sistema de Aguas de la Ciudad de México es un Órgano desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal, adscrito a la Secretaría del Medio Ambiente (Art 7º, LOAPDF), cumple con una función prioritaria, la cual es el abasto de agua para el D.F., no tiene personalidad jurídica, ni patrimonio propio, su gasto es asignado por la Secretaría de Finanzas, este organismo está subordinado al Jefe de Gobierno: El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien, a la dependencia que éste determine [...] (Art 91º, E.G.D.F.). De esta estructura se deriva nuestro segundo actor político: Marcelo Ebrard Casaubon y su asistente Ramón Aguirre como Director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

Un aspecto de este órgano desconcentrado es su jerarquía y la rigidez burocrática, así como la distribución de funciones, tiene que ver con sectores, el responsable de la administración mantiene un control directo; el titular

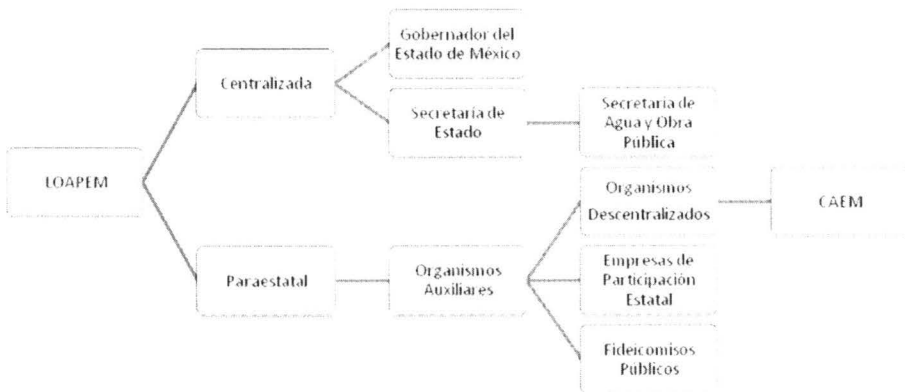
depende del jefe de gobierno, de él emanan las secretarías y demás dependencias centrales, en esta estructura organizacional hay un control jerárquico directo, por eso son dependencias centrales, es decir; son centralizadas, tienen que ver con funciones esenciales del Estado como gobierno o seguridad pública local. Cabe señalar que las Delegaciones no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio.

Por lo que corresponde al **Estado de México**, las bases de su administración se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM), esta ley, contempla dos modalidades:[...] la administración pública **central** y **paraestatal** del Estado (Art. 1º, LOAPEM).

Dentro de la modalidad centralizada se encuentra:

1. **El Gobernador del Estado de México:** El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Gobernador del Estado, quien tendrá las atribuciones, funciones y obligaciones que le señalen: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de México, la presente Ley [...] (Art. 2º LOAPEM).
2. **Las Secretarías de Gobierno:** Dentro del capítulo segundo titulado las dependencias del ejecutivo de la LOAPEM se puede leer lo siguiente: Al frente de la Secretaría General de Gobierno y de cada Secretaría, habrá un titular a quien se denomina Secretario General y Secretario respectivamente quienes se auxiliarán de los Subsecretarios, Directores, Subdirectores, Jefes de Unidad, Jefes de Departamento y demás servidores públicos [...]. (Art 15º, LOAPEM). Dentro de las Secretarías podemos encontrar a la **Secretaría de Agua y Obra Pública** la cual es: [...]. La encargada de ejecutar las obras públicas a su cargo y de promover el desarrollo de la infraestructura hidráulica y eléctrica en la Entidad (Art 35º, LOAPEM).
3. Finalmente la modalidad **Paraestatal** se autodenomina como **órganos auxiliares** del poder ejecutivo estatal, debido a que se: [...] pretende

iniciar un proceso de ordenación y depuración de la Administración Paraestatal, ya que actualmente algunos de los organismos existentes realizan funciones que corresponden a las dependencias del Ejecutivo mientras que otros, en cambio, no justifican su existencia. (Exposición de motivos, p. 3, LOAPEM). **Los Organismos Auxiliares** los cuales estarán formados por las siguientes instancias según la Ley Orgánica del Estado de México: Los organismos descentralizados, las Empresas de participación estatal y los Fideicomisos públicos serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y forman parte de la Administración Pública del Estado (Art 45°.LOAPEM), esto es importante porque nuestro último organismo operador del agua llamado: **Comisión de Aguas del Estado de México (CAEM)** es un organismo descentralizado, eso significa **que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio** (Art. 47°, LOAPEM), dicha relación queda expuesta a continuación:



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México 2011.

La CAEM fue operada por Óscar Hernández quien fuera el director de la dependencia y colaborador del ex gobernador Enrique Peña Nieto, dicho

organismo tiene como misión la ejecución de los programas hídricos propuestos por la Secretaría de Agua y Obra Pública, no obstante la CAEM no está subordinada a éste organismo.

Por otra parte en este trabajo, abordaremos algunos aspectos legales que permean la problemática del agua en el Valle de México; dichos elementos se deben en gran parte, a la concentración de atribuciones en uno o dos niveles de gobierno, lo cual provoca disputas de tipo jurídico (negativas interpretaciones legales) que después se tornan en disputas políticas entre los tres niveles de gobierno, dicha relación tiene su raíz en un negativo arreglo legal, donde todos los actores políticos encargados de operar el agua se declaran dueños de la misma (interpretación), no obstante hacen caso omiso a una urgente actualización de sus marcos jurídicos cuyo fin sea una claridad legal entre el Estado de México y el Distrito Federal, dicha necesidad de actualizar se hace presente en los casos abordados de esta investigación, los cuales exponen que concentrar muchas facultades se traduce en un negativo servicio hídrico para los habitantes de ambas comunidades (Estado de México y D.F.).

Dichos huecos legales les sirven a nuestros actores estudiados para obtener beneficios hacia su partido, lo cual nos ha llevado a suponer que a los actores políticos estudiados les resulta más ventajosa la oscuridad legal, pues si las leyes fuesen claras, sería más difícil obtener beneficios a partir de los recursos del Estado.

La importancia de los actores políticos nombrados arriba radica en su control sobre las fuentes de abastecimiento para el Valle de México.

Por tanto, la batería Federalista desagregada en sus dos vertientes:

- Las relaciones intergubernamentales (RIG) dentro del ámbito político, la cual contempla cinco características principales.

- Las relaciones Normativas (RN) dentro del ámbito jurídico, la cual contempla el origen de los organismos del agua así como las relaciones legales entre organismos operadores del agua.

1.2 Las relaciones Intergubernamentales

La Constitución marca que México es un país con una forma de gobierno: republicano, representativo, popular [...] (Art 115^o). El modo en que se organiza el país es mediante el Federalismo, dicho concepto asume que la república fue formada por la unión de Estados libres para formar una entidad política mayor:

El deseo de crear un sistema Federal expresa la preferencia por una división de poderes, pero no permite prever su configuración concreta. El principal valor del principio Federal [...] es el de informarnos de una particular relación jurídica en la que los gobiernos regionales y estatales puedan colaborar conjuntamente (Agranoff, 1997:130).

El Federalismo en México se explica más por la transición⁵ de la época del partido único donde todos eran subordinados del presidente a una condición democrática, es decir, por el cambio de régimen político, que por una propuesta pactada entre Estados. Ello explica porque dentro del actual Federalismo existan viejas y nuevas prácticas políticas y administrativas conviviendo, lo cual queda bien expresado por Enrique Cabrero:

México, al igual que muchos otros países, desde hace más de una década se han venido impulsando las políticas descentralizadoras en sus estructuras de gobierno. Sin embargo, México es también uno de los países en los que más débiles impactos ha tenido este tipo de iniciativas [...] se muestra que en la década de 1983 a 1993 las políticas descentralizadoras impulsadas por Miguel de la Madrid

⁵ “Del sistema que quiso institucionalizar la revolución hemos pasado a un régimen que fija la transición: el sistema de transición institucionalizada [...] La transición ha cumplido con su propósito. Caminamos ya sobre las ondulantes arenas de la incertidumbre. Las elecciones son creíbles, las instituciones recobran vida, la presidencia a dejado de ser un poder despótico para convertirse en un poder entre poderes, la prensa investiga y cuestiona con agudeza, el antiguo vasallaje centralista empieza a ser suplantado por una rica dinámica regional [...] La incertidumbre, insisto es el elemento crítico de nuestra nueva condición [...] El autoritarismo, que quiso en un primer momento oxigenarse, soltó las riendas cuando el árbitro de las elecciones dejó de ser su dependencia” (Herzog-Silva, 2004:137) “No digo ni sugiero que el territorio que habitamos sea el manso paraje de la normalidad democrática, no vivimos bajo ningún concepto, una democracia consolidada. Subsisten refugios autoritarios, nuevos feudos de la restauración y áreas del desgobierno. Sin embargo la atmósfera de la política nacional es pluralista. Por eso, la tarea de nuestro tiempo no es dirigirnos a un sistema democrático, sino consolidar el precario régimen competitivo que hemos alcanzado” (idem: 138).

(1982-1988) y por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) no lograron los alcances prometidos. (Gestión y política pública vol. VI, número 2, 1997:329)

[...] En el momento actual México sigue siendo uno de los sistemas Federales que observa un mayor grado de centralización en el entorno internacional (idem, 1997, 330).

Es decir el Federalismo mexicano se ha caracterizado por no tener un rumbo específico de acción, lo cual se ha traducido en, además de problemas de naturaleza democrática, en problemas asociados a la distribución de los recursos hídricos para el Valle de México, tema de esta investigación.

Por ello, para estudiar el problema del desabasto dentro del Valle de México acudimos a la batería conceptual del **Federalismo** la cual tiene dos acepciones, la **política**: reglas informales, dentro de la cual hablaremos de las Relaciones Intergubernamentales (RIG); y la parte **legal ó reglas formales**, denominada Relaciones Normativas (RN), la cual contempla la estructura jurídica de los organismos a cargo de los actores, y como éstos se relacionan con otras instancias.

A continuación exponemos los elementos que conforman las bases de las RIG, están desglosadas en cinco puntos que retomamos en nuestro análisis político:

1. En primer lugar las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, regional o provincial) y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local (Wright, 1988:127) [...] El número de unidades de gobierno involucradas en las RIG parece estar creciendo y, si tomamos en consideración el hecho de que dentro de cada una de ellas pueden estar implicados diversos segmentos organizativos, funcionalmente especializados, el número total de conexiones puede resultar asombroso. (Agranoff, 1997:127). En este punto contestaremos las siguientes preguntas: **¿Quiénes son los actores implicados?, ¿de qué niveles son? y ¿cómo se relacionan entre sí?**
2. El segundo rasgo de las RIG es la importancia del elemento humano, constituido por las actividades y actitudes del personal al servicio de las

unidades de gobierno. (Wright, 1988) sostiene que, en sentido estricto "no existen relaciones entre los gobiernos y que únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno". (ídem p.127) aquí atendemos a las siguientes cuestiones: **¿cómo se comportan los actores políticos? y ¿cuál es su actitud?**

3. Una tercera característica de las RIG es que las relaciones entre los empleados públicos suponen continuos contactos e intercambios de información y de puntos de vista. (Wright, 1988) opina que unas de las preocupaciones centrales de los participantes en las RIG es la de conseguir que los asuntos "salgan adelante" propósito que se alcanza a través de diversos mecanismo informales, prácticos orientados a fines concretos, desarrollados dentro del marco formal y legal en que se desenvuelven los distintos actores [...] R. A. W. Rhodes ha definido las RIG [...] como una serie de reglas de juego que incluyen entre otras el pragmatismo, la justicia, el compromiso, la despolitización y la confianza [...] Es bien sabido que las reglamentaciones, los procedimientos, las directrices e interpretaciones que acompañan a la normativa y las subvenciones son parte de los medios habituales de intercambio entre los distintos niveles de gobierno. (ídem 127, 128) aquí responderemos a las siguientes preguntas: **¿Cómo interpretan los diferentes actores políticos los programas para atender el suministro y abastecimiento del agua al Valle de México?, ¿qué reglas de juego imperan entre los actores políticos?**
4. La cuarta característica identificada por Wright (1988) se refiere a que cualquier tipo de empleado público es, al menos potencialmente, un participante de los procesos que elaboran las políticas en todos sus niveles [...] si bien no es posible saber con certeza cuántos actores gubernamentales intervienen en las decisiones de la RIG, según una estimación a la baja de los E.U.A., el número supera los 200,000 actores participantes (ídem 128) aquí remarcaremos que los actores políticos no están aislados, pues detrás de ellos hay toda una estructura jerárquica, por ello responderemos las siguientes preguntas: **¿Cuántos jugadores principales y cuántos organismos principales participan?**
5. Por último, las RIG se caracterizan por su dimensión política. Deil S. Wright define este aspecto, como el conjunto de intenciones y acciones (o inacciones) de los empleados públicos, así como las consecuencias de dichas acciones. La dimensión política de las RIG exige el examen de las

interacciones entre los distintos actores de los diferentes niveles de gobierno que intervienen en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas. (idem p.128) aquí desglosaremos las **intenciones y consecuencias** de nuestros actores implicados.

Por su parte, para entender los elementos que conforman las bases de las relaciones normativas "RN", es necesario comprender cómo se relacionan nuestros actores políticos y debemos aterrizar de dónde proceden los organismos que tienen a cargo, así como el estatus jerárquico que tienen y por ende el papel que ocupan en torno al manejo del agua en su correspondiente marco normativo y nivel de gobierno. Todo esto con el objetivo de saber: **¿Dónde hay fricciones dentro de las leyes analizadas?**

Capítulo II. INSTITUCIONES ENCARGADAS DEL ABASTO DEL AGUA EN LA ZONA CENTRO DE MÉXICO

II.1. Jerarquía de las leyes analizadas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Aguas Nacionales: se deriva del artículo 27º constitucional, esta ley tiene efecto en todo el territorio nacional, y su objeto es regular la explotación y uso del agua potable (Artículo 1º, LAN).
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal: esta ley tiene por objeto establecer la organización de la administración pública del D.F. tanto órganos centrales, desconcentrados como paraestatales, (Artículo 1º, LOAPDF), de esta ley nos ocupamos específicamente de los organismos desconcentrados dado que el SACM es un órgano desconcentrado el cual está subordinado al Jefe de Gobierno Capitalino.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley de Aguas del Distrito Federal: Esta ley sólo tiene efecto en el Distrito Federal y administra las aguas que llegan y se producen en el D.F (Artículo 1º, LADF) no obstante esta ley considera a las demás leyes como supletorias, es decir, son de aplicación secundaria (Artículo 2º, LADF).
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- Ley de Aguas del Estado de México: Esta ley sólo tiene por objeto regular las aguas asignadas al Estado de México, además este documento reconoce la jerarquía de la Ley de Aguas Nacionales pues sólo se limita a administrar las aguas que la Federación les asigne (Artículo 1º, LAEM).

II.2. La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)

La CONAGUA es un órgano desconcentrado, la cual se desprende de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT", [Artículo 3º Fracción XII, Ley de Aguas Nacionales (LAN)]. Su importancia radica en su influencia dentro del nivel estatal o local y el municipal, pues para esta investigación los tres niveles de gobierno son de diferente inclinación partidista lo cual hará que las relaciones intergubernamentales sean lentas o pesadas.

Dicho organismo está encargado valga la redundancia, de administrar las aguas nacionales y para ello, tiene dos modalidades: "A Nivel Nacional y a Nivel Regional Hidrológico- Administrativo" (Artículo 9º, inciso b, LAN).

Entre las principales atribuciones en materia de desabasto del agua se encuentran las siguientes:

- Controlar la cantidad y la calidad de aguas y su gestión en el territorio nacional y en consecuencia ejercer aquellas facultades que son establecidas en su marco legal.
- Exponer la política hídrica nacional y proponerla al titular del Poder Ejecutivo Federal, a través de la SEMARNAT dando seguimiento y evaluación de manera periódica.
- Formular y aplicar los lineamientos técnicos y administrativos para jerarquizar inversiones en obras públicas Federales de infraestructura hídrica; y contribuir cuando le sea solicitado por los Estados, Distrito Federal y municipios con lineamientos para la jerarquización de sus inversiones en obras públicas en materia de infraestructura hídrica.

En resumen, normativamente se observa que la CONAGUA aplica un criterio Federalista, pues considera al nivel estatal y el municipal, no obstante se aprecia que las atribuciones que le conceden la Ley de Aguas Nacionales, favorecen un Federalismo jerárquico. Actualmente a este organismo lo dirige José Luis Luege Tamargo de filiación política panista.

Esto es importante destacar porque los actores políticos del nivel estatal y municipal verán limitadas sus decisiones en torno al suministro de agua. Lo cual los motivará a cooperar con la CONAGUA sólo cuando sea necesario.

El problema radica en que la estructura legal que impone CONAGUA requiere de la presencia de su director para la toma de decisiones importantes o claves para definir el rumbo de acción, es decir, este organismo privilegia la presencia del Gobierno Federal dentro de lo local, mediante un Federalismo jerárquico, dejando a los actores del nivel local como meros espectadores, lo cual se refleja en problemas como los hundimientos por la extracción del líquido para el Valle de México, o bien, los cortes de agua que por falta de coordinación terminan afectando a los capitalinos y habitantes de la zona conurbada.

Ahora enlistaremos algunas de las Leyes que determinan las funciones de CONAGUA:

- Ley de Aguas Nacionales (LAN)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)
- Ley Agraria
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector
- Ley de Asociaciones Agrícolas
- Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Ley de Expropiación
- Ley Federal de los Derechos del Contribuyente
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2011

De todas estas leyes nos enfocaremos en la Ley de Aguas Nacionales porque es la que tiene más fricciones con la Ley de Aguas del Estado de México y la Ley de Aguas del Distrito Federal.

Es decir, esta ley afectará a los actores políticos del nivel estatal y municipal encargados del abasto de agua por su influencia jerárquica hacia abajo.

II.2 Sistema de Agua de la Ciudad de México (SACM)

El SACM es un organismo desconcentrado de la Administración Pública del D.F., adscrito a la Secretaría del Medio Ambiente y cuyo objeto es la operación de la infraestructura hidráulica y la prestación del servicio público de agua potable, drenaje y alcantarillado; así como el tratamiento y re-uso de las aguas residuales. Se desprende del Artículo 7º, de la Ley de Aguas del D.F. (LADF).

Este organismo tiene como objetivo: suministrar y distribuir los servicios en materia de agua a los habitantes del D.F. con la cantidad, calidad y eficiencia necesarios, a través de acciones que contribuyan a la adecuada utilización de la infraestructura existente, y fomentar una cultura moderna de utilización que garantice el abasto razonable del recurso. Algunas de las atribuciones expuestas en el artículo 11º de la LADF, en materia hídrica de la SACM, indican lo siguiente:

- Aprobar de acuerdo con las disposiciones aplicables, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios contratos o pedidos que deba celebrar el órgano con terceros, en materia de obra pública, adquisiciones, arrendamiento, administración de bienes y servicios;
- Aprobar la organización general del sistema de aguas y los manuales de procedimientos y de servicios al público;
- Proponer al Jefe de Gobierno del D.F. a través de la Secretaría del Medio Ambiente, la celebración de convenios de coordinación con la federación, estados y municipios; así como los de concertación con los sectores social y privado, sobre el objeto de la presente ley.

A su vez, el SACM establece la coordinación con las instituciones y organismos precisos para desarrollar acciones conjuntas con los municipios y estados circunvecinos al D.F. en materia hidráulica, además de planear, instrumentar y coordinar acciones que conduzcan a lograr el uso eficiente del agua en el D.F.

Entre las principales leyes que regulan el suministro de agua, se encuentran:

- Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. (LOAPDF)
- Ley Ambiental del D.F.
- Ley de Aguas del D.F. (LADF)
- Ley de Obras Públicas del D.F.

Para nuestra investigación nos centraremos principalmente en la Ley de Aguas del D.F. (LADF) y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. (LOAPDF).

Actualmente la jefatura del gobierno capitalino está a cargo de Marcelo Ebrard Casaubon de filiación política perredista. Y la SACM se encuentra bajo la dirección de Ramón Aguirre. El gobierno del D.F. ha tenido diversas disputas con el titular de la CONAGUA, José Luis Luege Tamargo, debido a que las posturas como la normatividad de ambos actores entre los niveles de gobierno chocan a la hora de coordinarse, lo cual vuelve la relación entre éstos tensa.

La importancia de este organismo radica en que el Jefe de Gobierno aplica un control directo sobre el mismo. A su vez, que no cuenta jurídica y técnicamente con los elementos para atender las demandas de todo el D.F. Por otra parte aplica el principio de desconcentración administrativa para las Delegaciones Políticas del D.F.

Se puede aludir que no hay relaciones legales equilibradas, las delegaciones se ven limitadas en materia hídrica. Hacia el exterior se observa que el SACM no se acopla con la CONAGUA, pues jurídicamente ambos organismos piden tener la batuta.

Cuando el SACM y la CONAGUA no se coordinan los afectados son los capitalinos. Dicha falta de coordinación obedece a dos elementos: a los vacíos legales y a la filiación partidista de los actores políticos.

II.3 Comisión de Aguas del Estado de México (CAEM)

La CAEM, es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios del gobierno del Estado de México. (Encontrado en la **Ley que crea el organismo público descentralizado denominado Comisión del agua del Estado de México** en el Artículo 1º, [Ley de Creación de la CAEM (LC-CAEM)].⁶

Su función se centra en desarrollar la infraestructura y obras hidráulicas a nivel local; se caracteriza por ser una dependencia cercana a los ayuntamientos donde ambos, CAEM y organismos municipales, diseñan y operan soluciones a las problemáticas del agua, así como obra pública, energía e infraestructura en el ámbito de lo local; dicha relación involucra a los mexiquenses, grupos sociales, constructores y organismos financieros, los cuales buscan garantizar el desarrollo regional sustentable.

La CAEM tiene por objeto: planear, programar, construir, conservar, mantener, operar y administrar sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios; de drenaje, tratamiento y re-uso de aguas residuales tratadas; y de control y disposición final de los lodos producto del tratamiento de aguas residuales. (Artículo 2º, LC-CAEM).

Dicho Organismo está capacitado para dirigir todas aquellas acciones, encaminadas a la planeación, coordinación e instrumentación de las obras públicas a su cargo y de promover el desarrollo de la infraestructura hidráulica y eléctrica en la entidad.

La importancia de este organismo se encuentra en que tiene facultad para convocar a otras entidades para resolver los problemas hídricos del Valle de México, no obstante su voluntad para realizar esta acción sin ninguna recompensa de por medio (votos, capital social entre otros) son pocas. No

⁶ <http://docs.mexico.justia.com/estatales/mexico/ley-que-crea-el-organismo-publico-descentralizado-denominad>
p. 3 visitado el 3 de febrero de 2011

obstante las demandas por el agua en el Estado de México no se han hecho esperar; tal es el caso de los **Mazahuas**⁷ los cuales no han sido escuchados en los últimos años, debido en parte al gran filtro burocrático que tienen que atravesar sus demandas, el cual será explicado en el capítulo titulado Cooperación y autonomía.

Las atribuciones de la CAEM están estipuladas en el artículo 3º de su Ley. Sólo mencionaremos las principales que son:

- Elaborar, aplicar, evaluar y actualizar el programa hidráulico estatal.
- Planear las estrategias y acciones para el eficiente ejercicio del programa hidráulico.
- Planear y programar coordinadamente con las dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales, las obras de agua potable, drenaje, tratamiento, re-uso de aguas residuales tratadas, y control y disposición final de lodos producto del tratamiento de aguas residuales.
- Ejecutar las acciones necesarias para construir, conservar, mantener, operar y administrar sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios; de drenaje, tratamiento, y re-uso de aguas residuales tratadas, y de control y disposición final de los lodos producto del tratamiento de aguas residuales. Estas acciones comprenderán la contratación de obras, bienes y servicios que sean necesarios y podrá auxiliar a los municipios que soliciten su intervención.
- Proporcionar agua en bloque a los municipios, comunidades, núcleos de población, organismos, fraccionamientos y particulares que la requieran, previa firma del contrato o convenio respectivo.
- Verificar el cumplimiento oportuno del Programa Hidráulico estatal; así como la creación y consolidación de los organismos operadores de agua municipales, a fin de ampliar la cobertura de las obras y los servicios hidráulicos en el Estado.

⁷ Grupo indígena originario del municipio San Felipe del Progreso Estado de México, el cual se ha caracterizado por su lucha en contra del gobierno en busca de agua potable, dicho grupo actualmente se encuentra segmentado, no obstante las demandas por el acceso al agua potable siguen.

Esto quiere decir que la CAEM es un **Órgano Auxiliar** de apoyo al Gobernador del Estado de México, que interviene a nivel local. Al ser descentralizado tiene mayor margen de maniobra, pues tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, aquí podemos observar que la relación Estado y Municipios no es equilibrada, pues se observó que violó las atribuciones de los municipios en la instalación del Macrocircuito del cual se hablará más adelante, tampoco se observaron relaciones cordiales con el nivel federal pues no se llegó a una negociación con los caudales de esta obra hidráulica.

Este organismo tiene como principales leyes en torno al desabasto:

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Comisión del Agua del Estado de México
- Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México
- Ley del Agua del Estado de México (LAEM)

Pero para objeto de esta investigación nos centraremos primordialmente en la Ley del Agua del Estado de México LAEM. Pues es en esta ley donde se observa que existen las posibilidades para un correcto arreglo legal entre las entidades del Valle de México, no obstante, la filiación política de los actores políticos impide un correcto arreglo para la zona centro.

Actualmente el Estado de México sigue bajo un gobierno priista, administrado a cargo de Eruviel Ávila Villegas (2011-2017) y su antecesor Enrique Peña Nieto (2005-2011), quien había designado a Oscar Hernández titular de la CAEM, el cual puso a Epifanio Gómez Tapia como Director General de Infraestructura Hidráulica de la CAEM, el área que se encarga de las obras del Macrocircuito de Agua Potable. (A pesar que no pudimos contactar con las personas nombradas anteriormente pudimos entrevistar al Lic. Pablo López Padilla quien colabora Epifanio Gómez Tapia y nos dio piezas clave para la investigación del Macrocircuito.

Capítulo III COOPERACIÓN Y AUTONOMÍA

III.1 Escenario de confrontación de los actores políticos

El actual modelo y estructura de distribución hídrica en el Distrito Federal se basa en la captación y conducción de agua de lugares cada vez más lejanos, aumentando los volúmenes de agua e introduciéndolos a la red hidráulica para posteriormente desalojarlos fuera de la ciudad. El D.F. depende cada vez más de las fuentes externas debido a que: la explotación intensiva del acuífero del Valle de México se estima casi en un 100% superior a la recarga, lo que obliga a recurrir a cuencas externas; estas fuentes lejanas aportan el 30.5% de agua para la ciudad (*Cámara de diputados, Servicio de Investigación y análisis, 2011: boletín 4121*). Dicho acuífero está integrado por un sistema de pozos ubicados en el D.F. los cuales aportan el 70% de agua para la ciudad (Merino, 2000:344); dada la gravedad de este asunto la CONAGUA ha declarado a la batería de pozos del D.F. como sobreexplotada, los cuales necesitan ser recargados mediante la inyección de agua residual tratada (*Atlas del agua en México, SEMARNAT, 2009:40*).

Es bien sabido que la extracción de agua del subsuelo está relacionada con los hundimientos, razón que se hace más evidente en el D.F. dado que la naturaleza del terreno es del tipo arcilloso: La sobreexplotación de las fuentes de suministro, como casi único medio para resolver la demanda de agua de la Ciudad de México, ha tenido su correlato. [...] En las diversas zonas de suelos arcillosos de la Ciudad de México, los hundimientos van desde los 6 hasta más de 30 centímetros por año. El centro de la ciudad se ha hundido aproximadamente 10 metros en los últimos 60 años (PMSACM, 2007: i).

Este escenario remarca la necesidad de una cooperación que busque el bienestar de la población capitalina, lamentablemente lo que pudimos observar fue una situación de descortesía entre organismos encargados de traer el agua al D.F; la cual se remarca de forma drástica en situaciones de escasez o de cortes de agua.

En un primer momento identificamos a José Luis Luege Tamargo director de la CONAGUA de filiación panista, a Marcelo Ebrard Casaubon Jefe de Gobierno del Distrito Federal (JGDF), y el Director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM) Ramón Aguirre Díaz (ambos de filiación perredista).

El Director de la CONAGUA, José Luis Luege Tamargo, ha comunicado que se postulará para Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el actualmente Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrad Casaubón, pretendió postularse para la Presidencia, ambos para las próximas elecciones del 2012. Para lograrlo cada actor buscó posicionarse dentro de las predilecciones de los capitalinos, lo cual quedó plasmado en las siguientes notas:

José Luis Luege Tamargo anunció que el próximo año buscará la candidatura al Gobierno del Distrito Federal por el PAN, luego de la firma de un convenio con la Unión de Transportista Nuevo Milenio, con quienes acordó que en 30 mil unidades de microbús divulguen la campaña de cultura del agua (Enciso, *La Jornada*, 25-07-2011:37).

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, en una entrevista concedida a la televisora UNIVISION, admitió que buscará las elecciones en 2012, al ser cuestionado si competirá con Andrés Manuel López Obrador, afirmó que la postulación sería para el que esté mejor posicionado dentro del partido, pues un gobernante que diga que no aspira a ser presidente está mintiendo (Redacción, *El Universal*, 21-07-2008: A4).

Como sabemos aún no son las elecciones y aunque falta poco tiempo para iniciar las campañas presidenciales, los actores políticos se han valido de diversos métodos para posicionarse mejor una vez que inicien formalmente sus campañas. El Director del CONAGUA Luis Luege Tamargo asegura ganar la jefatura del Gobierno del D.F. porque la Capital del país; "requiere cambios de fondo, requiere una participación ciudadana y me identifiqué con acciones que lleven a soluciones de visión de largo plazo y de visión metropolitana" (Iván Restrepo, *La Jornada*, 7- 11-2011:22)

Además de mencionar las propuestas para ganar las elecciones del 2012 su estrategia es culpar al actor político rival por la ineficiencia en la distribución del agua potable, por no reparar la red hidráulica. A modo de mantener la atención del público televidente, crearle conflictos al actor rival cortando el suministro de agua para la Ciudad de México, entre otras acciones. No obstante estos actores se mueven en un marco legal el cual define su actuación.

El propósito de José Luis Luege Tamargo es ganar las elecciones para Jefe de Gobierno en 2012, por su parte las intenciones de Marcelo Ebrard Casaubon eran ganar las elecciones presidenciales. Estos deseos pueden tener efectos directos en el abasto de agua para la Ciudad de México, pues ambos actores podrían usar este recurso para ejercer presión y desacreditar la imagen del actor contrario. Estas podrían ser intenciones veladas de los aspirantes con consecuencias desfavorables para los capitalinos, además de que ello queda en un manejo meramente político de la situación.

Esta relación se explica mejor con el siguiente cuadro asociado a las relaciones intergubernamentales (RIG):

Actor político	Nivel	Tipo de Administración	Influencia	Filiación
José Luis Luege Tamargo (Director de la CONAGUA)	Federal	Pertenece a la Administración Desconcentrada,	Influye sobre los niveles estatal, local y municipal	panista
Marcelo Ebrard Casaubon (Jefe de Gobierno del D.F.)	Local	Pertenece a la Administración Centralizada	Influye dentro de la gestión del SACM, para las decisiones claves.	perredista
Ramón	Local	Pertenece a la	Sus decisiones son	perredista

Aguirre Díaz
(Director del
SACM)

Administración
Desconcentrada

limitadas, el JGDF
interviene en buena
parte de ellas, su
hacienda es débil, lo
que recauda va a
parar a la Secretaría
de Finanzas del D.F.
quien es la encargada
de asignarle su gasto

Evidentemente dentro de la problemática del suministro del agua para el Valle de México, hay una gran variedad de actores, no obstante se observa que dentro del D.F. hay dos actores principales, el director de la CONAGUA y el Jefe del GDF, el papel del director del SACM es más bien de colaborador en línea jerárquica descendiente de Marcelo Ebrard Casaubon. Ramón Aguirre Díaz, jamás hizo público su deseo por la candidatura del D.F; y apoya al Jefe de Gobierno en todas sus decisiones con relación al suministro de agua en la capital, así como en las disputas con el director de la CONAGUA.

Ambos actores interpretan los programas destinados al suministro de agua desde la óptica de la conveniencia, pues sólo aplican aquellos lineamientos que de una u otra manera, resultan en un beneficio hacia sus partidos políticos, como los programas de ahorro de agua potable, donde ellos mismos hacen entrega de aparatos ahorradores del líquido, o los spots televisivos donde promueven su imagen con la excusa del uso racional del agua, o bien, ejercer presión, en ambos lados, negándose a cooperar en los proyectos hídricos que tiene la Ciudad. Situación que desarrollaremos con mayor detalle más adelante.

Lamentablemente lo legal no ha sembrado un camino para que ambos actores políticos puedan congeniar, por lo menos en algunos puntos dentro del D.F., pues lo que se observó es que la Ley de Aguas Nacionales y la Ley de Aguas del D.F., no están diseñadas para tener compatibilidad, es por ello que cada actor juega con sus propias reglas, entre las razones podemos enlistar las

siguientes: cada organismo operador del agua pide ser el que tome las decisiones, acatar la ley del actor contrario implica subordinación y participación limitada.

Los actores enunciados previamente se relacionan de dos formas: legal y políticamente. Dentro de ambas dimensiones buscamos encontrar acuerdos, conciliaciones o negociaciones, sin embargo, mediante evidencia empírica hemos encontrado conflictos que demuestre que lo político transgrede el ámbito legal, dentro de la problemática del desabasto de agua:

Dentro del ámbito político	Acuerdos
	Conflictos
	Conciliación o negociación
Dentro del ámbito legal	Acuerdos
	Conflictos
	Conciliación o negociación

Todo lo anterior se desarrolla en el transcurso de la agenda de trabajo de ambos actores, la cual exponemos a continuación.

III. 1.1 Agenda de trabajo

La agenda de trabajo de CONAGUA se ha centrado en la captación y movilización de agua potable desde el sistema de presas Cutzamala hasta la Ciudad de México, realizando constantes obras de mantenimiento producto del continuo desgaste a la que es sometida esta obra hidráulica, dichos cortes han provocado un gran conmoción entre los capitalinos por la carencia del líquido, los cuales hacen responsable de esta situación al GDF.

La agenda de trabajo del SACM así como del GDF se ha centrado en los cobros diferenciados, es decir los montos dependerán del tipo de lote o colonia, donde el usuario resida, los cuales han tenido constantes incrementos con el paso de los años. No obstante, en cuanto al mantenimiento de la red hidráulica

sus logros son escasos; esta situación ha provocado que la CONAGUA le exija al GDF un urgente mantenimiento a la red hidráulica, no obstante está hace caso omiso de las recomendaciones de CONAGUA.

Esta particular relación, se ha traducido en los últimos años en una gran pérdida de agua por fallas en la vieja red hidráulica del Distrito Federal.

III.1.2 Acuerdos dentro de lo político

Las relaciones intergubernamentales entre ambos actores están definidas por las próximas elecciones para Jefe de Gobierno y para Presidente de la Republica en el 2012, si bien la definición del candidato del PRD ya se manifestó el pasado lunes 15 noviembre de 2011, inclinándose por Andrés Manuel López Obrador (Pantoja Sara y Francisco Nieto, El Universal, 16 de noviembre de 2011:1).

La conducción del D.F. se mantiene con Marcelo Ebrard y en este entendido la problemática sigue ocupando un aspecto central. Se han encontrado situaciones donde los actores políticos Marcelo Ebrard Casaubon y José Luis Luege Tamargo han llegado a acuerdos momentáneos. Lo característico de éstos, es que se han logrado cuando ambos actores han realizado campañas de concientización y uso racional del agua potable.

Dichas campañas han servido para que los actores políticos se mantengan en el inconsciente colectivo de los capitalinos y han usado diversos medios para colocarse entre las opciones de los votantes para beneficio de su partido político, por ejemplo Marcelo Ebrard Casaubon regaló tinacos y equipos ahorradores de agua.

Con base a la creación de la "red de apoyo de programas sociales" el Jefe de Gobierno Capitalino entregó de manera simbólica más de mil tinacos a los capitalinos, se prevé que en una primera etapa se entreguen siete mil tinacos a colonias de las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán e Iztapalapa, con problemas para recibir el suministro. Debido a los constantes cortes del Cutzarnala. (Romero, *La jornada*, 18-04-2009:28).

Sin duda la Ciudad de México tiene grandes problemas con la repartición de agua potable, sin embargo cada participación de nuestros actores tiene un fin específico, lo que se menciona líneas arriba tuvo como objetivo mejorar la imagen del Jefe de Gobierno ante los capitalinos, la cantidad de ayuda es mínima en comparación del número de habitantes del D.F, no obstante su impacto visual tiene un alcance mayor.

Por su parte José Luis Luege Tamargo ha regalado cubetas de agua y cepillos de dientes para hacer conciencia en torno al uso racional del agua potable, sin duda el trato directo con los capitalinos no ha sido su fuerte, no obstante no ha dejado de ser una figura de polémica en torno al abasto de agua, pues por cada acción que realiza el PRD el PAN también realiza su movimiento. Es decir este actor político no ha dejado de encontrarse en el inconsciente colectivo de los televidentes capitalinos.

El titular de la Comisión Nacional del Agua, José Luis Luege, aprovechó la pasada celebración del Día Mundial del Agua para repartir cubetas y hacer un llamado a la población de la capital a que cuide el agua utilizando sistemas ahorradores y mejores hábitos de consumo (Gómez y Teresa, *La Jornada*, 23-03- 2010: 34).

Este es el actual panorama que se observa dentro del aspecto político sobre el tema del agua. Se observa por decirlo de alguna manera “una paz momentánea en cuanto a la publicidad en torno a las campañas de uso racional del agua”. No obstante creemos que cuando estos actores se encuentren dentro de los últimos meses de sus respectivas gestiones, estas campañas posiblemente desaten diversas pugnas entre los partidos políticos involucrando el tema con el abasto de agua

III.1.3 Conflictos políticos

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Director de la CONAGUA se han visto envueltos en diversos conflictos políticos en torno al abasto de agua para la ciudad, no cabe la menor duda que las acciones de los actores políticos mencionados tienen por objeto posicionarse o posicionar a su respectivo

partido ante los próximos comicios que se llevarán a cabo las elecciones en 2012.

Evidentemente son muchos los aspectos que tiene que cuidar Luege Tamargo como posible candidato a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal si quiere colocarse entre las posibles opciones de los votantes. Por su parte, la administración perredista de Marcelo Ebrard sin duda tiene que atender también este aspecto, en particular el centrado en el costo del agua para los capitalinos para favorecer a su partido.

Actualmente si comparamos lo que cuesta el agua en el D.F en relación con otros estados de la República podemos ver que el pago "es mínimo..." en comparación del beneficio....

El agua potable en el Distrito Federal mantiene la tarifa más baja en toda la Republica y su costo depende del rango de consumo que realice el usuario doméstico y el tipo de manzana en la que éste se encuentre (www.sacm.df.gob.mx).

Esto se especifica en el anexo B, es decir la apuesta del PRD ha sido: dividir a la ciudad por zonas socioeconómicas, "con base en eso se fijarán criterios de tarifas en **que se subsidie más a los que menos recursos tienen, y requieren más el apoyo del gobierno**" (Robles, *El Universal*, 27-10-2009, sección A15). **Esta medida puede llegar a ser poco práctica pues generaría altos consumos en aquellas colonias consideradas como populares y por ende con un subsidio más grande.**

Esta situación no ha pasado por alto para **José Luis Luege Tamargo** quien ha acusado al Jefe de Gobierno de usar los recursos públicos en su propio beneficio y ha declarado que **si se quiere resolver el problema de las fugas, se tiene que cobrar una tarifa acorde al consumo de agua para que de ese modo los ciudadanos del D.F cuiden más este recurso.**

Mencionó que la **Ciudad de México requiere grandes inversiones en obras hidráulicas** pero necesita también mayor equidad en el ejercicio presupuestal, toda vez que el Distrito Federal recibe los recursos más altos en programas

hidráulicos, aunque también mantiene los subsidios más elevados del país en la distribución de agua potable (Cámara de Diputados, 2011, boletín No. 4121).

No obstante las atribuciones de la CONAGUA no le permiten interferir en el aspecto de la facturación del agua en el D.F., es una atribución exclusiva del SACM y del Jefe de Gobierno del D.F. postulado en el Artículo 87 de la Ley de Aguas del Distrito Federal. Pese a ello José Luis Luege Tamargo ha declarado que es importante una óptima facturación por el agua:

Es indispensable que las tarifas del agua reflejen el costo real del servicio, "aunque la CONAGUA no tiene ese tipo de atribuciones que son de los municipios sugiere que las tarifas reflejen el coste real"(Agencia Reforma, *El siglo de Torreón*, 3-04-2010, 5A).

Pese a las intenciones de Marcelo Ebrard Casaubón hay aspectos de su administración que son de notar, como por ejemplo su negativa a una facturación justa del agua mediante la instalación y reparación de medidores de agua, pues el pago justo por el agua potable requiere de una óptima facturación, no obstante reparar e instalar medidores para todo el D.F. resultaría muy costoso para su administración, además de ser poco redituable en términos electorales, pues un pago justo provocaría también el disgusto de muchos ciudadanos que tenían concesionada el uso de agua potable.

Si observamos de cerca la estrategia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal ha sido mantener tranquilos a los usuarios de bajos ingresos, es decir, los habitantes de las colonias populares del D.F., dicha estrategia también se ha observado en sus programas sociales, no obstante dichos programas no forman parte de esta investigación.

Este aspecto es importante pues una adecuada facturación permitiría reparar la red hidráulica de la Ciudad de México, la cual por hundimientos del terreno y la antigüedad es propensa a la pérdida de agua: Actualmente, en las 16 delegaciones políticas se padece por el suministro del vital líquido, sumado a ello se encuentra el alto número de fugas, la mala calidad del fluido y las condiciones en las que se encuentran las viejas redes, tubos y tomas que

datan de hace más de 50 años (Cruz, *El sol de México 1ra edición*, 30-09-2007, sección 1ª y 4ª parte).

Incluso investigadores como Manuel Perió consideran que las pérdidas de agua por fugas representan uno de los más grandes retos para la Ciudad de México: *perdemos entre el 35 y 40% del agua que entra debido a las fugas en la red. Es decir, entre 22 mil y 25 mil litros por segundo de los 63 mil que recibe la zona metropolitana*. Experiencias internacionales han mostrado que este problema se puede atender en cinco o diez años. Y podríamos recibir de 11 a 12.5 metros cúbicos por segundo de agua potable que serían usados para cubrir poblaciones como Iztapalapa ó Gustavo A. Madero. Lo anterior demuestra que existe agua suficiente, sin embargo, de continuar en la misma dirección en los próximos años un número mayor de gente dispondrá de menor cantidad y calidad de agua (Nexos, 2009: 34).

No obstante si leemos entre líneas podemos darnos cuenta que reparar la red hidráulica del D.F. sería una acción económicamente costosa, dado el gran daño y antigüedad que tiene esta, y políticamente poco redituable, lo que más le conviene al Jefe de Gobierno del Distrito Federal es mantener los subsidios bajos, para las colonias populares. Por otra parte, cuando José Luis Luege Tamargo le recalque sus fallos a Marcelo Ebrard Casaubón, éste inconscientemente le estará haciendo publicidad pues el nombre del jefe de gobierno se encontrará en el inconsciente del público televidente y lector, esta publicidad, Marcelo Ebrard Casaubón ha sabido manejarla de manera más o menos prudente, pues si bien no ha reparado todos los problemas del agua, al menos le ofrece al público cautivo algunos paliativos como son las playas artificiales o el obsequio de equipos ahorradores de agua.

Este punto ha sido notorio para José Ramón Ardavin (PAN) de la CONAGUA, el cual considera que las acciones de Marcelo Ebrard Casaubón son claramente politizar el asunto del agua: A Marcelo le encanta el circo y ha trivializado el asunto, pues la CONAGUA envía 9 mil litros por segundo a la ciudad, pero **la falta de infraestructura, es causa de que se pierdan 11 mil litros por segundo en fugas** de todos los afluentes. Y hablar de fugas, tecnologías y datos duros no es politizar las cosas; hacer señalamientos particulares, ofensivos contra funcionarios

públicos, si es politizar las cosas. Ante esta acusación Aguirre Díaz (PRD) lamentó que las autoridades federales, en lugar de trabajar conjuntamente en la atención de este problema de desabasto, se enfoquen en atacarnos, ahora con las fugas. **La falta de una micro medición** al 100 por ciento en los 2 millones de tomas, **nos obliga a establecer una cuota baja, al desconocer su consumo real**; la existencia de tomas clandestinas y filtraciones, por donde se pierden de dos a cuatro metros cúbicos por segundo, y las fugas (Gómez, *La Jornada*, 10-04-2009:25).

Políticamente José Luis Luege Tamargo director de la CONAGUA usa los recursos naturales que tiene asignados para ejercer presión sobre el Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard Casaubón, prolongando la entrega de agua para la ciudad, provocando que en esta particular relación pierdan los capitalinos. Un ejemplo de lo anterior se expone a continuación:

Marcelo Ebrard Casaubón, subrayó que la ciudad debe ser escuchada, no el gobierno, y se debe garantizar el abastecimiento del líquido. No sé si el Ingeniero José Luis Luege tenga algo contra la ciudad, si siempre lo hemos tratado bien. Hasta vive aquí (Romero y Bertha, *La Jornada*, 27-03-2009:36).

El titular de la CONAGUA, José Luis Luege Tamargo, acusó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón, de politizar y exagerar el problema de desabasto del líquido (Romero y Enciso, *La Jornada*, 8-04-2009:30).

Ramón Aguirre, director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, apremió a José Luis Luege Tamargo a no utilizar política y electoralmente ese problema y mucho menos a hacer comentarios sarcásticos e irresponsables, “porque en nada contribuye a su solución el acusarnos de mentirosos”, señaló Aguirre (ídem).

Marcelo Ebrard Casaubón, aseveró: De un año para acá, por motivos de mantenimiento, por cambio de tuberías, por x, y o z hemos tenido la restricción más importante en la historia de la ciudad. Con el fin de evitar el desabasto a la mitad de la población capitalina que depende total o parcialmente del Cutzamala, Ebrard Casaubon dio a conocer que el gobierno local dispondrá de cientos de pipas esta temporada para llevar agua a las delegaciones (Ramírez, *La Jornada*, 30-03-2010:29).

CONAGUA señaló que corresponde a dichos gobiernos informar a los usuarios de las medidas que aplicarán ante la reducción del abasto de agua, pues el organismo sólo entrega agua en bloque al Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM) y a la Comisión de Aguas del Estado de México y son éstos los encargados de la distribución del líquido (Redacción, *La Jornada*, 30-04-2010, 36).

Sin embargo, observamos que ambos organismos promueven un control excesivo sobre las aguas que manejan en detrimento de una coordinación que pueda beneficiar a la ciudad. Donde los únicos que pierden son los capitalinos.

Dichas acciones perjudicarán a largo plazo a la ciudad y a los habitantes del D.F. pues la tubería sigue derrochando grandes cantidades de agua la cual sigue sin llegar a colonias como Iztapalapa, a la cual sólo llega el agua mediante carros bomba; no obstante como las intenciones de este actor son las elecciones de 2012 tiene que tener mucho cuidado en el rubro del agua a modo de garantizarse potenciales votantes y militantes en el momento de su campaña presidencial. Todo lo anterior nos permite afirmar que efectivamente el abasto del agua tiene un componente político, dado la cercanía con las próximas elecciones presidenciales.

III.1.4 Conciliación o Negociación dentro de lo político

Las relaciones intergubernamentales entre ambos actores se ha caracterizado por los ataques verbales, más que arreglos políticos que generen certidumbre a los ciudadanos, las acusaciones fracturan toda posibilidad de acuerdo.

La confrontación cesa cuando ambos actores realizan campañas de concientización, lamentablemente estas campañas conllevan sus intereses impresos en dichas acciones. Una posible razón se debe a que sus estructuras legales no están diseñadas para tener compatibilidad laboral, lo cual se expondrá a continuación.

III.2. Acuerdos dentro de lo legal

Ambos actores políticos tienen como prioridad la entrega de agua potable para uso doméstico. Para empezar la CONAGUA tiene como prioridad: El uso doméstico y el uso público-urbano tendrán preferencia en relación con cualquier otro uso (Artículo 15° Bis 5. Fracción XXII, LAN).

Caso similar pasa con el SACM, toda persona en el Distrito Federal, tiene el derecho al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico. Cuando se suspenda el servicio de suministro de agua, en caso de uso doméstico, de acuerdo con lo previsto en esta Ley. Las autoridades garantizarán el abasto de agua para consumo humano (Artículo 5°, LADF).

Dicho acuerdo no ha sido respetado, pues cada actor interpreta la ley según sus propias convicciones, es decir para la CONAGUA la preferencia del suministro del agua potable para usuarios domésticos se refleja en el constante mantenimiento al Cutzamala, es decir para que ellos cumplan con lo que estipula su ley sólo se centran en el vehículo que transporta, más no en el usuario final, o sea los capitalinos.

Por su parte el SACM se compromete a entregar agua cuando la CONAGUA corta el suministro para la ciudad, no obstante muchas veces estas pipas tienen un costo, pese a que sus unidades claramente remarcan que la entrega es gratuita, a su vez cuando los cortes son prolongados la entrega de agua se vuelve cada vez más deficiente dado el alto número de consumidores que tienen que atender. Lo cual explicaremos a continuación:

Si observamos sus arreglos jurídicos vemos que nadie quiere ceder autonomía, nos hallamos en un punto donde cada organismo tiene una visión jerárquica en torno al Federalismo, ambos piden ser los que lleven la batuta.

Cada estructura jurídica pide ser la que tome las decisiones, por tanto no podemos hablar de un acuerdo entre el SACM-GDF y la CONAGUA, hasta que

estos organismos no cedan voluntariamente autonomía y control sobre los recursos hídricos.

Dicha relación quedaría de la siguiente forma



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Aguas Nacionales 2010 y la Ley de Aguas del Estado de México 2010.

Esta relación se vuelve más tensa cuando el mantenimiento o la escasez se prolongan, pese a que ambas constituciones hablan de acuerdos, ninguna hace referencia explícita a cómo deben coordinarse la CONAGUA y el SACM en caso de escasez.

Por tanto, afirmamos que no existe acuerdo entre el SACM-GDF y la CONAGUA en materia de abasto de agua, cada uno tiene un proyecto Federalista basado en una jerarquía, es decir no logran coordinarse de manera adecuada de modo que se beneficie la Ciudad de México.

III.2.1 Conflictos legales:

Lo que pudimos observar a nivel legal es que las estructuras jurídicas de ambos actores políticos privilegian la presencia del Director José Luis Luege Tamargo de la CONAGUA y la del Jefe de gobierno capitalino Marcelo Ebrad Casaubón en lo local, por ello no se puede hablar de un Federalismo equilibrado en los tres niveles de gobierno, pues en este caso las Delegaciones

son las que pierden en esta relación, más bien podemos hablar de un federalismo dual basado en muchas fricciones (SACM-CONAGUA), producto de que cada decisión sustancial tiene que ser planteada por el Director de la institución gubernamental, él tiene que estar presente en casi todas las acciones y las decisiones se tornan lentas afectando a los capitalinos.

Para empezar la estructura jurídica que impone la Ley de Aguas Nacionales privilegia a los Organismos de la Cuenca y en segundo lugar los Consejos de la Cuenca, los primeros tienen autonomía técnica y administrativa es decir son: una Unidad técnica, administrativa y jurídica especializada, con carácter autónomo, adscrita directamente al Titular de "la Comisión" (Artículo 3º fracción XXXIX LAN), no obstante dependen directamente de José Luis Luege Tamargo para el ejercicio de sus acciones.

Es decir, la toma de decisiones es exclusiva de la CONAGUA dentro del ámbito de lo local, lo cual se remarca en el siguiente artículo el cual plantea que la descentralización es necesaria para que CONAGUA pueda tomar más decisiones dentro de lo local.

La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, será a través de los Organismos de la Cuenca (Artículo 7º bis fracción II LAN).

Como hemos expuesto este nivel es de uso exclusivo de la CONAGUA sin interferencia del Gobierno local, para él existe un segundo nivel el cual se llama Consejo de la Cuenca los cuales son colegios de integración mixta (Artículo 13º LAN) es decir, es un espacio donde pueden participar distintos grupos, este es el lugar destinado para el gobierno local y que los usuarios coordinen y concierten asesoría al Organismo de la Cuenca (Artículo 3º fracción XV, LAN).

En otras palabras este nivel no planea ni negocia la política del suministro del agua de agua potable de su localidad, sólo puede hacer algunas sugerencias en pro de su comunidad. En otras palabras, José Luis Luege

Tamargo no puede cooperar a plenitud con Marcelo Ebrard si éste no acata los lineamientos establecidos en La Ley de Aguas Nacionales, pero si lo vemos más a fondo podemos notar que estos artículos sólo privilegian la presencia del Gobierno Federal dentro de lo local, dejando a éste como un mero espectador. Dicha relación se expresa en el siguiente cuadro:

CONAGUA No permite una cooperación plena
Organismos de la Cuenca (depende del titular de la CONAGUA) Lugar de toma de decisiones
Consejos de la Cuenca Sitio destinado al nivel local No decide la política hídrica de su comunidad

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Aguas Nacionales 2010.

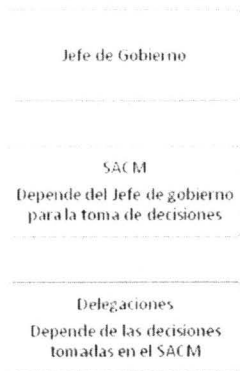
Por su parte la Ley de Aguas del Distrito Federal cae en una situación parecida, pues está considera a las demás leyes que tienen injerencia en el Distrito Federal, como leyes secundarias, priorizando las propias como las más importantes: Son de aplicación supletoria las disposiciones contenidas en otras leyes, reglamentos, normas y demás ordenamientos jurídicos relacionados con las materias que regulan la presente Ley (Artículo 2º LADF, 2011).

Para reafirmar esta autonomía la Ley de Aguas del Distrito Federal ha limitado las funciones de la CONAGUA, para ello asume como propias y de jurisdicción del GDF todas las aguas que se encuentren en el D.F. así como de aquellas que tengan como destino final llegar a la capital: Aguas de Jurisdicción del Distrito Federal, las que son parte integrante de los terrenos patrimonio del Gobierno del D.F., por los que corren o en los que se encuentran sus depósitos (Artículo 4º, Fracción III LADF). De ese modo la CONAGUA es un mero abastecedor de agua para la ciudad, pues sus atribuciones terminan cuando ésta llega al D.F.

Por su parte el SACM es un órgano desconcentrado de la administración del D.F. (Artículo 7º, LOAPDF) el cual por su denominación será un órgano subordinado al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo cual está contemplado en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal: Administración pública desconcentrada. Los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de gobierno o a la dependencia que éste determine.

Es el director del SACM⁸, quién debe coordinarse con el Jefe de Gobierno para administrar las aguas de su territorio lo cual está remarcado en la LADF. La prestación de los servicios de agua potable [...] constituye un servicio público que estará a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través del Sistema de Aguas (Artículo 50º, LADF).

A su vez el SACM debe coordinarse con las Delegaciones para dotarlas de agua y que éstas procedan al reparto en sus demarcaciones: Prestar en su demarcación territorial los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado que mediante acuerdo le otorgue el Sistema de Aguas (Artículo 18º Fracción II, LADF), dicho arreglo quedaría de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Aguas del Distrito Federal 2010

⁸ Ingeniero Ramón Aguirre

Este es el actual arreglo que existe dentro de las estructuras jurídicas de ambos actores políticos, las cuales chocan a la hora de coordinarse, pues ambas se declaran las dueñas indiscutibles del agua. Y ambas exigen subordinarse a sus propias reglas para poder trabajar con el otro Federal. Por tanto declaramos que sí existe un conflicto legal entre ambos actores. en esta relación el único que pierde son los habitantes del Distrito.

III.2.2 Conciliación o negociación dentro de lo legal

Ambos actores políticos en sus respectivas estructuras jurídicas hablan de negociación, no obstante las mismas impiden que éstas se cumplan, pues como expusimos arriba ambas estructuras exigen someterse a las reglas que ellas mismas imponen.

Por ello aclaramos que los puntos donde se habla de negociación existen en ambas normativas, no obstante no se cumplen por todo lo que hemos expuesto arriba:

La CONAGUA, conjuntamente con los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios, los Organismos de la Cuenca, los Consejos de Cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, promoverán y facilitarán la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica. (Artículo 14° Bis, LAN). Dichas palabras sólo quedan en el papel, pues según los casos trabajados, la sociedad pasa a segundo término dentro de las negociaciones hídricas en la zona centro.

Tratándose de un asunto de seguridad nacional [...] "la Comisión" será responsable, con el concurso de los Organismos de Cuenca y con el apoyo que considere necesario de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como de asociaciones de usuarios (Artículo 19° Bis LAN).

"El SACM" tiene por objeto definir los lineamientos y estrategias por cuencas hidrológicas, con base en los acuerdos establecidos en los Consejos

de Cuenca de los que formen parte el Distrito Federal. (Artículo 22° Fracción VII, LADF).

El Sistema de Aguas y las delegaciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, *promoverán la participación de todos los sectores de la sociedad involucrados en el manejo del agua* (Artículo 30° LADF).

Como podemos apreciar las negociaciones de la CONAGUA, sólo serán las que ésta considere como necesarias y su ayuda sólo será si los otros niveles de gobierno se subordinan a las normativas que imponen. Por su parte la estructura legal del SACM impide que se cumpla lo que establece el artículo 22. Por tanto afirmamos que no ha existido conciliación entre estos dos actores políticos en lo que va del sexenio.

III.3 Escenarios

¿Cómo se comportan los actores políticos? ¿Cuál es su actitud?: para responder estas preguntas tenemos que observar los escenarios donde pronosticamos el comportamiento de nuestros actores dentro de lo político, para ello nos basamos en sus actuales actitudes. Cabe destacar que el pronóstico normativo está construido en base a las observaciones que hicimos a las leyes analizadas, cuya perpetuidad nos da una idea de los problemas que habrá en el futuro.

Políticamente pronosticamos que los actores políticos involucrados en el abasto de agua para la ciudad realizarán diversas acciones dentro de los últimos meses de sus respectivas gestiones, a modo de crear una buena impresión ó afectar la imagen del actor contrario, entre los capitalinos y los medios de comunicación. Dichas acciones conformarán una base, para sus campañas electorales en 2012. Para ello nuestros posibles candidatos renunciarán a sus cargos públicos algunos meses antes de que terminen oficialmente sus gestiones, a modo de poder reelegirse para el siguiente periodo 2012-2018, es decir dentro de los siguientes meses las acciones y polémicas en torno al agua aumentarán de manera drástica.

Los candidato, como José Luis Luege Tamargo, posiblemente incluyan diversas rutas de acción en torno al agua dentro de sus campañas de gobierno (“cuando estas inicien oficialmente”), dichas acciones sólo serán paliativos momentáneos, es decir tinacos, cubetas, vales para garrafones, aumentar el flujo de agua para diversas colonias populares, condicionar la entrega de agua por votos, entre otras; es decir no habrá solución de facto para el problema del agua para el Valle de México.

Legalmente

Los problemas relacionados al suministro del agua, trascienden, es decir, aunque cambien los gobernantes para ocupar el puesto de Jefe de Gobierno y Director de la CONAGUA, los problemas persistirán, pues como observamos sus estructuras jurídicas no están diseñadas para que exista compatibilidad entre ambas.

La única manera para lograr la homogeneidad en la toma de decisiones sería que el Jefe de Gobierno y el Director de la CONAGUA sean del mismo partido, la segunda opción sería que el nuevo presidente de la república (2012-2018) tenga en su agenda de trabajo buscar la sustentabilidad ecológica para la república mexicana, comenzando por crear compatibilidad jurídica entre el Distrito Federal y la CONAGUA. En resumen no hay proyecto Federalista en ambas instancias, sólo refuerzan su presencia en el ámbito local.

Capítulo IV POCA AGUA PARA DOS MEGA CIUDADES

IV.1 Escenario de confrontación de los actores políticos

El Macrocircuito de distribución de agua potable, se presenta como una opción ante la gran demanda de agua que exigen los municipios conurbados al Distrito Federal, dicha obra ha sido realizada por etapas, el Licenciado Gerardo Vándala de la CONAGUA, con quien conversamos de manera muy breve , nos informó que la obra que se había iniciado con el gobierno del antecesor de Enrique Peña Nieto, Arturo Montiel Rojas, no se concluyó y quedó a cargo del equipo de ex gobernador Peña Nieto, ayudado con fondos de la CONAGUA.

El Macrocircuito es una de las obras más controvertidas, no sólo por la cantidad de agua que puede obtener del sistema Cutzamala, sino por los decretos y convenios rotos e ignorados los cuales darán mucho de qué hablar en los años venideros. No obstante la CONAGUA como autoridad tiene la última palabra en esta discusión.

El Macrocircuito es una obra a iniciativa del Gobierno del Estado de México en coordinación con el Gobierno Federal⁹, consiste en una vasta red hidráulica la cual interconectará a los municipios de Huixquilucan, Chicoloapan, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl, Texcoco, Ecatepec de Morelos, Tlalnepantla, Tecámac, Coacalco, Tultitlan, Cuautitlán Izcalli, Atizapán de Zaragoza, Nicolás Romero, Naucalpan de Juárez, Chalco, Valle de Chalco, Ixtapaluca y La Paz, formando un total de 18 municipios (Perló, 2009: 49). Dicha obra está fabricada de acero y fibrocemento, la cual tiene un diámetro de 60 pulgadas (Revista Tlálloc, 2008: 40) que en total constituyen 181 kilómetros de tubería. La cual se abastecerá del sistema Cutzamala iniciando su recorrido en el municipio de

⁹ Dicha obra tuvo un costo de setecientos cincuenta millones de pesos. La CONAGUA aportó trescientos millones de pesos equivalentes al 40% mientras que el Estado de México aportó cien millones de pesos, y la CAEM aportó trescientos cincuenta millones de pesos, que en total conformaron el 60% de la inversión www.ifai.org.mx

Huixquilucan hasta llegar a Valle de Chalco (Comunicación Social, GEM, 2011) con una capacidad de conducción de 10 M³/s (Revista Tláloc, 2008: 40).

Por su parte el Licenciado Pablo López Padilla de la Dirección General de Infraestructura Hidráulica de la CAEM a quién contactamos vía correo electrónico y después en persona nos explicó que se anexaron las siguientes obras para la conclusión del Macrocircuito: líneas troncales, interconexiones (Caso de Ecatepec), reposición de pavimento (Los Reyes), cruces para el Río la Compañía, la Autopista México - Puebla y el Canal General, puente vehicular y la instalación de una planta de bombeo, para suministro de agua potable a los municipios de Ixtapaluca, Chicoloapan, Chalco y Valle de Chalco.

Los principales acuerdos para la realización de esta obra fueron: El acuerdo celebrado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Comisión Nacional del Agua y por el Gobierno del Estado de México con la participación de la Comisión de Aguas del Estado de México que tuvo lugar en el año 2005 (Datos recabados del portal www.ifai.org.mx mediante una solicitud de información).

La última etapa del Macrocircuito, estuvo a cargo del actor político Enrique Peña Nieto por medio de la Comisión de Agua del Estado de México (CAEM), el cual gobernó al Estado de México dentro del periodo (2005-2011).

El director de la CAEM Oscar Hernández quién recurrió a su equipo de ingenieros, técnicos y administradores quienes llevaron a cabo los trabajos para la terminación de dicha obra. De los cuales tuvimos el agrado de conocer al Lic. Pablo López Padilla de la Dirección General de Infraestructura Hidráulica de la CAEM.

David Korenfeld Federman Secretario de Agua y Obra Pública (SAOP) quien fuese el encargado de discutir los volúmenes de agua con el director de la Comisión Nacional del Agua, dejando el camino libre para Enrique Peña Nieto.

El director de la CONAGUA, José Luis Luege Tamargo, quien fuese el mayor opositor al aumento de los volúmenes de agua tras la decisión de terminar el Macrocircuito de Agua potable, por parte de los actores políticos del Estado de México.

El conflicto que suscitó el Macrocircuito fue entre los tres niveles de gobierno, es decir pleitos del gobierno del Estado de México, gestionado en ese entonces por el actor político Enrique Peña Nieto con la CONAGUA gestionada por el actor político José Luis Luege Tamargo y los Municipios que no eran de filiación priista.

Entre las razones el Estado de México argumentaba que por decreto tenían más derecho al agua potable del Cutzamala la cual se encuentra en su territorio, por su parte la CONAGUA negó estos decretos afirmando que no existe agua suficiente para cumplir con lo escrito, por su parte los municipios que no eran de filiación priista impidieron el avance de las obras del Macrocircuito pues ésta afectaba seriamente las calles y vialidades, además la dotación de agua se interrumpía por largos periodos de tiempo. Como se observa el Macrocircuito de agua potable ha estado envuelto en diversas polémicas y conflictos entre los siguientes actores políticos:

El actor político Enrique Peña Nieto tiene como objetivo ganar los comicios presidenciales en 2012, para ello se ha valido de distintos medios; el agua sólo es uno de los tantos elementos, por ello el Macrocircuito es pieza clave para el despegue de su plataforma política, si observamos esta obra está colocada en un lugar estratégico es decir en los Municipios conurbados al D.F. en lugares donde en un principio no se tenía contemplado urbanizar; en otras palabras son municipios que siempre han tenido problemas con el agua. Dicha acción formará una base más o menos sólida para cuando este candidato comience oficialmente su campaña presidencial.

El actor político José Luis Luege Tamargo por su parte, ya hizo oficial sus deseos por la Jefatura de Gobierno. Al no ser una figura muy popular, este actor ha optado por permanecer en el inconsciente de los habitantes del Valle

de México haciendo diversas declaraciones en torno a la problemática del agua para el Valle de México así como cortar el suministro de agua para la ciudad de México, realizando mantenimientos sorpresivos al sistema Cutzamala a modo de ejercer presión en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. También ha concentrado sus esfuerzos en negar más agua al Estado de México, pese a que ésta legalmente tiene prioridad por el decreto presidencial del 1982, el cual estipula que al Estado de México le corresponde más volúmenes de agua potable.

Los Municipios cuyos presidentes municipales eran de filiación perredista al saber esta relación han optado por retardar y poner en jaque las aspiraciones de Enrique Peña Nieto deteniendo y polemizando los avances y beneficios de esta obra.

La relación de actores políticos se explica a continuación:

Actor político	Nivel	Tipo de Administración	Influencia	Filiación
José Luis Luege Tamargo (Director de la CONAGUA)	Federal	Pertenece a la Administración desconcentrada	Influye sobre los niveles estatal, local y municipal	Panista
Enrique Peña Nieto (Ex-gobernador del Estado de México)	Estatal	Pertenece a la Administración centralizada	Influye dentro de la SAOP. e indirectamente a la CAEM	Priista
David Corenfeld Federman (Ex-director de la SAOP)	Estatal	Pertenece a la Administración centralizada	Diseña los planes hídricos para el Estado de México	Priista

Oscar Hernández (Ex-titular de la CAEM)	Estatal	Pertenece a la Administración descentralizada	Implementa los planes hídricos para el Estado de México	Priista
			Influye dentro del nivel municipal	
José Luis Gutiérrez Cureño (Ex-gobernador de Ecatepec)	Municipal "Ecatepec" 2006-2009	Pertenece a la Administración centralizada	Tiene influencia indirecta sobre el órgano descentralizado operador del agua municipal	perredista
Agustín Corona Martínez (Ex-gobernador de Los Reyes)	Municipal "Los Reyes" 2006-2009	Pertenece a la Administración centralizada	Tiene influencia indirecta sobre el órgano descentralizado operador del agua municipal	Perredista

(Como es de suponer los conflictos de la CAEM con los municipios fueron en distintos lugares, no obstante este análisis está centrado en la última etapa de construcción, y fue en los reyes y Ecatepec donde más conflictos hubo con la CAEM)

En este caso identificamos sólo a dos actores políticos principales al Director José Luis Luege Tamargo de la CONAGUA y al ex gobernador del Estado de México Enrique Peña Nieto. El papel de los directores de la Secretaría de Agua y Obra Pública (y la CAEM fue de ayudantes del ex gobernador del Estado de México. David Corenfeld Federman ayudó discutiendo los volúmenes de agua, con el director de la CONAGUA y Oscar Hernández así como su equipo, ayudaron al ex gobernador terminando en tiempo y forma el Macrocircuito.

Por su parte los dos presidentes municipales inconformes nombrados arriba, cesaron sus protestas una vez que obtuvieron los ramales adicionales que solicitaron, no obstante el trasfondo era retrasar la obra. .

El director de CONAGUA y el ex Gobernador del Estado de México interpretan los programas del suministro del agua potable, desde una óptica electoral, cada actor desea disponer del mayor volumen de agua potable, en el caso de Enrique Peña Nieto, la conclusión del Macrocircuito a modo de posicionarse mejor al término de su gestión y comienzo de su campaña presidencial, lo cual posiblemente signifique condicionar agua a cambio de votos, pues cabe recordar que esta obra es un conjunto de ductos los cuales pueden dotar de más agua a un municipio en detrimento de otro.

En el caso de José Luis Luege Tamargo significó no aumentar los volúmenes de agua para el Estado de México, pues en caso de que gane las elecciones para Jefe de Gobierno necesitará disponer de grandes volúmenes de agua, para atender la creciente demanda del D.F.

Por su parte los municipios cuyos presidentes municipales no eran de filiación priista, concentraron su agenda en exigir más ramales para sus localidades, dado que las obras tenían que pasar por sus comunidades, pero los ramales eran mínimos en comparación de la población demandante. En dichos Municipios sus presidentes municipales eran de filiación perredista, es decir su objetivo era retrasar lo más posible esta obra a modo de que el posible candidato presidencial, Enrique Peña Nieto, no se viera beneficiado con la conclusión de esta obra hidráulica.

Se observó que lo legal de nuevo impide una cooperación equitativa entre actores, La CAEM está cargada de muchas facultades en detrimento de los Municipios, de hecho gran parte de los problemas en la implantación del Macrocircuito fue por la repentina excavación de vialidades municipales por parte de la CAEM, es decir este órgano descentralizado no respetó la normativa de los municipios, cabe destacar que los más inconformes eran aquellos gobernados por presidentes municipales que no eran de filiación

priista. Por su parte se observa que no hay artículo ó normativa que obligue a la CONAGUA a cumplir con el decreto presidencial de 1982, pues todas las decisiones trascendentales son tomadas por el director del mismo. Es decir cada actor propone un Federalismo jerárquico.

Los actores enunciados arriba se relacionan de dos maneras políticamente y legalmente, dentro de ambas dimensiones buscamos acuerdos, conflictos, conciliaciones o negociaciones, mediante evidencia empírica que demuestre que lo legal da lugar a lo político dentro de la problemática del desabasto de agua:

Dentro del ámbito político	Acuerdos
	Conflictos
	Conciliación o negociación
Dentro del ámbito legal	Acuerdos
	Conflictos
	Conciliación o negociación

Todo lo anterior se desarrolla en el transcurso de la agenda de trabajo de ambos actores, la cual exponemos a continuación

IV.2 Agenda de trabajo

La agenda del Gobierno del Estado de México se concentró en la terminación del Macrocircuito mediante la CAEM, sin importar si se trasgredía la autonomía de los municipios por donde pasaría la obra.

La agenda de trabajo de la CONAGUA se concentró en no aumentar los volúmenes de agua que exigía el Gobierno del Estado de México tras la construcción del Macrocircuito.

La agenda de trabajo de los dos gobiernos municipales no priistas radicó en detener las obras del Macrocircuito a modo de ejercer presión en el Gobierno del Estado de México y de ese modo obtener ramales adicionales para varias colonias populares.

IV.2.1 Acuerdos dentro de lo político.

Como expusimos las intenciones del actor político Enrique Peña Nieto es ganar las elecciones presidenciales de 2012, para lograrlo se vio obligado a mantener una imagen más o menos pulcra ante los medios de comunicación, por ello decidió no discutir los volúmenes de agua con el actor político José Luis Luege Tamargo, la razón es simple, discutir afectaría la imagen del posible candidato presidencial.

La tarea de discutir los volúmenes de agua Enrique Peña Nieto se la dejó a sus ayudantes: David Corenfeld Federman de la SAOP y en menor medida a Oscar Hernández titular de la CAEM. Por su parte el director de la CONAGUA concentró sus acciones en tratar de frenar las intenciones del secretario de la SAOP y del titular de la CAEM de aumentar los caudales de agua potable para el Estado de México, esta situación le dejó el camino libre a Enrique Peña Nieto; es decir mientras el director de la CONAGUA discutía con sus secretarios, el ex gobernador del Estado de México no manchaba su imagen pública, en otras palabras el director de la CONAGUA creó un acuerdo de no agresión entre posibles candidatos de manera indirecta, situación que se expone a continuación:

Enrique Peña Nieto no se inmiscuyó en asuntos jurídicos, salvo en el proceso de licitación con la CONAGUA la cual tuvo lugar en el año 2005, en la cual se pactó la construcción del Macrocircuito con fondos federales y estatales, (www.ifai.org.mx). El no se inmiscuyó en disputas políticas de ninguna índole entorno a la asignación de caudales para el Macrocircuito, ni en disputas con ningún actor político del PAN o con los municipios cuyos presidentes municipales eran de filiación perredista por donde pasaría esta obra.

Sencillamente dejó esa tarea a sus secretarios del agua, los cuales estaban investidos constitucionalmente para intervenir en el nivel municipal, no obstante Enrique Peña Nieto como gobernador del Estado de México tuvo que revisar la asignación de agua para esta obra, al no realizar esta acción, está arriesgando el suministro de agua en los municipios por donde pasa el Macrocircuito; a su vez la Ley de Aguas del Estado de México recalca mucho el papel de la CAEM como coordinador pero desprecia las sugerencias de los municipios o de los organismos descentralizados municipales, a la hora de diseñar e implementar las obras hidráulicas.

Como sabemos en el campo de lo político el gobierno de Enrique Peña Nieto termina este año (2005-2011) dentro de los compromisos de este actor se encuentran la conclusión del Macrocircuito en su tramo La Paz-tanque las Calderas (GEM, Compromisos en proceso, 2011), dicho tramo es de los últimos del Macrocircuito, además de los ramales para Ixtapaluca y Chalco.

Mientras que José Luis Luege Tamargo discutía con los titulares de la SAOP y la CAEM, el posible candidato presidencial Enrique Peña Nieto pudo actuar sin consecuencias y mantener su imagen más o menos intacta, es decir en los municipios conurbados donde sus presidentes municipales sí eran de filiación priista se estuvo presentando para inaugurar los tramos que estaban concluidos de esta mega obra hidráulica.

Su papel dentro de lo político fue más como promotor de los avances de su obra, inaugurando los tramos terminados y regalando despensas a los asistentes.

El Presidente municipal de Tlalnepanitla, Arturo Ugalde Meneses "de filiación priista" [...], informó que para el mes de abril del próximo año los habitantes de la comunidad de Tepeolulco contarán con el suministro de agua potable, tomando en cuenta que el gobernador Enrique Peña Nieto pondrá en marcha en el mes de marzo, el Macrocircuito del Agua, que surtirá a más de 300 mil habitantes del oriente del municipio. Este anuncio, se dio en la entrega de 6 mil canastas alimentarias del Programa Compromiso Seguridad Alimentaria y más de 3 mil 500

materiales correspondiente al Programa Vivienda Digna (Edición, *política & estilo*, 3-12-2010, www.politicayestilo.com).

En Valle de Chalco, Enrique Peña Nieto, inauguró el Macrocircuito del Agua del Sistema Cutzamala, en su tramo Tanque de la Caldera-Tanque Xico, que incrementó el caudal de agua a más de mil 100 metros por segundo para los habitantes de la localidad. Advirtió que el Macrocircuito cuenta con 186 kilómetros, una mayor longitud que el que tiene el Sistema Cutzamala que inicia en Huixquilucan y llega a Valle de Chalco. Dijo que el Macrocircuito beneficia a 18 municipios del Valle de México, desde Huixquilucan, hasta Valle de Chalco (Ramón, *La Jornada*, 3-06-2010. 32).

En resumen se observa la siguiente dinámica: el candidato presidencial va a estar menos motivado a intervenir si los beneficios o ganancias hacia su persona son muy pocos o nulos, y viceversa cuando el candidato perciba un beneficio será más propenso a intervenir (tal es el caso de su presencia en las inauguraciones de los tramos terminados del Macrocircuito).

Por todo lo anterior afirmamos que hubo un acuerdo de no agresión entre candidatos, el cual fue creado de manera indirecta por el actor político José Luis Luege Tamargo, al tratar de frenar las acciones de los titulares de la SAOP y la CAEM y darle bandera blanca a Enrique Peña Nieto, lamentablemente dentro de este acuerdo artificial el único beneficiado es éste último actor político.

IV.2.2 Conflictos dentro de lo político

Dentro de lo político se pueden ubicar dos conflictos el primero se suscitó dentro del Estado de México, en los municipios conurbados con los presidentes municipales que no eran de filiación priista, los cuales trataron de frenar el avance del Macrocircuito, es decir cuando los actores políticos no son del mismo partido los conflictos por diferencia de ideas y de agendas no se hace esperar, dicho problema se resolvió cuando a estos municipios se les dotó de ramales adicionales.

No obstante la jugada de fondo de estos municipios era retrasar lo más posible esta obra, la cual beneficiaría al candidato presidencial Enrique Peña Nieto al momento de iniciar formalmente su campaña electoral. El conflicto número dos tuvo lugar entre el titular de la CAEM, el titular de la SAOP y el director de la CONAGUA, pues Enrique Peña Nieto necesitaba disuadir las opiniones que pudiera generar José Luis Luege Tamargo entorno a sus acciones como promotor del Macrocircuito, por ello disuadió su atención utilizando principalmente a la Secretaria de Agua y Obra Pública (SAOP) y en menor medida la CAEM para que discutieran con la CONAGUA los volúmenes de agua y de ese modo no dañar su imagen como candidato presidencial.

IV.2.3 Conciliación o Negociación dentro de lo político

Donde apreciamos una conciliación fue en el proceso de construcción del Macrocircuito, es decir Estado de México administrado por Enrique Peña Nieto vs. Presidentes municipales no priistas, los cuales al retardar las obras del Macrocircuito obtuvieron mediante diversas negociaciones diversos ramales para varias colonias populares, lo cual expondremos a continuación:

Los dieciocho municipios por donde pasaría el Macrocircuito no participaron en la mesa de negociaciones, pese a que el Artículo 7º de la Ley de Aguas del Estado de México (LAEM) propone lo siguiente: El Gobierno del Estado de México y los ayuntamientos deberán coordinarse:

[...] para su participación en el establecimiento, conservación y desarrollo del sistema estatal del agua. Es decir **la Ley afirma que los municipios tienen que estar presentes no obstante fueron excluidos en el momento del diseño de esta obra;** por su parte la **Ley de Aguas Nacionales (LAN) afirma que los municipios se hacen presentes cuando el nivel estatal se hace presente en la mesa de negociaciones:** La Comisión puede apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica que se realicen con recursos totales o parciales de la federación [...] en coordinación con otras dependencias y entidades federales [...] con gobiernos de los estados que correspondan y, por medio de éstos, con los gobiernos de los municipios beneficiados (Artículo 9º Fracción X, LAN).

No obstante uno puede pensar hasta qué punto realmente los municipios fueron representados dentro del diseño del Macrocircuito, pues muchas de las disputas con los municipios que pudimos registrar fueron quejas las cuales afirmaban que hacían falta más ramales (derivaciones) y que la construcción de la obra dañó seriamente varias vialidades.

Este significativo detalle provocó que los presidentes municipales no priistas y sus organismos del agua tuvieran constantes fricciones con la CAEM la cual estaba manejada por Oscar Hernández que tiene filiación priista, dichas disputas se intensificaron cuando las obras del Macrocircuito se encontraban en su recta semifinal, siendo los municipios de Ecatepec [la cual estaba regida por José Luis Gutiérrez Cureño¹⁰ de filiación perredista (2006-2009)] y Los Reyes- La Paz [la cual estaba regida por Agustín Corona Martínez¹¹ de filiación perredista (2006-2009)] fueron los lugares donde más conflictos se suscitaron con la CAEM.

Ecatepec se distingue por tener una población de 1 millón 717 mil 927 habitantes (1, 717,927) (www.inegi.com.mx), en este Municipio la CAEM realizó constantes cortes de agua para introducir la tubería del Macrocircuito, esta operación resultó funesta para el Gobernador Enrique Peña Nieto pues su dependencia CAEM no se coordinó con el organismo descentralizado municipal, denominado Servicios de Agua Potable y Saneamiento de Ecatepec (SEPASE), pese a que en sus atribuciones la CAEM tiene como responsabilidad asesorar a los municipios: Los ayuntamientos, previo convenio entre ellos [...] a través de la Comisión, podrán solicitar autorización [...] para coordinarse en la prestación de los servicios de suministro de agua potable (Artículo 36, LAEM). Lo cual tuvo como resultado un gran estrés hídrico entre la población de Ecatepec:

La SAPASE informó que: las comisiones de agua federal y estatal **cortaron el suministro de agua a Ecatepec**, ahora en un 50 por ciento [...] **debido a que llevan a cabo trabajos de mantenimiento en el Macrocircuito Ramal Norte**. La

¹⁰ Después de su gestión llegó Eruviel Ávila Villegas (2009-2011)(PRI), posteriormente Eruviel se lanza para gobernador del Estado de México y deja en su lugar a Indalecio Ríos Velázquez (2011-2012)(PRI)

¹¹ Después de su gestión llegó Rolando Castellanos Hernández (2009-2012) (PRI)

SEPASE lamentó que la CAEM esté haciendo cortes en el suministro de agua a Ecatepec tan frecuentemente [...] pues **provoca desabasto para 200 colonias** [...] Debido a ello, solicitó a las dependencias estatales la reposición del caudal que se ha dejado de abastecer, para garantizarles a los ciudadanos la distribución del vital líquido mediante pipas (Redacción, ANI, 18-12-2007, www.ani.com).

Esta situación provocó que **varios preocupados** por la poca disponibilidad de agua en sus colonias **pararan las obras en protesta** de que la CAEM no considerara sus colonias en el diseño del Macrocircuito. A su vez la SEPASE también negó que la CAEM les notificara acerca de las obras:

Alrededor de **3,000 vecinos** [...] del **cerro de Chiconautla decidieron impedir que continuaran los trabajos del Macrocircuito** [...] hasta que la CAEM realice **las derivaciones que les beneficien** [...] La legisladora Alva Olvera (de filiación perredista) demandó a la CAEM-PRI dialogar con la población y con el Gobierno municipal, y que se les incluya en el proyecto de distribución de agua potable del Sistema Cutzamala [...] con lo cual beneficiarían a 50 mil habitantes de colonias marginadas de Ecatepec. A su vez la SAPASE indicó que "los trabajos se realizaban a escondidas, debido a que la CAEM nunca notificó del inicio de las obras" a este organismo público municipal (Redacción, ANI, 8-03-2008, www.ani.com).

Este tipo de presiones retrasaron considerablemente esta obra la cual debería estar culminada al término de la gestión de Peña Nieto, por ello este actor político no tuvo más opción que modificar algunos ramales del Macrocircuito a favor de varias colonias populares de Ecatepec la cual estaba siendo gobernada por el actor político José Luis Gutiérrez Cureño de filiación perredista (2006-2009), sin duda este tipo de conflictos pudieron evitarse si en la mesa de negociaciones hubiesen invitado al nivel municipal, permitiéndole un rol más activo en esta obra y no sólo ser un espectador pasivo:

La línea de conducción del Macrocircuito Cutzamala tendrá 4 derivaciones para suministrar agua potable a las siguientes comunidades de Ecatepec: Chiconautlán 3000, La Nopalera II, La Laguna, Prados San Juan, La Joya, Geo 2000 y Ciudad Cuauhtémoc. Con esta decisión del gobierno del estado, termina el conflicto que se suscitó [...] cuando los habitantes de las citadas colonias bloquearon la

introducción de la tubería [...] debido a que habían sido excluidos del proyecto (idem p 41).

Para estos momentos la CAEM se encontraba por iniciar las obras correspondientes en el municipio de los **Reyes la cual estaba gobernada por el actor político** Agustín Corona Martínez de filiación **perredista (2006-2009)**, pero enfrentaría el mismo problema que enfrentó en Ecatepec con el organismo descentralizado operador del agua y con la población, pues estos se negaron a que las obras del Macrocircuito pasarán por varias arterias y vialidades del Municipio.

Dado este escenario y con el tiempo encima el actor político Enrique Peña Nieto decidió acelerar los trabajos en este municipio, no obstante para lograrlo la CAEM tenía que atravesar avenidas, situación que puso en descontento tanto a la población como a los organismos municipales, quienes en reiteradas ocasiones afirmaron que la CAEM jamás los consultó en el proceso:

Los trabajos que realiza la CAEM pasarán a lo largo de cinco kilómetros por los ejidos de Los Reyes y Tecamachalco, casi en el entronque de las carreteras federales México-Puebla y México-Texcoco. [...] los ejidatarios de Los Reyes y Tecamachalco pararon las obras de construcción del Macrocircuito [...] como respuesta en contra de la CAEM por iniciar los trabajos del Macrocircuito en sus parcelas sin notificárselos. Ahora, los ejidatarios exigen al gobierno mexiquense que presenten el proyecto de la obra para que en asamblea los 391 miembros del núcleo agrario decidan si la autorizan o no (Fernández, *El Universal*, 9-10-2009, www.eluniversal.com).

Miguel Ángel Muñoz Mesa, 5^{to} regidor de Los Reyes aseguró que:

El daño originado en obras por la introducción del Macrocircuito de Agua Potable "ascienden a más de 20 millones de pesos". [...] A pesar de existir un acuerdo de la CAEM, la dependencia no ha resarcido el daño. Alertó que existe una "una falta de respeto institucional por parte del gobierno, pues se ha incumplido el compromiso contraído por la CAEM" (Morales, *Milenio*, 31-05-2009, www.milenio.com).

Ante esta situación el licenciado Pablo López Padilla de la Dirección General de Infraestructura Hidráulica en la CAEM a quien contactamos vía telefónica, vía correo electrónico, y que finalmente en persona, nos explicó que este tipo de situaciones se debe a la poca recaudación fiscal en materia hídrica, pues la gente en los municipios del Estado no paga lo que debiera ser, pues si se pudiera recabar más dinero el Macrocircuito hubiese tenido más ramales y con ello hubiera beneficiado a más gente. Además al ser de distintos partidos los acuerdos se hacen más lentos. Para explicarnos mejor esta idea nos brindó un PowerPoint titulado Aspectos económicos del sector agua el cual dice:

Por los usos y costumbres que existen en nuestro país, se dificulta el establecimiento de las tarifas o derechos que se deben cubrir por la prestación de los servicios, los cuales deben cubrir los costos básicos de operación, mantenimiento y una cantidad que permita inversiones en el desarrollo de nueva infraestructura [...] Los precios bajos del agua inducen a altos consumos, las tarifas realistas reducen el desperdicio (GEM, 2007: 5-7).

No obstante en aspectos como la conciliación sólo hizo alusión a que la filiación partidista de algunos municipios impide una adecuada cooperación:

Han sido varios los problemas, uno es que hay unos municipios que pertenecen a otros partidos los cuales no interceden por nosotros ante las comunidades para la construcción de la obra, por lo consiguiente en el Municipio de Ecatepec se tuvo que desviar el trayecto de la obra por las demandas ciudadanas, esto generó gastos con el presupuesto contemplado, materiales, tiempo, lo que perjudicó que se atrasaran las obras del Macrocircuito (Versión estenográfica, 2011).

Es decir en el caso de los Reyes, la conciliación fue desviar las obras a una zona donde no se afectara de manera drástica las avenidas y vialidades de Ecatepec, lo cual tuvo un impacto negativo en la hacienda del gobierno del Estado de México, pues estas acciones aumentaron los gastos de esta obra hidráulica.

Una vez resueltos los conflictos con estos dos Municipios cuyos representantes eran de filiación perredista, sólo faltaba el ramal que va a Valle

de Chalco, este tramo se terminó a finales del 2010 sin muchos contratiempos pues este municipio es de filiación priista a cargo del presidente municipal Luis *Enríquez Martínez Ventura (2009-2012)*, siendo este tramo el penúltimo; el Macrocircuito estaría listo antes del término de la administración del candidato presidencial Enrique Peña Nieto. Por lo que respecta a esta obra sólo hacían falta las derivaciones que van a Chalco e Ixtapaluca, las cuales fueron terminadas a finales de agosto de 2011:

El gobernador Enrique Peña Nieto y su esposa Angélica Rivera de Peña, acompañados por los presidentes municipales beneficiados, diputados locales y Federales, entregaron el Macrocircuito de agua potable, que beneficiará a más de 10 millones de mexicanos (Ramón, La Jornada, 31-08-2011, 33).

IV.3.1 Acuerdos dentro de lo legal

Enrique Peña Nieto no negoció los actuales caudales de agua provenientes del Cutzamala, en persona, dicha tarea la realizaron los titulares de la SAOP y la CAEM con el actor político José Luis Luege Tamargo, los resultados fueron negativos, pues a pesar de que el gobernador del Estado de México tenía los documentos para exigir más agua “Decreto presidencial del 82”, el director de la CONAGUA decidió priorizar un criterio técnico sobre uno legal, es decir se creó una controversia constitucional, entre ambos actores, situación que a continuación se expone.

Originalmente el Cutzamala fue diseñado para enviar volúmenes de agua al Distrito Federal y Zona Conurbada de alrededor de 19 M³/s. Pero dadas las condiciones en años recientes rara vez ha superado los 16 M³/s (CONAGUA, 2008: 1), de ese caudal actualmente el GEM se lleva: 5.7 M³/s (Korenfeld, 2010, 8) es decir el Distrito Federal sólo dispone de: 10.3 M³/s del sistema Cutzamala.

Si la terminación del Macrocircuito implica una reducción del actual caudal que recibe el Distrito Federal de (10.3 M³/s) a una cantidad inferior; son previsibles disputas de tipo jurídico pues la población del Distrito Federal demanda agua para 8 millones 828 mil 889 personas (www.inegi.com.mx) por

tanto una disminución de los 10.3 M³/s que son exclusivos para el D.F, posiblemente termine en disputas entre los futuros gobernantes del Estado de México y el Distrito Federal.

Actualmente la disputa en torno al decreto presidencial del 1982 está presente; según Manuel Perló existe un convenio referente a la distribución del caudal del Cutzamala, donde el Gobierno Federal estableció un acuerdo entre el D.F. y el Estado de México donde a éste último le correspondían 10.8 M³/s, dicho pacto no se había cumplido por falta de infraestructura (Perló, 2009:50).

Según el decreto presidencial de 1982, al Distrito Federal le corresponden 8.2 m³/s de agua del Cutzamala y al Estado de México 10.8; sin embargo, El actor político José Luis Luege Tamargo “aseguró que el Cutzamala no cuenta con capacidad suficiente para aumentar el volumen de agua potable, pese a que el gobierno del Estado de México actualmente está construyendo el Macrocircuito este no recibirá más agua” (Martinez, La Jornada 10-06-10,35), esta actitud contradice lo establecido en LAN la cual afirma que una vez que está hecha la concesión el usuario puede hacer uso de esta como mejor lo considere el actor.

Una vez otorgado el título de concesión o asignación, el concesionario o asignatario tendrá el derecho de explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales durante el término de la concesión o asignación, conforme a lo dispuesto en esta Ley y su reglamento (Artículo 25°, LAN).

Es aquí donde comienza nuestra controversia pues el director de la CONAGUA prioriza un criterio técnico sobre uno jurídico, pese a que los volúmenes de agua son bajos, el cómo autoridad del agua estaría obligado a priorizar la entrega de agua al Estado de México sobre el D.F. a modo de cumplir lo más que se pueda el decreto del 82, no obstante disminuir un poco el flujo al D.F, le representaría a José Luis Luege Tamargo conflictos con el Jefe de gobierno capitalino Marcelo Ebrard.

Es por ello que el director de la CONAGUA optó por violar el acuerdo del 82 y no aumentar el actual caudal designado para el Estado de México, dicha actitud contradice lo establecido en la Ley de Aguas Nacionales (LAN) la cual afirma que la CONAGUA tiene como misión aclarar todas las dudas legales que se susciten en el manejo del agua: Realizar toda clase de actos jurídicos que sean necesarios para cumplir con sus atribuciones, así como aquellos que fueren necesarios para la administración de los recursos y bienes a su cargo (Artículo 9º, fracción XXXV, LAN).

Para lograr este cometido el director de la CONAGUA tendría que coordinarse con el presidente de la República, con el fin de aclarar toda duda en torno al decreto del 82, pues: Compete al Ejecutivo Federal; reglamentar por cuenca hidrológica y acuífero, el control del [...] uso o aprovechamiento de las aguas [...] superficiales (Artículo 6º, fracción I, LAN) no obstante al presidente de la república mexicana no le interesa mucho este tema, pues su agenda se ha centrado en la lucha contra el narcotráfico, es decir el arreglo jurídico sobre los caudales para el D.F. como para el Estado de México es una cuestión congelada, lo cual será todo un tema de disputas para las siguientes administraciones, las cuales tendrán que plantearse si el Macrocircuito merece más agua en beneficio de la población del Estado de México y en detrimento de la población del D.F. o viceversa. Por lo pronto el candidato por la jefatura del D.F. José Luis Luege Tamargo ha continuado con su postura técnica, la cual se reflejó de manera tajante en uno de sus discursos:

Sí, miren, la autoridad en la distribución del agua en el Valle de México es la CONAGUA. ¿Correcto? La construcción de este Macrocircuito de agua mejora las condiciones de distribución, es verdad lo que afirman las autoridades del Estado de México que en el Decreto de Distribución de Cutzamala tiene más volumen el Estado de México que el Distrito Federal, nada más que en este momento no hay, no hay volumen, no hay capacidad. Entonces, no se puede decir, "porque construí el Macrocircuito tengo derecho a más agua", porque el decreto es del Presidente de la República. Y eso ya lo hemos hablado con el Presidente y mientras no recuperemos integralmente e invirtamos mucho más en el Sistema Cutzamala, no podemos hablar de un volumen superior, no se va a poder por lo pronto (Versión estenográfica CONAGUA, 2010: 13).

Esta posición la cual sólo contempla el aspecto técnico, pero viola lo jurídico (dado que puede priorizar más entrega de agua al Estado de México en detrimento del caudal asignado al D.F), le causó problemas a Enrique Peña Nieto específicamente con su dependencia CAEM la cual era la encargada del proyecto del Macrocircuito, pues tuvieron varios tropiezos con la CONAGUA, estas y otras cuestiones las abordaremos a continuación.

Apelando al decreto presidencial de 1982, la CAEM ha tratado de negociar el actual caudal que recibe el Estado de México, los resultados no han sido satisfactorios pues el director de la CONAGUA, sólo está dispuesto a aumentar el flujo si las lluvias así lo permiten, ante esta respuesta Oscar Hernández titular de la CAEM declaró que el Macrocircuito dispondrá totalmente del Cutzamala, y si la cantidad de agua es baja, simplemente tiene que disminuir el caudal a la otra parte, pues jurídicamente el GEM tiene prioridad:

Quando se afirma que no hay agua para llenar el Macrocircuito, nosotros decimos que si hay agua, de esos 14.7 metros cúbicos por segundo nos correspondería 8.38 y sólo consumimos 5.7. "Es decir, tenemos una diferencia de 2.68 metros cúbicos. ¿Qué tendría que hacer la CONAGUA? Simplemente reducir el suministro al otro consumidor que es el D.F." (Morales, *Reforma*, 13-06-2010, 33).

No obstante como expusimos arriba para que suceda esto el director de la CONAGUA y el Presidente de la República tendrían que estar de acuerdo en aumentar la cantidad de agua hacia el Estado de México, ello representaría pleitos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y por ende un detrimento de la imagen pública de Enrique Peña Nieto ante los medios de comunicación; y dado que las elecciones están cerca lo más recomendable para este actor político es minimizar lo más posible la controversia surgida del decreto del 82. Por tanto es poco probable que en esta administración se ajuste de manera jurídica los volúmenes de agua para el D.F. y el Estado de México.

Uno de los puntos más polémicos de este decreto es el que hace referencia al ajuste de caudales en función de la población y la disponibilidad de líquido, es decir la entidad con mayor población tendrá prioridad por sobre la otra: Dicho punto es crucial en la definición de caudales, tan es así que la misma Ley de Aguas Nacionales contempla que en estos casos la CONAGUA será un árbitro en la solución de querellas relacionadas con el agua: Conciliar y, en su caso fungir [...] como árbitro en la prevención, mitigación y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión, en los términos de los reglamentos de esta Ley (Artículo 9º, fracción XXI, LAN) Lo cual retoma importancia cuando el decreto presidencial de 1982 propone que: Los volúmenes se ajustarán en caso que se modifiquen las condiciones hidrológicas del Sistema Cutzamala, los caudales producidos o el crecimiento poblacional sea diferente al previsto (tomo VII, volumen 3, ASF, 41).

Según datos del INEGI el Distrito Federal consta de una población de 8 millones 828 mil 889 personas (8, 828,889) mientras que la zona conurbada¹² tiene una población de 10 millones 78 mil 221 personas (10, 078,221)¹³. Por tanto al Estado de México le correspondería más agua. Es decir la posición de la CAEM es justificada, pese a que exista poca agua la prioridad constitucionalmente la tiene el Estado de México. Por tanto declaramos que entre los actores políticos Enrique Peña Nieto y José Luis Luege Tamargo no han tenido acuerdos en torno al abasto de agua para el Valle de México.

¹² Los municipios conurbados del Estado de México son: Acolman; Atenco; Atizapán de Zaragoza; Chalco; Chiautla; Chicoloapan; Chiconcuac; Coacalco de Berroezábal; Chimalhuacán; Coyotepec; Cuautitlán; Cuautitlán Izcalli; Ecatepec de Morelos; Huixquilucan; Ixtapaluca; Jaltengo; Melchor Ocampo; Naucalpan de Juárez; Nezahualcóyotl; Nextlalpan; Nicolás Romero; Papalotla; La Paz; Tecámac; Teoloyucán; Teotihuacán; Tepetlaoxtoc; Tepozotlán; Texcoco; Tezoyuca; Tlalnepantla de Baz; Tultepec; Tultitlán; Valle de Chalco Solidaridad, y Zumpango.

¹³ Los cálculos se hicieron sumando el número poblacional más el número de nacimientos y restando el número de defunciones. www.inegi.com.mx

IV.3.2 Conflictos legales

La CAEM que estuvo bajo la administración de Enrique Peña Nieto tuvo problemas con el director de la CONAGUA por el decreto **presidencial de 1982** el cual estipulaba que al Estado de México le corresponde un mayor caudal de agua que al Distrito Federal, no obstante a esa fecha no existía la infraestructura para hacer cumplir este pacto, pero con la puesta en marcha del Macrocircuito este decreto se vuelve vital a la hora de repartir los caudales de agua provenientes del Cutzamala:

La Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) será la encargada de entregar agua en bloque al Estado de México como al *Distrito Federal* los caudales serian de: 10.858 y 8.142 m³/s, respectivamente (tomo VII, volumen 3, ASF, 35).

Pese a los 29 años de edad de este decreto, aún mantiene vigencia en estos tiempos pues la Ley de Aguas Nacionales considera que las concesiones de aguas federales tienen una vigencia de 30 años: El término de la concesión o asignación para [...] uso o aprovechamiento de las aguas nacionales no será menor de cinco ni mayor de treinta años (Artículo 24°, LAN). No obstante pese a que la Ley de Aguas Nacionales estipula que este decreto aun no expira, la CONAGUA ha hecho caso omiso de dicha Ley. Por tanto afirmamos que efectivamente existe un conflicto legal entre el Estado de México y la CONAGUA por la asignación de caudales de agua.

IV.3.3 Conciliación o Negociación dentro de lo legal

Lamentablemente en este rubro aún no hay respuesta. Pues la CONAGUA ha negado reconocer el decreto presidencial de 1982, por ello declaramos que en el campo de lo legal aún no hay conciliación.

IV.4 Escenarios

Para observar los escenarios donde pronosticamos el comportamiento de nuestros actores dentro de lo político, para ello nos basamos en sus actuales actitudes. Cabe destacar que el pronóstico normativo está construido en base a las observaciones que hicimos a las leyes analizadas, cuya perpetuidad nos da una idea de los problemas que habrá en el futuro.

Políticamente: El Macrocircuito de agua potable se convertirá en una base más o menos sólida para el despegue de la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto (cuando ésta inicie formalmente) con el triunfo electoral de Eruviel Ávila Villegas para gobernador del Estado de México, es muy posible que ambos se coordinen para la elección presidencial de 2012, condicionando la entrega de más agua mediante el Macrocircuito a cambio de votos; dicha estrategia les daría ventaja en la zona conurbada sobre los demás actores políticos, y en caso de que gane Enrique Peña Nieto las elecciones presidenciales, es muy posible que éste le brinde más caudal de agua potable al Estado de México, en detrimento del Distrito Federal.

Legalmente: Se observa que la CAEM está cargada de muchas facultades en detrimento de los órganos municipales, es decir los municipios sólo están facultados para administrar los pozos que el GEM les asigne, mientras que la CAEM está capacitada para interferir en el nivel municipal: El Ejecutivo del Estado a través de la Comisión normará la explotación, uso, aprovechamiento, distribución y control de las aguas de jurisdicción estatal, en los términos de la presente ley y su reglamento (Artículo 106, LAEM).

La CAEM puede intervenir en el nivel municipal sin previo aviso, pues la Ley de Creación de la CAEM (LCC) lo faculta para realizar esa acción: Ejecutar las acciones necesarias para construir, conservar, mantener, operar y administrar sistemas de agua para consumo humano [...] estas acciones comprenderán la contratación de obras, bienes y servicios que sean

necesarios; y podrá auxiliar a los Municipios que soliciten su intervención (Artículo 3º, Fracción V, LCC).

Si el PRI ganara las elecciones presidenciales a nivel federal (2012-2018) y aunado al reciente triunfo a nivel estatal de Eruviel Ávila Villegas la nueva administración tendría un control total sobre las aguas del Estado de México, lo cual le daría herramientas para castigar a los municipios cuyos representantes no sean de filiación priista, dichos municipios tendrían que alinearse a la ideología del actor político del nivel estatal, debido a que las leyes están diseñadas para seguir esa lógica de acción. Lo cual se aprecia más a detalle en el siguiente capítulo.

Capítulo V EL CONFLICTO MAZAHUA Y LA POSTURA DE LA CAEM Y CONAGUA

V.1 Escenario de confrontación de los actores políticos

Como sabemos, cada estado de la república mexicana, se rige por sus propias leyes, decretos y normas, las cuales no pueden estar por encima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de los recursos hídricos, no puede haber excepción; según el artículo 27º constitucional.- "El agua es un recurso de la nación y el encargado de administrar ese recurso a nivel nacional es la CONAGUA", mediante los organismos de la Cuenca y a nivel estatal están los organismos descentralizados, los cuales sólo pueden hacer uso del agua que la Federación les asigne.

En el caso del Valle de México, tenemos a tres actores políticos: Marcelo Ebrard Casaubon quien actualmente encabeza al Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), el director de la CONAGUA José Luis Luege Tamargo, y Enrique Peña Nieto quien auspiciado por a la Comisión de Aguas del Estado de México (CAEM), siendo este un órgano de apoyo, y la Secretaría de Agua y Obra Pública (SAOP).

En cuanto a materia hídrica se refiere, cada organismo mencionado se rige por un titular, el cual es el responsable de representar a su institución dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

No obstante cuando se suscita una disputa entre dos entidades por el acceso al agua, se dará un choque por interpretación de constituciones y posteriormente acciones políticas, es ahí donde se centra nuestro análisis; podemos mencionar que los escenarios más notables en cuanto a desabasto se refiere son tres: el caso Mazahua, el caso del Macrocircuito y el Caso CONAGUA-GDF, cada escenario con sus respectivos actores políticos.

Sin duda sería bastante interesante exponer a detalle cada tema, sin embargo como no forma parte de nuestra investigación, nosotros nos abocaremos a describir el desempeño de nuestros actores políticos y demostrar si lo constitucional antecede a lo político o viceversa, dentro de cada uno de los escenarios ya planteados.

El conflicto en cuestión, es la falta de agua para los Mazahuas que viven en las cercanías del sistema de presas Cutzamala, los cuales a pesar de estar en una zona con vastos recursos hídricos no pueden hacer uso de ella, debido a que el gobierno del Estado de México no tiene atribuciones en torno a esta obra, por su parte la CONAGUA también ha hecho caso omiso a sus demandas, ante este clima la sociedad civil se hace presente para manifestar sus demandas y exponer la disponibilidad de los actores políticos a dar respuesta a los grupos organizados.

Este tipo de actitudes por parte del gobierno, traen como consecuencia el levantamiento de grupos organizados, como es de notar los Mazahuas fueron un grupo bien organizado en 2005, no obstante hubo rupturas internas, y el grupo se fragmentó, pese a ello las demandas continúan.

Esta relación queda mejor explicada con el siguiente cuadro

Actor político	Nivel	Tipo de Administración	Influencia	Filiación
José Luis Luege Tamargo (Director de la CONAGUA)	Federal	Pertenece a la Administración	Influye sobre los niveles estatal, local y desconcentrada, municipal	Panista
Enrique Peña Nieto (Ex-gobernador del Estado de México)	Estatal	Pertenece a la Administración centralizada	Influye de manera indirecta en la gestión de la CAEM	Priista
Organización Mazahua	Sus demandas proceden del nivel Local	No pertenecen a la Administración pública	Los Mazahuas representan la eficacia de la leyes, son una muestra de lo que puede hacer la población cuando el gobierno no cumple sus expectativas (cabe recalcar que actualmente están divididos)	De momento no se observó que estuviesen afiliados a algún partido

Esta es una situación particular pues los Mazahuas quedaron entre dos actores políticos es decir entre el director de la CONAGUA y el ex gobernador del Estado de México Enrique Peña Nieto, este grupo se levantó en 2005 debido a que tanto las normativas legales que regulan a ambos actores así como sus lógicas políticas no daban solución a sus problemas hídricos, actualmente las demandas de este grupo siguen, a pesar de que ya no tienen el mismo impacto que en años pasados.

En este caso pudimos observar el pleno desinterés de los actores políticos principales en torno al desabasto de agua para las comunidades Mazahuas, no obstante ubicamos a la Comisión de Aguas del Estado de México (CAEM) como una pieza clave para dar respuesta a este problema, pues dicho órgano está facultado para convocar a otros actores políticos, de distintos niveles.

Los actores políticos sólo atienden a los grupos organizados, mediante un gran filtro burocrático que fluye desde abajo, dicho filtro sirve como un cuello de botella, entran muchas demandas, pero pocas o ninguna llegan a ser atendidas, lo cual será explicado a detalle más adelante.

Tanto el ex gobernador del Estado de México así como el Director de la CONAGUA han mostrado total indiferencia antes este tema, por ello lo que exponemos a continuación es cómo los mazahuas han tratado de hacer públicas sus demandas, así como los problemas que han enfrenado.

Los actores enunciados arriba se relacionan de dos maneras políticamente y legalmente, dentro de ambas dimensiones buscamos acuerdos, conflictos, conciliaciones o negociaciones, mediante evidencia empírica que demuestre que lo legal da lugar a lo político dentro de la problemática del desabasto de agua:

Dentro del ámbito político	Acuerdos
	Conflictos
	Conciliación o negociación
Dentro del ámbito legal	Acuerdos
	Conflictos
	Conciliación o negociación

V.2 Agenda de trabajo

La actual agenda de trabajo de CONAGUA se ha centrado en la captación y movilización de agua potable desde el sistema de presas Cutzamala hasta la ciudad de México, realizando constantes obras de mantenimiento producto del continuo desgaste a la que es sometida esta obra hidráulica. La no atención a grupos organizados también forma parte de su agenda aunque está no aparezca en papel, más bien podemos hablar de un despotismo legal y político.

La agenda de trabajo del Estado de México sólo está concentrada en los pozos que puede administrar según lo indique la Federación, es decir aunque el Cutzamala se encuentra en suelo del Estado de México la administración de esa obra es exclusivamente de la CONAGUA. Del mismo modo que la CONAGUA la atención a grupos organizados que exigen agua potable no figura en su agenda.

La agenda de trabajo de los Mazahuas se concentró en hacer público el hecho de que las leyes que rigen a los actores políticos no están diseñadas para atender las demandas que vienen de abajo. Además expusieron la poca coordinación que existe entre actores políticos de diferentes partidos políticos. Lo cual sólo demuestra la poca conciencia que tienen éstos hacia los usuarios del agua.

V.2.1 Acuerdos dentro de lo político

Como podemos apreciar a Enrique Peña Nieto le resultó difícil dar soluciones hídricas efectivas producto del actual arreglo jurídico, **este arreglo impide que** los grupos minoritarios puedan ser atendidos de manera rápida, pues como se enuncia más abajo las solicitudes tienen que pasar por un inmenso filtro, es decir el desabasto será más duro en aquellas comunidades cuyo nivel de afectados no sea considerado como prioritario por este actor político quien gobernó al Estado de México “Además de que este movimiento cuando estaba en auge en 2005 recibió ayuda selectiva hacia dentro de sus filas situación que fragmentó el movimiento, no obstante las demandas siguen”.

Por otra parte existen las atribuciones suficientes para convocar a los demás actores políticos involucrados en el abasto de agua (en este caso José Luis Luege Tamargo) para dar solución a los problemas de los grupos desfavorecidos, esta situación provocará que los actores políticos del nivel estatal y nivel federal prefieran negociar sólo en aquellos casos donde puedan obtener algún beneficio “momentos climax dentro de las coyunturas”, como por ejemplo posibles votantes en época electoral, procurando un mayor volumen hacia aquellas comunidades que padecen la carestía del agua potable, es decir a Enrique Peña Nieto no le conviene resolver los problemas hídricos de las pequeñas comunidades, pues en caso de resolverlos dejarían de capitalizar el agua en votos para su partido político.

Como podremos observar más a detalle en el apartado legal, la burocracia se impone cuando los usuarios quieren una solución a sus problemas hídricos, a Enrique Peña Nieto le resulta costoso resolver estas querellas pues tiene que coordinarse con el director de CONAGUA, no obstante cuando coordinarse resulta redituable a una de las partes mediante la creación de una posible base de votantes, los actores políticos estarán dispuestos a cooperar en la solución de las querellas de las personas.

Finalmente cabe destacar que las soluciones que ofrecen nuestros actores políticos son temporales, o sólo resuelven una parte del problema, a modo de tener necesidades que se traduzcan en votos para momentos clave como las elecciones. Por mencionar algunos ejemplos el candidato presidencial Enrique Peña Nieto no ha solucionado el abasto de agua para varias familias mazahuas, no obstante considerando el actual panorama político es muy viable que Eruviel Ávila Villegas “actual gobernador del Estado de México” use el agua como uno de sus principales medios para ayudar al candidato presidencial Enrique Peña Nieto.

Como hemos mencionado los problemas con estas comunidades no se han resuelto por las razones expuestas arriba, el actual gobierno ha mantenido este tema en la congeladora, no obstante es muy probable que este actor

político use los recursos del Estado, para ayudar a Enrique Peña Nieto en las elecciones presidenciales de 2012:

Por citar algunos ejemplos: el gobierno de Peña Nieto se comprometió en su proceso de campaña para gobernador del Estado de México en 2005 con varias comunidades Mazahuas para dotar a todas sus viviendas con tomas de agua, dicha propuesta a la fecha no se ha visto realizada de manera parcial y “los inconformes acusaron al Gobernador Peña Nieto de incumplir pues a la fecha no ha instalado una toma de agua para cada familia mazahuas, pese a que han pasado cinco años de su administración” (Notimex, Milenio, 2-09-2010, www.milenio.com).

Por su parte, José Luis Luege Tamargo tampoco ha podido llegar a un acuerdo con este grupo, pues las peticiones son muy variadas como por ejemplo la construcción de obras aledañas al Cutzamala, indemnizaciones entre otras a 400 ejidatarios mazahuas de la comunidad de Xochitepec que exigen el pago de tierras expropiadas por la CONAGUA en la elaboración del Cutzamala (Observatorio Social de América Latina, cronología del conflicto social 2008: 7).

No obstante dichas solicitudes pueden ser captadas y capitalizadas por nuestros dos actores políticos: José Luis Luege Tamargo y Enrique Peña Nieto, vayan o no vayan en coalición con otros partidos.

Por tanto afirmamos que no existen acuerdos de ayuda de parte de ambos actores políticos hacia los grupos organizados.

V.2.2 Conflictos políticos

Enrique Peña Nieto ha decidido minimizar el impacto de la sociedad civil “Mazahuas” y para ello hace constantemente referencia a que el Cutzamala no es problema de ellos, es decir su lógica de acción es ésta, los problemas de mi comunidad no son mis problemas. Las acciones de este actor político han sido más o menos calculadas es decir no les ha dado gran importancia a los

Mazahuas, pero tampoco los ha ignorado a plenitud, es decir está esperando el momento preciso para hacer uso de ellos políticamente, lo cual será cuando este actor político entre en campaña electoral formalmente.

Los Mazahuas por su parte han visto debilitado y fraccionado su movimiento con el pasar de los años, por tanto han perdido el impacto político que tenían hace años cuando la presa Villa Victoria reventó (2005) “perteneciente al sistema Cutzamala” y destruyó varias hectáreas de cultivo Mazahua, lo cual desató posteriormente grandes movilizaciones hacia la ciudad de México y tomas simbólicas del Cutzamala, lo cual terminó en la entrega selectiva de ayudas económicas, situación que provocó discordia dentro de las filas Mazahuas, lo cual provocó que éste movimiento se fraccionara y debilitara, no obstante los pocos Mazahuas que no han recibido ayuda siguen buscando el diálogo con los actores políticos pertenecientes al PAN y PRI.

V.2.3 Conciliación o Negociación dentro de lo político

Lamentablemente no se observa conciliación entre el actor político Enrique Peña Nieto que gobernó el Estado de México, el actor político José Luis Luege Tamargo que actualmente dirige a la CONAGUA y lo poco que queda del Frente Mazahua.

V.3.1 Acuerdos dentro de lo legal

No existe porque no hay voluntad de los actores políticos involucrados para darle más inclusión a la sociedad civil en la toma de decisiones. Pues dichas decisiones son consideradas como exclusivas para estos dos actores políticos, es decir la población es vista más como una clientela que tiene utilidad sólo en los momentos electorales. Por ello decimos que no existe acuerdo legal entre actores respecto a la sociedad civil, pues las demandas que se originan desde abajo no tienen muchas oportunidades de llegar hasta arriba (nivel federal) a menos que las demandas se hagan presentes mediante la sociedad civil, la cual a su vez deberá de tener cohesión hacia dentro de sus filas. Por ello sostenemos que no existen acuerdos legales para los Mazahuas.

V.3.2 Conflictos legales

Como lo hemos planteado en otros puntos, el Cutzamala es una de las principales fuentes de abastecimiento para el D.F. y parte del Estado de México; dicha obra a pesar de estar en suelo mexiquense es totalmente administrada por la CONAGUA (Artículo 9º, Fracción I, LAN), por su parte el Gobierno del Estado de México sólo dispone de una batería de pozos la cual le es asignada por la Federación (Artículo 13º, Fracción II, LAEM), dicha batería de pozos es administrada desde lo local mediante organismos descentralizados (Artículo 4º, LAEM) y cada municipio cuenta con su organismo descentralizado, el cual puede tener conexión con el municipio o ser independiente; no obstante sus atribuciones, no podrán estar por encima de las de CONAGUA (Artículo 18º, LAEM).

La CAEM, por su parte es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio (Artículo 1º, Ley de creación de la CAEM) el cual brinda apoyo dentro de lo local a los organismos descentralizados operadores del agua, también tiene la facultad de convocar y coordinar a otras instituciones para resolver querellas entorno al abastecimiento de agua potable (Artículo 14º, Fracción VI, LAEM).

Uno de los principales conflictos producto del desabasto de agua potable sucedió entre un grupo de Mazahuas provenientes de las comunidades de Temascaltepec, Villa Victoria, Villa de Allende, Valle de Bravo, Donato Guerra, Ixtapan del Oro y Santo Tomás de los Plátanos (Fernández, *El Universal*, 16-08-2004, sección C1) los cuales exigían a las autoridades del Estado de México que se hicieran obras aledañas al Cutzamala para dotar de agua a sus comunidades "cabe señalar que estas ayudas fueron selectivas dentro de las filas Mazahuas" "Y el acuerdo fue entre el nivel federal y los Mazahuas" (Martínez, *El Universal*, 7-10-2004, sección C1).

Por su parte las autoridades del GEM les aclararon que esa obra era administrada en su totalidad por la CONAGUA, este grupo se movilizó a la Ciudad de México a exponer sus demandas, no obstante por la naturaleza de

sus peticiones no fueron escuchados, por lo cual tomaron de manera simbólica la planta potabilizadora "los berros" perteneciente al sistema Cutzamala (Guillen, *El Universal*, 27-01-2005, C6) y con ello despertaron el interés de las autoridades estatales y Federales logrando algunos subsidios para sus comunidades.

Actualmente dichas demandas no han cambiado, en la administración de los candidatos a ocupar un puesto electoral en 2012: Enrique Peña Nieto y José Luis Luege Tamargo, ambos se han visto envueltos en varios conflictos constitucionales en torno a este tema, entre los que podemos destacar las contrariedades y filtros los cuales serán expuestos a continuación:

V.3.3 Contrariedades y Filtros legales

Como hemos dicho el Gobernador del Estado de México Enrique Peña no tiene facultades entorno al Cutzamala "El ejecutivo del Estado sólo podrá reglamentar y aprovechar las aguas de jurisdicción estatal" (Artículo 13º, Fracción II, LAEM), no obstante dentro de la Ley de Aguas del Estado de México, existe un apartado el cual le concede a la CAEM la capacidad de coordinar a otros poderes para resolver problemas relacionados con la cuestión hídrica dentro de lo local (Artículo 14º, Fracción VI, LAEM): "Coordinar las acciones necesarias para promover la participación de las autoridades federales, estatales y municipales, en la planeación, programación, diseño, construcción, control y evaluación de obras hidráulicas"; dicha capacidad busca crear consenso entre las partes.

A su vez la CONAGUA también puede ser mediador en disputas hídricas: "Conciliar y, en su caso, fungir a petición de los usuarios, como árbitro en la prevención, mitigación y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión" (Artículo 9º, Fracción XXI, LAN), así como de poder integrar a los grupos organizados en torno a la planeación hídrica (Artículo 9º, Fracción XIII, LAN).

Entonces la pregunta es: *¿si existen las leyes para la cooperación, por qué está no se ha dado plenamente?* La respuesta a esto es debido a los filtros internos y externos dentro de cada organismo. Por ejemplo, cuando el director de la CONAGUA José Luis Luege Tamargo lanza una propuesta, ésta tiene que ser sometida por el Ejecutivo Federal: "Operar, conservar y mantener obras y servicios hidráulicos rurales y urbanos cuando el Titular del Ejecutivo Federal así lo disponga" (Artículo 9º, Fracción XI, LAN); si es aprobada, ésta tiene que ser implementada por la CONAGUA y para ello, primero tiene que coordinarse con el Organismo de la cuenca correspondiente "El ejercicio de la autoridad en el ámbito de las Cuencas Hidrológicas, Regiones Hidrológicas e Hidrológico Administrativo, será por medio de los Organismos de la Cuenca" (Artículo 12º BIS, LAN) y a su vez ésta se tiene que coordinar con el Consejo de la cuenca que le corresponde: "Coordinarse con los consejos de la cuenca, gobiernos de los Estados y organizaciones ciudadanas en pro del uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del proceso hidrológico" (Artículo 12º Bis 6, Fracción XV, LAN).

En resumen para que una propuesta sea aprobada tiene que pasar por el siguiente filtro: **Presidente de la república → CONAGUA → Organismo de la cuenca → Consejo de la cuenca**; hecho lo anterior, finalmente **se tiene que coordinar con el organismo municipal o estatal** correspondiente.

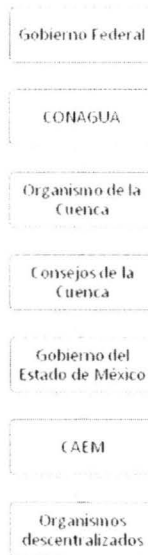
Autores como Gonzalo Flores y Efraín León califican a esta relación como asimétrica porque el papel de la CONAGUA así como de sus funciones, sólo tienen el propósito de ampliar su control por encima de los Estados y Municipios mediante un proceso conocido como descentralización administrativa, mediante la colocación de instancias de gobierno regionales, lo cual sólo refuerza el control de la CONAGUA dentro de lo local (Flores, León y Barreda (coordinador), 2006:39).

A su vez, la CAEM atraviesa una situación parecida pues aunque los **municipios** "están capacitados para alcanzar la autonomía financiera", (Artículo 21º, LAEM) estos **no podrán explotar las aguas de sus respectivas comunidades, pues esa facultad es sólo de CONAGUA**, "El servicio de

suministro de agua potable que proporciona el organismo prestador (Municipio u organismo descentralizado), no es equiparable al de la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, otorgada por la Comisión Nacional del Agua” (Artículo 4º, Párrafo 2, LAEM).

Si estos municipios padecen de sequías o sobreexplotación de pozos, la autoridad local tendrá que coordinarse con la CAEM y el GEM: “Coordinarse con los gobiernos de los niveles federal, estatal y municipal en el establecimiento de políticas conforme a las cuales deberá realizarse construcción, ampliación, rehabilitación, administración, operación, conservación y mantenimiento de los sistemas de agua potable” (Artículo 20º, Fracción 2, LAEM) y estos a su vez, tendrán que buscar la coordinación con la CONAGUA (Artículo 14º, Fracción VI, LAEM) quien tendrá que buscar la aprobación del Gobierno Federal “Celebrar convenios de coordinación con la Federación, D.F., Estados y a través de éstos con los municipios” (Artículo 9º, Fracción XXV, LAEM).

Dicha relación está ejemplificada en el siguiente cuadro:



(Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Aguas Nacionales 2010 y la Ley de Aguas del Estado de México 2010).

Como se observa cuando las demandas proceden desde el nivel municipal es decir la zona denominada como “organismos descentralizados” es poco probable que las demandas avancen hacia arriba, lamentablemente así están diseñadas las leyes que rigen el actuar de los actores políticos. Aquí podemos ver que se hace palpable la ausencia de un proyecto Federal capaz de armonizar competencias y recursos en los tres niveles. Por tanto afirmamos que sí existe un conflicto legal entre el Estado de México y la CONAGUA en cuanto a la atención de grupos organizados se refiere.

V.3.4 Conciliación o Negociación dentro de lo político

Tampoco se observa actualmente una negociación entre estos dos actores políticos (Enrique Peña Nieto y José Luis Luege Tamargo) con los Mazahuas, posiblemente se pueda apreciar esta relación (“promesas de campaña”) cuando inicien las elecciones presidenciales de 2012, si es que no sucede algún evento de mayor trascendencia que cambie la estrategia de los actores políticos involucrados en el abasto de agua para el Valle de México.

V.4 Escenarios

¿Cómo se comportan los actores políticos? ¿Cuál es su actitud?: para responder estas preguntas tenemos que observar los escenarios donde pronosticamos el comportamiento de nuestros actores dentro de lo político, para ello nos basamos en sus actuales actitudes. Cabe destacar que el pronóstico normativo está construido en base a las observaciones que hicimos a las leyes analizadas, cuya perpetuidad nos da una idea de los problemas que habrá en el futuro.

Políticamente: Los Mazahuas que aún se mantienen en protesta serán cooptados por Enrique Peña Nieto en el momento que inicie formalmente la campaña presidencial, cabe destacar que no solucionarán sus problemas, sólo les ofrecerán paliativos para hacer más llevadera su existencia, es decir tinacos

de agua, cemento y varillas para la construcción de cisternas, entre otras opciones. Además es muy posible que el actor político Eruviel Ávila Villegas, condicione la entrega de agua por votos mediante el Macrocircuito de distribución de agua potable, situación que expusimos en el capítulo anterior, sin duda las protestas se harán más visibles cuando comience la temporada electoral por la presidencia de la república. Con el triunfo de Eruviel Ávila por los comicios del Estado de México, será relativamente fácil mantener sosegados o cooptados a los grupos inconformes como los mazahuas

Legalmente: A nivel jurídico no importa quién gane, pues se mantendrá el mismo esquema de exclusión para la sociedad civil organizada en la toma de decisiones, la única manera de lograr un poco de homogeneidad sería si el titular del Ejecutivo Federal y el gobernador del Estado de México fuesen del mismo partido, dicha homogeneidad no necesariamente se traduciría en ayuda a la sociedad civil, más bien en represión hacia los grupos sociales organizados y en un manejo especial de éstas noticias por parte de los medios de comunicación, es decir minimizando el efecto y las acciones de la sociedad civil.

VI Pronóstico global para el Valle de México

Políticamente: Enrique Peña Nieto tiene ventaja sobre los demás actores políticos en cuanto a obras hidráulicas se refiere pues el Macrocircuito representa una gran jugada, pues esta obra ya se encuentra concluida. Con el triunfo de Eruviel Ávila Villegas para gobernador del Estado de México (2011-2017) es bastante probable que la entrega de agua para los municipios aledaños al D.F (que es por donde pasa el Macrocircuito), se condicionaran a cambio de votos para Enrique Peña Nieto. También es posible que en un principio coopte a los grupos inconformes con su situación hídrica como los Mazahuas, brindándoles ayuda en especie como tinacos de agua ó cemento y varillas para la construcción de cisternas, es decir no resolverán su situación de manera sustancial, sólo harán más llevadera su vida de manera momentánea. Pues como expusimos anteriormente el objetivo de los actores políticos es

tener siempre necesidades que subsanar, a modo de no perder una posible base electoral.

Marcelo Ebrard Casaubon por su parte ha tratado de mantener el subsidio bajo para las colonias populares del D.F. a modo de asegurar una posible base de votantes, además de entregar tinacos de agua y aparatos ahorradores de agua, no obstante su fuerte ha estado en contradecir las afirmaciones del director de la CONAGUA, lo cual lo ha mantenido en el inconsciente colectivo de los capitalinos a través de los medios de comunicación. También ha realizado otras acciones hídras como son las playas artificiales en vacaciones, dichas acciones le dan a Marcelo Ebrard Casaubon una ventaja media dentro del D.F. para los próximos comicios presidenciales que se llevarán a cabo en 2012. Dicha ventaja se complementa de manera más o menos parcial con los programas sociales "los cuales no forman parte de este análisis".

El partido político PAN no tiene mucha ventaja en cuanto a materia hídrica se refiere, tal es el caso del Presidente Felipe Calderón Hinojosa y su lucha contra el crimen organizado, la cual ha dejado muchos decesos, los cuales nombran como daños colaterales, tampoco el actor político José Luis Luege Tamargo es muy popular dentro del Distrito Federal, por ello el rumbo de acción de este actor se concentrará en poner en duda la reputación de otros actores políticos, tal y como lo hace el presidente de la república con otros actores políticos, un ejemplo de esto es el caso de la detención del ex-alcalde de Tijuana, Jorge Hank Rhon, acusado de tener armas de uso exclusivo del ejército:

Alejandro Poiré Romero, vocero de Seguridad Nacional del Gobierno Federal, rechazó esta mañana que el arresto del ex-alcalde de Tijuana, Jorge Hank Rhon, acusado de acopio de armas, sea una "cacería de brujas" que busque afectar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en este periodo de elecciones. "Las prácticas de uso político de la justicia no corresponden a la época actual y mucho menos el sentir del Gobierno Federal" (Méndez, *La Jornada*, 6-06-2011, 2).

Dicha estrategia ya ha sido usada por el entonces candidato presidencial Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), cabe recordar sus spots presidenciales, donde se acusaba al actor político Andrés Manuel López Obrador de "ser un peligro para México" quién en ese entonces tenía una sólida ventaja dentro del Distrito Federal.

Pronosticamos que la sociedad civil: Al estar consciente de la situación de estrés hídrico que se vive en el Valle de México, tratará de obtener una respuesta por parte de los nuevos actores políticos involucrados en el abasto de agua para el Valle de México, en caso de que la escasez haya llegado a niveles alarmantes, las demandas sociales también irán subiendo de grado, es decir en los próximos años las luchas por el agua en la capital mexicana y el Estado de México se volverán frecuentes y aunado a ello una dura represión.

No obstante si se logra el consenso entre los nuevos actores políticos, logrando abastecer de más agua al Valle de México con caudales que irían 16 a 19 M³/s mediante la ampliación de Cutzamala a través del proyecto Temascaltepec, es posible que se calmen las demandas de la sociedad civil con problemas hídricos.

Legalmente: Si los actores políticos que están por entrar son otra vez de distintos partidos "como sucedió en este análisis (CONAGUA-PAN, GDF-PRD, GEM-CAEM-PRI)" las decisiones y rumbos de acción se tornaran bastante lentos. Pues como pudimos ver, las leyes que rigen a los actores políticos no están hechas para lograr la compatibilidad y la única manera de lograr el consenso sería que las decisiones hídricas fueran de corte meta constitucional, es decir las relaciones políticas serían lo vital mientras que lo legal pasaría a un segundo término. Ya que el decreto presidencial de 1982 para ese entonces ya habrá expirado y será en ese momento cuando las relaciones partidistas jueguen un papel importante, pues si el titular del Ejecutivo es afin al gobernador del Estado de México seguramente le asignará a éste un mayor volumen de agua.

BIBLIOTECA UACM

Hasta antes de terminar este análisis pudimos observar que el PRI obtuvo la victoria en el Estado de México con su candidato Eruviel Ávila Villegas, ahora falta por observar el desempeño de Enrique Peña Nieto. Es posible que el Estado de México goce de más caudales de agua en caso de que gane los comicios presidenciales en 2012.

La actual estructura jurídica prevaleciente en el D.F. la cual da muchas responsabilidades a sus órganos desconcentrados (SACM) en detrimento de las atribuciones hídricas de las delegaciones, está provocando una atrofia en la red hidráulica, dicha relación provocará que en un futuro no muy lejano el sistema de tuberías del D.F colapse. Lo cual pondrá en tela de juicio la utilidad de tener un órgano que concentre muchas responsabilidades hídricas, es decir falta nitidez en la distribución de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Conclusiones

Se cumple la tesis. El desabasto tiene un origen centrado en el manejo político y discrecional del recurso por parte de los actores políticos del Valle de México que afecta el orden normativo y constitucional para atender el suministro al Valle de México. También se observó que lo legal funciona para presionar a otros actores políticos negándoles el acceso al agua potable para sus respectivas comunidades.

También pudimos observar que el Federalismo que impera es de tipo jerárquico, no hay relaciones equitativas entre los distintos niveles de gobierno, los organismos descentralizados así como los desconcentrados parecen extensiones de los gobiernos Centrales dentro de lo local.

Se observa que los municipios no están facultados para alcanzar cierta autonomía con los gobiernos estatales, las reglas del juego "normativamente hablando" sólo benefician a los niveles federales, estatales ó locales. El municipio queda desprotegido legalmente hablando.

Esto deriva en peleas del nivel federal con el nivel estatal ó local por el control de las aguas, dado que esta se puede capitalizar en votos, es decir hablamos de un arreglo problemático porque la discusión se ha centrado en ¿quién debe tomar las decisiones?, más no en ¿cómo podemos cooperar equitativamente?

Se hace palpable la ausencia de un proyecto federal hídrico, por el momento tenemos disputas por quién debe ejercer el control de las aguas del Valle de México. Todo lo anterior se da en un ambiente donde el derecho al acceso al agua no está del todo correctamente definido:

El agua es un derecho el cual no está bien definido, incluso la declaración universal de los derechos humanos de 1948 lo maneja de una manera ambigua:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (www.un.org.com).

Sin duda hace referencia al agua potable, no obstante hasta la fecha no existe una ley que declare con claridad ó como derecho fundamental y básico, el acceso al agua potable a todo ser humano. Lo mismo sucede con las leyes analizadas, el derecho al agua está mal definido, los niveles de gobierno más altos apelan como su obligación el manejo, distribución y por ende facturación del agua potable, no obstante todo derecho tiene una obligación, la cual en muchos casos no se cumple, tal es el caso del mantenimiento parcial a la red hidráulica “como en el caso del Distrito Federal” o la actualización de medidores de agua e incluso el manejo político que ha tenido ésta a lo largo de los años.

Acciones como estas cuestionan el derecho (el cual no está bien definido) de los actores políticos que controlan el acceso al agua dentro del Valle de México a seguir cobrando precios cada vez más altos por este servicio, pues cuando éstos cobran por el agua se está creando una estructura de cuasi-mercado donde el gobierno en sus niveles más altos (estatal y federal) son los únicos proveedores del servicio y el nivel municipal sería su cliente por excelencia al cual se le cobraría las tarifas que ellos consideren más adecuadas. El derecho al agua debe ser replanteado con urgencia para el Valle de México, pues con el actual arreglo se aprecia que el agua es de todos y de nadie, no obstante los niveles más altos cuentan con los medios para cumplir a plenitud con esta premisa, y los niveles más bajos son sólo espectadores de esta confusa relación.

Autores como David Barkin concuerdan que la oscuridad legal limita las acciones que encaminen una política del agua cuyo eje rector sea la eficiencia y la eficacia, pues aunque haya intenciones positivas como la nueva cultura del ahorro del agua y la facturación justa, si éstas no se hallan dentro de un marco claro de leyes, es difícil su aplicación, es decir los planes de nuestros organismos del agua se vuelven nulos en la aplicación:

Hay grandes divergencias de opinión sobre el derecho de acceder al agua de manera gratuita o de la tarifa que se debe cobrar [...] la CONAGUA ha emprendido una campaña para sensibilizar a la población a una elevación generalizada de las tarifas. **La nueva cultura del agua reconoce que el derecho humano al agua no implica regalarla.** Pero si una determinada calidad y pagarla de acuerdo con los costos que implican su administración. Sin embargo [...] no existe la capacidad institucional de cumplir con esta garantía, grandes segmentos de la población están marginados, dejándose brotar olas de protesta con creciente frecuencia; esto constituye un reto para operar un verdadero Estado de Derecho. (Barkin, 2006, 5).

Este sexenio está por terminar y las relaciones hídricas entre entidades así como las soluciones al desabasto han sido pocas, se sigue trayendo agua de lugares cada vez más lejanos, y la gente de esas comunidades ve con

malos ojos esta particular relación del Distrito Federal con los Estados de la Republica.

Los marcos jurídicos de cada entidad estudiada están diseñados para concentrar la toma de decisiones en los niveles estatal y federal; el nivel municipal tiene muy pocas atribuciones en torno al abasto de agua, este nivel se tiene que resignar a las aguas que el nivel estatal ó el nivel federal le asignen, es decir no podemos hablar de una solución efectiva al desabasto de agua, mientras no se considere al nivel municipal dentro de la mesa de negociaciones; no obstante alcanzar un federalismo equivalente o tripartita requiere que el nivel municipal se encuentre desarrollado administrativamente y tecnológicamente, para poder hablar de relaciones equitativas.

También observamos que los problemas que se generan en el nivel municipal muy pocas veces suelen ser atendidos por el nivel estatal o federal, por lo regular sólo son atendidos cuando representan un beneficio para los actores políticos en cuestión, dicha ayuda se hace más visible en época electoral, asignando más volúmenes de agua para aquellas localidades que así lo necesiten, es decir los actores políticos seguirán usando los recursos del Estado para mantenerse gobernando.

Por otra parte el D.F. de seguir manteniendo las tarifas diferenciadas según el tipo de colonia o predio en él que uno se encuentre (ver anexo B), sólo crearan subconsumo es decir quienes tienen que pagar menos, se verán poco presionados para cuidar del agua potable a diferencia de aquellos quienes tienen que pagar tarifas altas.

La forma en la que se ha venido operando el servicio de agua potable crea una estructura de cuasi mercado, la cual cobra el transporte del agua hacia nuestros hogares, ya que dicho pago es una obligación de los habitantes del D.F., no obstante es una obligación que no muchos cumplen y esto provoca que no haya capital para invertir en la reparación de la red hidráulica del D.F.; ésta situación sólo incrementará el estrés hídrico en la zona centro que de

seguir así en unos cuantos años cuando la escasez sea grave es muy posible que el agua sólo sea accesible a quién pueda pagar por ella.

Esta situación donde los usuarios se niegan a pagar el derecho al agua para invertir en reparación y nueva infraestructura hidráulica se repite en los niveles estatal y federal lo cual pudimos observar a lo largo de los escenarios estudiados por ejemplo cuando el director de la CONAGUA le pide a Marcelo Ebrard Casaubon que invierta en infraestructura hidráulica para el D.F. este se niega a cooperar alegando que el D.F. tiene controlados sus problemas hídricos, lo mismo sucedió en el Estado de México con el Macrocircuito, la CONAGUA se comprometió con una gran parte de capital para su conclusión, no obstante Enrique Peña Nieto no quiso tocar el tema de asignación de metros cúbicos para el Estado de México y por ende de su mantenimiento.

Esta obra como es nueva no tendrá muchos problemas de operación por el momento pero con el paso del tiempo necesitará mantenimiento de manera obligatoria lo cual provocará que el gobierno del Estado de México se planteé la necesidad de volver obligatorio el pago del agua o de aumentar las tarifas de la misma. Con el tiempo tendrá las mismas fallas que el Cutzamala hoy día, pues cada vez resulta más frecuente que corten el agua hacia el D.F. para darle mantenimiento a este enorme conjunto de presas.

En resumen desde el nivel federal hasta el nivel municipal se reproducen los mismos esquemas todos se declaran los dueños indiscutibles del agua, no obstante dentro de esta particular relación los únicos que pierden son los habitantes del Valle de México.

Lo cual llevará a la sociedad civil a pensar la necesidad de esclarecer los derechos y obligaciones del agua desde aquellos que la manejan hasta aquellos que la reciben, pues este recurso es cada vez menor y la necesidad de una respuesta sustancial a este problema es cada vez mayor.

Bibliografía

- Agranoff, Robert, "Las relaciones y las gestiones intergubernamentales" en *La nueva administración pública*, En Bañón, R. *La nueva Administración Pública*. Editorial Alianza Editorial, Madrid 1997
- Barreda Marín, Andrés (coordinador), *En defensa del agua*, Editoriales: ÍTACA, Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) ,Centro de análisis Social, Información y Formación popular México (Casifop), 2006
- Barkin, David "Coordinador", *La Gestión del agua en México: retos debates y bienestar*, Editorial Universidad de Guadalajara, México, 2006
- Garza, Gustavo (coordinador), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, Editorial GDF COLMEX, México. 2000
- Herzog-Silva, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, Editorial Joaquín Mortiz, México 2004
- Olvera, Alberto "coordinador", *La sociedad civil de la teoría a la realidad*, Editorial: COLMEX, México, 2001
- Perlo Cohen, Manuel, *¿Guerra por el agua en el Valle de México?*, Editorial UNAM, México, 2009
- Zemelman, Hugo, *Análisis social como análisis del presente*, Editorial *Anthropos-COLMEX*, México, 1999

Documentos oficiales

- CONAGUA, *Estadísticas del agua en México*, Gobierno Federal, 2010
- Comisión de Agua del Estado de México, *Prontuario de información hidráulica*, Gobierno del Estado de México, 2009
- *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, actualizado al 14 de octubre de 1999*
- Gobierno del Distrito Federal, *Programa de Manejo sustentable del Agua para la Ciudad de México (PMSACM)*, México, D.F, 2007
- Gobierno del Estado de México (SAOP), *Aspectos económicos del sector agua*, 16 de Mayo de 2007

- *Ley de Agua del Estado de México*, publicado en Toluca de Lerdo, publicado el 1 de septiembre de 1998, última reforma 2010
- *Ley de Creación de la Comisión de Agua del Estado de México*, publicado en Toluca de Lerdo el 29 de abril de 1997
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México 2011
- *Ley de Aguas Nacionales*, Última reforma publicada DOF 18-04-2008
- *Ley de Agua del Distrito Federal*, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2003
- *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF)*, Ordenamiento vigente: publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998.
- SEMARNAP, *Atlas del Agua en México 2009*, Gobierno Federal, 2009

Notas periodísticas

- Agencia Reforma, "Los estados con tarifas bajas, según las Estadísticas de Agua 2010, son Oaxaca Campeche, San Luis Potosí", *El siglo de Torreón*, 3 de abril de 2010
- Cruz, Abigail, "Pronostican graves choques por problema del agua", *El sol de México 1ra edición*, 30 de septiembre de 2007
- Enciso L., Angélica, "Luege: en su momento iré por candidatura al GDF "
- Fernández Román, Emilio, "Exprime la urbe al sur del Estado de México", *El Universal*, 16 de agosto de 2004
- Gómez, Laura y Bertha, Teresa, "Exhorta Mario Delgado a contribuyentes a no dejarse engañar con promesas de amaro", *La Jornada*, 23 de Marzo de 2010
- Gómez, Laura, "Previsión y plan de emergencia evitó colapso al comenzar corte de agua", *La Jornada*, 10 de abril de 2009
- Guillen, Guillermina, "Reinician Mazahuas protestas por el agua", *El Universal*, 27 de enero de 2005
- Martínez, Lourdes, "Acuerdan apoyos por 15 mdp para mazahuas", *El Universal*, siete de octubre de 2004

- Méndez, Alfredo, "Las armas fueron sembradas en mi casa: Hank Rhon" La Jornada, 6 de junio de 2011
- Morales, Lorena, "Niegan agua del Cutzamala", *Reforma*, 13 de junio de 2010
- Martínez, Ernesto, "El Edomex no recibirá más agua del sistema Cutzamala, advierte Luege", La Jornada, 10 de junio de 2010
- Pérez U, Matilde, "Toman Mazahuas planta potabilizadora, demandan servicios básicos", *La Jornada*, 13 de diciembre de 2006
- Ramón, René, "A la baja, el abasto de agua en el Edomex", La Jornada, 3 de junio de 2010
- Ramón, René, "Entrega Peña Nieto última etapa del Macrocircuito de agua potable", La Jornada, 31 de agosto de 2011
- Ramírez, Berta teresa, "Enfrentará el DF la restricción de agua más importante de su historia: Ebrard", *La Jornada*, 30 de marzo de 2010
- Redacción, "Miente quien niegue aspirar a la presidencia Ebrard", *El Universal*, 21 de julio de 2008
- Redacción, "Suben abasto de agua antes del corte del servicio", *La Jornada*, 30 de abril de 2010
- Romero, Gabriela y Bertha, Teresa, "Ebrard recomienda a Luege resolver, no crear problemas", *La Jornada*, 27 de Marzo de 2009
- Romero, Gabriela y Enciso, Angélica, "Desatan pugna entre CONAGUA y SACM el corte del servicio", *La Jornada*, 8 de abril de 2009
- Romero, Gabriela, "Construye el GDF red de apoyo al ingreso para más de 600 mil familias", La jornada, 18 de abril de 2009
- Robles, Johana, "SACM evalúa alza de 20% en agua por consumo excesivo", *El Universal*, 27 de octubre de 2009

Boletines

- Cámara de Diputados LXI legislatura, "Ya no tenemos agua para nuevos asentamientos en el Distrito Federal y Zona Metropolitana 2011", *Boletín No 4121*
- Comunicación social Gobierno del Estado de México, 2 de junio de 2010

- Coordinación de Comunicación, "El sistema Cutzamala es la única fuente de agua sustentable para el abastecimiento de la ZMVM", CONAGUA, 19 de febrero de 2008
- Coordinación de Comunicación, "Versión estenográfica de la conferencia de prensa", CONAGUA, celebrada en México D.F el 24 de febrero de 2010
- Coordinación de Comunicación, "Versión estenográfica de la conferencia de prensa", CONAGUA, celebrada en Tlalnepantla Estado de México, el 12 de junio de 2010
- Coordinación de Comunicación, "Versión estenográfica de la conferencia de prensa", CONAGUA, celebrada en México D.F, el 14 de diciembre de 2007

Páginas web

- Auditoria Superior de la Federación, Tomo 3 Decreto presidencial de 1982 [en línea]
<http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2005i/Tomos/T7V3.pdf>
- Cámara de diputados, Servicio de Investigación y análisis [en línea]
<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps03/9elagua.htm>
- Edición, "Tlalnepantla, Enrique Peña Nieto inaugurará el Macrocircuito de agua, beneficiando a tres mil habitantes del municipio", *política & estilo*[en línea], 3 de diciembre de 2010
<http://www.politicayestilo.com/?p=6755>
- Fernández Román Emilio, "Suspenden Obras de Macrocircuito de sistema Cutzamala", *El Universal* [en línea], 9 de octubre de 2008
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/545664.html>
- Gobierno del Estado de México, compromisos en proceso [en línea]
<http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/gobierno/resultadosdegobierno/compromisoscumplidos/index.htm>
- IFAI www.ifai.org.mx
- INEGI www.inegi.com.mx
- Morales Arturo, "Acusan a regidor de la CAEM de incumplir acuerdo en los Reyes", *Milenio*[en línea], 31 de mayo de 2009
<http://impreso.milenio.com/node/8583941>
- Notimex, "Exigen agua mazahuas con bloqueo en Toluca", *Milenio*[en línea], 2 de septiembre de 2010
<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/a171a1241e5a048787f20d8c8e55cecd>
- Organización de las Naciones Unidas [en línea]
<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

- Organización Mundial de la Salud [en línea] http://www.who.int/topics/millennium_development_goals/mdg7/es/
- Redacción, "Ecatepec sufre desabasto de agua potable debido al frecuente corte del suministro por CONAGUA y CAEM", Agencia de Noticias Independientes[en línea], 18 de diciembre de 2007 <http://tvnoticias.wordpress.com/2007/12/18/ecatepec-sufre-desabasto-de-agua-potable-debido-al-frecuente-corte-del-suministro-por-conagua-y-caem/>
- Redacción, "El Macrocircuito Cutzamala suministrará agua a comunidades de Ecatepec", Agencia de Noticias Independientes, 8 de marzo de 2008 <http://tvnoticias.wordpress.com/2008/03/08/el-microcircuito-cutzamala-suministrara-agua-a-comunidades-de-ecatepec-en-chiconautla/>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación [en línea] <http://www.scjn.gob.mx/CONOCE/QUEHACE/ASUNTOSSESION/Paginas/controversiaconstitucional.aspx>
- Salazar, Ana, "Expertos advierten conflicto por el agua", *Milenio* [en línea], 16 de noviembre de 2008 <http://impreso.milenio.com/node/7003562>
- SACM www.sacm.df.gob.mx

Revistas

- *Gestión y política pública*, vol. VI, número 2, CIDE, segundo semestre 1997
- *Nexos*, número 382, octubre de 2009
- *Tláloc* Órgano de Comunicación de la Asociación Mexicana de Hidráulica A.C, Número 42, octubre de 2008

Entrevistas

- Versión estenográfica, con el Lic. Pablo López Padilla de la Dirección General de Infraestructura Hidráulica de la CAEM, 2011 y el Lic. Gerardo Vándala

Otros documentos

- Anexo B
- Observatorio Social de América Latina, Cronología del conflicto social México 2008, México.

ENTREVISTA CON EL LIC. PABLO LÓPEZ PADILLA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INFRAESTRUCTURA HIDRAULICA DE LA CAEM

Correo electrónico seprocaem@hotmail.com

La entrevista se llevo a cabo mediante una plática a modo de no hacer sentir incomodo a nuestro informante clave, no obstante le formulamos las preguntas solidas.

Comenzamos preguntándole ¿si sabía sobre el proyecto del Macrocircuito? Él nos contestó: que era el contador Epifanio Gómez Tapia Director General de Infraestructura Hidráulica de la CAEM, quien esta encargado en esta obra. Lo cual es imposible contactar al Director ya que trabaja en campo pero que el sabe de los manejos que se realizan en esta obra.

¿Cómo se diseño la construcción del Macrocircuito? Se diseño a través de la Secretaria del Agua y Obra Pública del Gobierno del Estado de México, la CONAGUA, los municipios y CAEM, la cual consiste en construir más de 100 km de tuberías de conducción y distribución para abastecer a más de 1,300,000 habitantes y usuarios de este Macrocircuito de agua potable; se llevaron a cabo obras constructivas de alto impacto que implicaron la instalación de 186 km. de tubería de acero, líneas troncales, interconexiones (caso de Ecatepec), reposición de pavimento (Los Reyes), cruces para el Río la Compañía, la Autopista México - Puebla y el Canal General, puente vehicular y la instalación de una planta de bombeo, para suministro de agua potable a los municipios de Ixtapaluca, Chicoloapan, Chalco y Valle de Chalco; aparte de los tramos para Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romera, Tlalnepantla de Baz y Tultitlan.

¿Cuáles han sido las problemáticas para la construcción de este proyecto?

Han sido varios problemas, uno que hay unos municipios que pertenecen a otros partidos los cuales no interceden por nosotros a las comunidades para la construcción de la obra, por lo consiguiente en el Municipio de Ecatepec se tuvo que desviar el trayecto de la obra por las demandas ciudadanas, esto generó gastos con el presupuesto contemplado, materiales, tiempo, lo que perjudicó que se atrasaran las obras del Macrocircuito. La CONAGUA no nos financia los gastos por estos problemas. Lo resolvemos nosotros.

¿Qué me puede decir sobre el decreto presidencial del 82 sobre el convenio que hubo entre el gobierno del estado de México y el Distrito Federal?

No es el único decreto ya que hubo decretos presidenciales desde antes y que aún siguen vigentes. Donde puedes encontrar es en la ley de transparencia, no creo que te nieguen esa información, no como antes que uno no tenía el acceso de la información sobre el manejo de la administración pública del Estado de México con referente a los Servicios Públicos del Agua Potable.

¿Cómo ves el problema del agua potable para el Valle de México? Para mi uno de los problemas del agua es que la zona del Estado de México es seca los caudales se están secando por el medio ambiente que ha sufrido cambios, al igual al desaprovechamiento del agua, las fugas, la inconsciencia de la gente del uso del agua.

ENTREVISTA DE CONAGUA

Fueron varias ocasiones que quisimos sacarle información a alguien de la CONAGUA para que nos explicara como es el manejo y funcionamiento de la obra del Macrocircuito.

Un hombre que trabaja en la recepción amablemente nos dijo que la obra del Macrocircuito se hizo por que así esta marcado con el Plan de Desarrollo Nacional, para esto nos obsequiaron unos libros sobre el Programa Nacional Hídrico (2007-2012), en el cual indica todos los programas que se llevaran a cabo en ese periodo con la infraestructura hidráulica en todo el país.

Fuimos a hablar con la Coordinadora General de Atención Institucional: Heidi Storsberg Montes, la cual se encontraba ocupada y su secretaria nos dio algunos datos para visitar otras instituciones.

Sin embargo fuimos otro día a la CONAGUA para indagar sobre esta obra, el resultado fue una breve charla con la siguiente persona:

ENTREVISTA CON EL LIC. GERARDO VÁNDALA Coordinador General de Proyectos de Abastecimiento del Agua Potable y Saneamiento del Valle de México de la CONAGUA

¿Cómo se diseñó la construcción del Macrocircuito?

Uy los que diseñaron ese proyecto ya no están aquí ese proyecto tiene muchos años de haberse diseñado fue diseñado en etapas, la primera etapa fue propuesta por Arturo Montiel y apoyada por la CONAGUA. Pero gracias a este proyecto se creó la Coordinación General de Proyectos de Abastecimiento del Agua Potable y Saneamiento del Valle de México que es esta área. La terminación de la obra está a cargo del actual gobernador del Estado, Peña Nieto con quien la CONAGUA firmo un acuerdo financiero para su conclusión.

¿Cómo se coordina la CONAGUA con el CAEM para la construcción que todavía falta por concluirse? La CONAGUA no se encarga de la construcción de esta obra solamente el CAEM es el que tiene la responsabilidad de este proyecto. Donde puedes encontrar información es en el CAEM, pero mucha de esa información no es accesible para el público...

Anexo B Tarifas para usuarios domésticos

Tarifa sin subsidio popular

Consumo en Litros		Tarifa	
Limite Inferior	Limite Superior	Cuota Minima	Cuota Adicional por cada 1,000 litros excedentes al limite inferior
0	15,000	345.00	
MAYOR A 15,000	20,000	845.00	23.00
MAYOR A 20,000	30,000	860.00	23.00
MAYOR A 30,000	40,000	600.00	23.00
MAYOR A 40,000	50,000	920.00	23.00
MAYOR A 50,000	70,000	1,150.00	28.00
MAYOR A 70,000	90,000	1,715.00	32.50
MAYOR A 90,000	120,000	2,320.00	40.50

Tarifa baja

Consumo en Litros		Tarifa Clasificación Baja	
Limite inferior	Limite Superior	Cuota Minima	Cuota Adicional por cada 1,000 litros excedentes al limite inferior
0	15,000	\$ 34.00	\$0.00
MAYOR A 15,000	20,000	74.00	5.90
MAYOR A 20,000	30,000	63.00	7.00
MAYOR A 30,000	40,000	133.00	7.01
MAYOR A 40,000	50,000	203.10	14.19
MAYOR A 50,000	70,000	345.00	21.00
MAYOR A 70,000	90,000	785.00	23.00
MAYOR A 90,000	120,000	1,325.00	40.00

En el caso de que no haya medidor instalado, el medidor esté descompuesto o exista la imposibilidad de efectuar la lectura del consumo, los derechos señalados se pagarán de acuerdo a lo siguiente:

a). Tratándose de tomas de uso doméstico, se pagará el derecho considerando el consumo promedio que corresponda a la colonia catastral en que se encuentre el inmueble en que esté instalada la toma, siempre que en dicha colonia catastral el número de tomas con medidor sea mayor o igual al 70% del total de tomas existentes en esa colonia. Cuando el medidor esté descompuesto se pagará el derecho considerando el consumo histórico del usuario hasta por un año. (Código Fiscal de Distrito Federal, 2010, p 80, 75, 76, 77, 78)

Tarifa

Consumo en Litros		Tarifa Clasificación Popular	
Limite Inferior	Limite Superior	Cuota Minima	Cuota Adicional por cada 1,000 litros excedentes al limite inferior
0	15,000	\$ 30.00	\$0.00
MAYOR A 15,000	20,000	30.00	2.00
MAYOR A 20,000	30,000	45.00	4.00
MAYOR A 30,000	40,000	80.00	7.80
MAYOR A 40,000	50,000	100.00	7.81
MAYOR A 50,000	70,000	230.10	20.81
MAYOR A 70,000	90,000	657.10	23.00
MAYOR A 90,000	120,000	1,117.10	40.00

Tarifa media

Consumo en Litros		Tarifa Clasificación Media	
Limite inferior	Limite Superior	Cuota Minima	Cuota Adicional por cada 1,000 litros excedentes al limite inferior
0	15,000	\$ 112.50	\$1.00
MAYOR A 15,000	20,000	112.50	15.50
MAYOR A 20,000	30,000	120.00	22.72
MAYOR A 30,000	40,000	1,075.00	30.00
MAYOR A 40,000	120,000	1,075.00	40.00

Tarifa Alta

Consumo en Litros		Tarifa Clasificación Alta	
Limite Inferior	Limite Superior	Cuota Minima	Cuota Adicional por cada 1,000 litros excedentes al limite inferior
0	15,000	\$135.00	\$0.00
MAYOR A 15,000	20,000	135.00	15.20
MAYOR A 20,000	30,000	211.00	15.21
MAYOR A 30,000	40,000	363.10	15.22
MAYOR A 40,000	50,000	515.30	15.22
MAYOR A 50,000	70,000	687.60	23.22
MAYOR A 70,000	90,000	1,132.00	30.00
MAYOR A 90,000	120,000	1,732.00	40.00

Coordinación de Certificación y Registro

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada Humano me es ajeno