

POSTURAS POLÍTICAS FRENTE A LA ESCASEZ DE AGUA EN LA CUENCA DE CHAPALA: EL CASO DEL CRÉDITO JAPONÉS

Brigitte Boehm y Juan Manuel Durán*

INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo¹ deseamos mostrar, más que resultados acabados de nuestro trabajo sobre la historia del uso y el manejo del agua en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago,² algunas de las preocupaciones recientes que se desprenden de la consulta de documentos y periódicos que tenemos a la mano en una primera etapa.

En la ciudad de Guadalajara la problemática del agua ha sido un tema recurrente en su historia. Las fuentes de abasto de agua y el sistema de drenaje y saneamiento han sido modificados constantemente desde su fundación en 1542. Hasta este siglo, la ciudad se surtía de los diversos manantiales encontrados en su zona aledaña. Hoy el número de lugares de extracción de agua para la ciudad ha crecido; sus principales fuentes son: el Lago de Chapala en 60%, la presa Calderón en 12%, y varios sistemas de pozos y manantiales (Agua Azul, Dean, Colomos, Tesistán, Bajío La Arena, Toluquilla, etc.) en 28%.³ La situación por la que ha pasado el Lago de Chapala este año, debido a la sequía, pero sobre todo a la cada vez menor entrada de agua por su afluente, el Lerma, pone de relieve los problemas de abastecimiento de Guadalajara. En lo tocante al agua, los estados que forman parte de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago comparten intereses, pero no se organizan para buscar la conservación de la cuenca y el bienestar de las personas que dependen de ella.

Hay una ausencia de proyectos concretos que tomen en cuenta de manera integral las necesidades de la región en las políticas del agua. Las soluciones giran en torno a la

* Brigitte Boehm es antropóloga e investigadora de El Colegio de Michoacán. Juan Manuel Durán es especialista en desarrollo económico y social. Investigador de la Universidad de Guadalajara.

1. Este trabajo es el resultado del equipo de investigación para el proyecto "Historia ecológica y social de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago", en particular agradecemos a Mariana Munguía y Alicia Torres por su colaboración en esta ponencia.
2. Nos referimos al proyecto conjunto de Brigitte Boehm, Juan Manuel Durán Juárez y Martín Sánchez Rodríguez, que realizamos en El Colegio de Michoacán y el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, y que cuenta con apoyo financiero del CONACYT. Nos dividimos la tarea por subregiones: la cuenca de Chapala –trabajada por Brigitte–, la cuenca del Santiago –encargada a Juan Manuel– y la del Duero –bajo la responsabilidad de Martín Sánchez, quien también se ocupa del afluente guanajuatense, el río de La Laja.
3. Juan Manuel Ramírez, (coord.), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los Ayuntamientos, México*, UNAM / UdeG / Porrúa, 1998, p. 104.

satisfacción de las necesidades de agua de la zona metropolitana de Guadalajara y sólo varían con respecto a la jerarquía y las prioridades que conceden a las subregiones circundantes afectadas. La recuperación de Chapala sólo parece ser posible si a cambio se aprovechan los recursos hídricos de otra subregión.

En el transcurso de los procesos de generación de demandas y de su asunción organizada, los representantes de la sociedad civil adoptan las líneas de los sectores más poderosos (los habitantes de Guadalajara), también se detecta la ambigüedad con respecto a los presupuestos disponibles, sus fuentes y sus aplicaciones comprometidas. Llama la atención la falta de vínculos de las autoridades regionales y de sus representantes en las cámaras de diputados (local y federal) con el primer mandatario de la nación y sus equipos operativos y asesores.

La sequía sufrida durante 1998 puso en situación crítica al Lago de Chapala, ya que se cuestionó la postura del gobierno en torno a la conservación del lago. Esto ocasionó una mayor conciencia de los problemas de abastecimiento de agua, para los habitantes de la ribera y la cuenca en general, y se trató de fomentar una cultura del agua, sobre todo en los habitantes de la ciudad de Guadalajara. Al aparecer las lluvias tan abundantes en la región en agosto de ese año, las noticias se enfocaron más en mostrar la recuperación del lago, dejando a un lado las soluciones que se requerían para su sobrevivencia. Como dijo el director del SIAPA, “esperan que la solución caiga del cielo” (*El Informador*, 18-10-98: 7-B).

Uno de los problemas en torno a la cuestión hidráulica de la cuenca que ha llamado más la atención en los últimos meses, y que llevó a intensos debates en el congreso del estado de Jalisco, es “el proyecto del crédito japonés”. Fue una iniciativa de financiamiento presentada por el ejecutivo del estado en febrero de 1998, para el “Proyecto de Suministro de Agua Potable y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Guadalajara”. Este comprendía un crédito de un monto de 150 millones de dólares de parte de una organización japonesa llamada Overseas Economic and Cooperation Fund, así como un apoyo federal por la misma cantidad. Sin embargo, los créditos fueron suspendidos después de siete meses y dos intentos de aprobación por parte del congreso.

Esta no es la primera vez que se solicita un crédito internacional para proyectos hidráulicos en la ciudad. Hasta el siglo XIX, el financiamiento de las diferentes obras hidráulicas, había corrido por parte del ayuntamiento y del gobierno del estado. En abril de 1898, contando la ciudad con apenas 83 934 habitantes, la Legislatura del Estado autorizó contratar un préstamo con valor de un millón quinientos mil pesos oro, para invertir su producto en el drenaje y saneamiento, en el abastecimiento de agua, y otras obras hidráulicas. El proyecto que cubría el crédito fue promovido por el entonces gobernador interino, general Luis C. Curiel, quien ya habiendo captado las aguas del manantial del Colli, comenzó a ocuparse en el aprovechamiento de nuevos manantiales, “convencido de que el volumen de las aguas del Colli jamás serían suficientes por sí solas para satisfacer las necesidades públicas”.⁴ También se vio la necesidad de construir un buen sistema de cloacas, ya que las existentes eran insu-

4. “Informe que rinde el Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, General Luis C. Curiel al XVIII Congreso dando cuenta del producto de los dos empréstitos contratados en 1898 y 1900 y de su inversión”, Guadalajara, Talleres de Imprenta, estereotipía, encuadernación y rayados de Luis G. González, 1903, p. 16.

ficientes, lo que ocasionaba una elevada mortalidad entre los habitantes. El crédito se acordó con Michael W. O'Boyle y George Shaw Cook, llevando a cabo la operación financiera y los contratos necesarios. Este financiamiento se amplió en enero de 1900 por un millón de pesos más. La obra más costosa dentro de este proyecto fue la referente al drenaje y saneamiento. Las obras se realizaron como se estipuló en el acuerdo y el crédito fue pagado en su totalidad.⁵

Quizás, a cien años de distancia, lo novedoso es el contexto social en que se presentó el crédito japonés, como se le conoce, solicitado en 1998. Hemos sido testigos de un proceso legislativo nunca antes dado, resultado de varias nuevas situaciones. Uno de los aspectos más significativos que incidió probablemente en el curso que tomó la propuesta fue la pluralidad política al interior del congreso del estado, que se presentó cuando el 9 de noviembre de 1997 el Partido Acción Nacional (PAN) perdiera la mayoría absoluta. Esta situación ocasionó serios conflictos entre el poder ejecutivo y el legislativo estatales. La presentación del proyecto del crédito japonés fue de los primeros debates suscitados por esta lucha de poderes, que a su vez hizo un replanteamiento de las relaciones entre el gobierno del estado y el congreso, y la necesidad de cuestionar el papel de cada uno, así como la manera de hacer política en un marco de mayor equilibrio entre poderes. Por otra parte, dio como resultado que problemas sociales no resueltos, tales como el del abastecimiento de agua, la contaminación y el saneamiento, se hicieran públicos. En este sentido, el papel de los medios de comunicación fue importante en la difusión de los mismos y en los conflictos derivados de ellos.

Otro aspecto más conocido por todos es el proceso de internacionalización en el cual estamos cada vez más inmersos, y con el cual el Estado mexicano se comprometió a través de la firma del Tratado de Libre Comercio. Por otro lado, surgen discursos mundiales, en consideración de los problemas ambientales y sociales, a favor de un desarrollo sustentable como modelo alternativo a la lógica irracional del capitalismo. Este discurso cobra importancia debido a la crisis económica en que está sumido el país, y su dramática situación social. Los lineamientos que se asoman en las políticas nacionales nos permiten entender la manera en que está planteado este proyecto, y la justificación del crédito, el cual está atado al cumplimiento de las normas internacionales ambientales a las que debemos satisfacer.

Nos parece que el proyecto presentado a la consideración del congreso causó tanta polémica porque llevó, cuando menos, a debatir problemas cruciales sobre el desarrollo de Jalisco, en una nueva relación de fuerzas políticas en la cual los actores tienen presencia pública. Los problemas fundamentales para la zona metropolitana de Guadalajara son: el abastecimiento de agua y la conservación del Lago de Chapala, la contaminación urbano-industrial del agua y su saneamiento, y la privatización del organismo que proporciona el servicio y fija las tarifas del agua.

La descripción de las situaciones generadas desde la presentación de la propuesta al congreso, las discusiones en torno a su aceptación por los diferentes actores, las negociaciones, nos permiten visualizar las posibilidades de que se pueda realizar un proyecto de "desarrollo sustentable".

5. *Ibid.*

EL PROYECTO ESTATAL

En el “Proyecto de Suministro de Agua Potable y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Guadalajara”, presentado por el ejecutivo del estado de Jalisco al congreso para su aprobación, se señalaba que el 27 de junio de 1997 se firmó un protocolo entre el gobierno de México y el de Japón, correspondiente al crédito que la Overseas Economic and Cooperation Fund (OECF), que sería otorgado al gobierno del estado de Jalisco para el desarrollo de un plan de agua potable y saneamiento en la zona metropolitana de Guadalajara.

El valor total del proyecto se estimó en unos 300 millones de dólares. De ellos, el gobierno federal se comprometió a aportar 50%, no reembolsable por parte del gobierno del estado. Los 150 millones restantes serían cubiertos con el crédito japonés de la OECF, y pagados por el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), con el aval del gobierno del estado.

El crédito de la OECF tiene las siguientes características: monto, hasta 150 millones de dólares; tasa, entre 3.5 y 4.0% anual en yenes; plazo, 25 años con siete de gracia en el pago de capital. Este crédito se convertiría en pesos mexicanos para el gobierno del estado, vía intermediación de BANOBRAS, que agregaría a la tasa inicial en yenes el costo de la cobertura por riesgo cambiario y su margen de intermediación.⁶

El proyecto pretendía tres acciones generales, una sobre el abastecimiento del agua para Guadalajara, otra sobre el saneamiento y una más sobre la organización institucional.

Abastecimiento

Actualmente el abasto de agua para la ciudad es de nueve metros cúbicos por segundo, los cuales ya no cubren la demanda. Existen varios proyectos alternativos que han sido planteados con anterioridad para resolver el problema del agua de la ZMG. En 1990, se autorizó aprovechar las aguas del río Verde para el abastecimiento de la ciudad y disminuir la extracción de agua del Lago de Chapala, para su conservación. Para este efecto se planeó el proyecto La Zurda-Calderón, que consistía en varias obras hidráulicas que asegurarían el abasto de agua a largo plazo, dotando en total 14 m³/s. Este proyecto, iniciado un sexenio antes, llegó sólo a la terminación de una fase de tres. Esta consistió en la construcción de la presa Calderón con su acueducto a la ZMG, y el inicio de la planta potabilizadora San Gaspar. Quedaron pendientes la presa de contención El Purgatorio sobre el río Verde, así como las presas Zurda I y II, la presa reguladora El Salto, y la terminación de la potabilizadora San Gaspar. Este proyecto fue suspendido a la entrada del nuevo gobernador interino. Al parecer, su suspensión se debía en gran parte al alto costo de bombeo de la presa El Purgatorio, ya que estaba a 600 metros de carga, por lo que se requerirían tres estaciones de bombeo. Fue así que surgió como alternativa el proyecto de la presa Picachos, donde el bombeo se redujo a 240 metros de carga.

La primera acción planteada en el proyecto presentado por el ejecutivo era un fondo para el mejoramiento de la eficiencia del SIAPA, el cual buscaba mejorar la gestión del

6. “Proyecto de Suministro de Agua Potable y Saneamiento de la ZMG”.

organismo, el padrón de usuarios, la instalación de medidores, macromedidores, equipo de cómputo, recuperación de caudales, equipo de desazolve, equipo de monitoreo de colectores. El proyecto consideraba también un fondo para el programa de abastecimiento de agua, que contemplaría la ampliación de una planta potabilizadora y la rehabilitación de otras ya existentes, la expansión del sistema de distribución, la reapertura de los viejos surtidores de Ocotlán-Atequiza-Las Pintas (agua de Chapala) y la construcción de un acueducto para llevar agua de la presa de El Salto a la de Calderón o Elías González Chávez. Con estas obras, el abasto de agua se incrementaría en 1.5 m³/s.

Saneamiento

La justificación de este proyecto se basó en la supuesta búsqueda de un desarrollo sustentable para Guadalajara. El saneamiento de aguas residuales de la zona metropolitana de Guadalajara constituye la parte más importante del proyecto por su monto financiero. En su equivalencia, el crédito japonés se destinaría en su totalidad a la construcción de plantas de tratamiento, ya que eso fue lo acordado por la OECF para el destino del crédito que otorgaba. Con la construcción de estas plantas se lograría cumplir con la norma oficial mexicana NOM-001-ECOL-96, que regula la calidad de las descargas de aguas residuales, puesta en vigor desde 1996. El plazo para cumplir las metas sería el primero de enero del año 2000.

El Salto, Jalisco, tiene desechos de industrias químicas, alimenticias y farmacéuticas. Los principales cuerpos receptores de agua son el río Grande de Santiago, que recibe las descargas municipales de las zona metropolitana de Guadalajara y de Ocotlán, La cantidad medida como DBO (demanda bioquímica de oxígeno) que se descarga en el río Santiago, proveniente de la zona metropolitana, es de 375 mg/l, mayor al generado en la ciudad de México. En el monitoreo de los diversos cuerpos receptores de agua, se pudo apreciar que de los ríos más alterados, uno era precisamente el río Santiago.

En la ribera del lago de Chapala y a lo largo del río Grande de Santiago, desde Ocotlán hasta el Salto, existen 16 plantas de tratamiento de agua, las cuales cubren un caudal total de 600 litros por segundo y dan servicio a una población aproximada de 330 000 habitantes.

Sin embargo, la ciudad de Guadalajara no cuenta con plantas de tratamiento de aguas residuales, mismas que pasan a la planta hidroeléctrica de Agua Prieta y posteriormente descargan al río Santiago.

El fondo para obras de saneamiento, contemplado por la totalidad del crédito japonés, era para la construcción de tres nuevas plantas de tratamiento de aguas residuales: una en la cuenca del Ahogado, otra en Río Blanco, y una más en Atemajac. Con las instalaciones de saneamiento de aguas residuales se mejoraría la calidad del agua, al eliminar las descargas de aguas residuales no tratadas y de desperdicios sólidos acumulados en el río Santiago.

Organismo regulador

También se solicitó un cambio en el marco jurídico que de alguna manera “garantice la independencia económica y operativa del SIAPA como operador del servicio”. En esta iniciativa de ley se incluyeron los siguientes rubros:

- La creación de la Comisión Estatal del Agua.
- La creación de un organismo regulador, que tendría como objetivos vigilar la buena operación y el funcionamiento físico y comercial de los organismos operadores, con base en parámetros determinados y reglamentos.
- La facultad del organismo regulador para aprobar las tarifas por el servicio de abastecimiento de agua y saneamiento.
- La facultad de los organismos operadores de cobrar por los servicios prestados.
- La facultad de los organismos operadores para suspender el servicio en caso de demora en el pago.⁷

En el proyecto, el pago de la deuda del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado, SIAPA, así como del préstamo de la OECF, se basaba en la recuperación y mejora de las eficiencias de este organismo, y en el incremento de sus tarifas de agua: 14% en 1998, 7% en 1999 y 4% en 2000. Hay que agregar que las tarifas del agua no estaban ajustadas ni siquiera a la inflación y, como consecuencia, los ingresos del organismo disminuían en términos reales.⁸

LOS ACTORES SOCIALES FRENTE AL CRÉDITO JAPONÉS

Alrededor del crédito japonés puede centrarse el análisis de las distintas partes que con mayor o menor autoridad participaron y externaron su voz en torno a la problemática del agua en la región durante ese periodo crítico. A continuación expondremos, de manera cronológica y según los participantes, el proceso de discusión del crédito, el cual duró casi siete meses.

Presentación y rechazo inicial del crédito: el papel de la Comisión

Las primeras inconformidades externadas por los diputados se suscitaron desde antes de que fuera turnada la propuesta a comisiones después de su llegada al congreso el 11 de marzo. Los secretarios de Finanzas y Desarrollo Urbano organizaron un desayuno de convencimiento a los inconformes el 12 de febrero de 1998 (*Siglo 21*, 4-3-98). El planteamiento del proyecto anunciaba que se solucionarían los problemas de abasto de agua para la ZMG hasta el año 2010.

Al congreso del estado correspondía aprobar la expedición del decreto, concretamente a las comisiones de Hacienda y de Desarrollo Económico y Social. El PAN, partido al que pertenece el gobierno del estado, respaldaba íntegramente la propuesta de este a través del titular de la comisión de Hacienda en el congreso local, mientras que la comisión de Desarrollo Económico y Social y su presidente decidieron analizar el proyecto.

A principios de marzo, la comisión de Desarrollo Económico y Social interpuso objeción argumentando que el congreso desconocía las condiciones financieras del crédito

7. Documento "Proyecto de Suministro de Agua Potable y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Guadalajara", Gobierno del Estado de Jalisco, febrero de 1998, p. 3.

8. *Ibid.*, p. 31.

(*El Financiero*, 4-3-98: 73). Dicha comisión externó dudas sobre el monto real del crédito, la capacidad de endeudamiento del SIAPA, la efectividad de las obras proyectadas, la dificultad de establecer y elevar las tarifas, así como la falta de atención a Chapala. No se planteaban políticas enfocadas de conservación ni alternativas de suministro para Guadalajara. De esta forma, la comisión logró obligar al gobierno estatal y al SIAPA a la entrega del proyecto completo y enseguida convocó a un “Foro de Análisis y Reflexión sobre el problema de Suministro de Agua Potable y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Guadalajara”, realizado los días 20 y 23 de marzo.

A este foro se invitaron especialistas que trataron los temas incluidos en la propuesta, y las conclusiones del mismo sirvieron de base para el dictamen que emitió la comisión de Desarrollo Económico y Social del congreso, en el que no se aprobó que el SIAPA contratara el crédito. Este dictamen concluyó lo siguiente:

- Respecto a la propuesta de abastecimiento de agua para la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG), se consideró que la alternativa planteada tenía algunos inconvenientes. Tomando en cuenta su costo-beneficio, el acueducto El Salto-Elías González Chávez (o Calderón), representaba una solución sólo a mediano plazo, ya que sólo aportaría 1.5 m³/s más a la ciudad, mientras que la demanda crecía casi medio metro por segundo cada año. Aparte de que aplazaría la realización de obras más importantes. Se concluyó que el proyecto de construcción del acueducto referido mantenía al lago de Chapala como principal fuente de abastecimiento de agua potable para la ZMG, lo que postergaba de manera indefinida las obras correspondientes a otras fuentes de abastecimiento alternativas. Por lo que daba por sentado que el vaso mantendría una capacidad de suministro constante. Las condiciones críticas del lago, que amenazaban con transformarlo en una laguna de régimen intermitente, eran un indicador de los problemas de abastecimiento de agua potable en la ZMG.
- En cuanto al saneamiento de aguas residuales, se concluyó que la planta de tratamiento de Agua Prieta debería ser de mayor tamaño y capacidad, ya que sanearía tanto aguas residuales de origen doméstico como industrial provenientes del colector de los ríos San Juan de Dios y Atemajac. A pesar de esto, el proyecto tampoco contempló medidas para hacer corresponsables a las industrias asentadas en la ZMG en dicho proyecto. Coincidió también con la necesidad de que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) participara en los costos. Concluyeron que el proyecto no contemplaba un programa de reutilización de aguas residuales tratadas, salvo por la planta de El Ahogado. A su vez, esta última planta recibiría aguas de los municipios de El Salto y Tlajomulco de Zúñiga, los cuales no pertenecían a la red del SIAPA, por lo que los habitantes de la ZMG tendrían que pagar por el tratamiento de aguas de otros municipios.
- En lo referente a la organización del SIAPA y el mejoramiento de su eficiencia, opinaron que era razonable e impostergable realizarlos. Se plantearon conflictos respecto al pago del crédito, ya que de por sí el SIAPA estaba muy endeudado, por lo que se necesitarían fuertes incrementos en las tarifas, lo cual provocaría descontento en la población.

Así, al término del mes de marzo, el congreso del estado, después de empatar, con los votos que emitieron el PRI, PRD, y Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en contra del

proyecto, este se rechazó.⁹ El gobierno jalisciense declaró diferido el proceso y prometió la elaboración de una nueva propuesta.¹⁰

De la reconstrucción del proyecto a la toma del congreso

A partir de las propuestas hechas en el dictamen por la comisión de Desarrollo Económico y Social, se replanteó el proyecto del crédito japonés, para así buscar soluciones a los problemas de abasto, saneamiento y manejo del agua en la ciudad. El gobierno del estado hizo las modificaciones para volverlo a pasar al congreso.

En el mes de abril, se solicitó la opinión a instituciones académicas para el replanteamiento del proyecto. La opinión del comité para el estudio del agua, creado para evaluar el proyecto, la convergencia de otras alternativas al proyecto de abastecimiento como la presa El Purgatorio o Picachos (El Informador, 5-6-98: 3-B); este comité señaló que el proyecto debía dar soluciones a largo plazo, y debían considerarse las regiones donde se realizaran las obras de captación, conducción, almacenamiento y tratamiento de aguas, y no únicamente enfocarse a la ZMG.

La alternativa Picachos-El Salto-Calderón-zona metropolitana de Guadalajara fue la opción más apoyada, dado que permitiría mantener e incluso disminuir el caudal que se le extraía al lago de Chapala para garantizar su conservación.

Y la planta de tratamiento de Agua Prieta, por ser la obra de mayor envergadura, se situaría en la zona aledaña, en donde está ubicada la planta hidroeléctrica de la Comisión Federal de Electricidad.

El PRD convocó a una segunda reunión de especialistas, esta vez en saneamiento de aguas residuales, que se celebró el 22 de mayo. Esta estuvo presidida por representantes del SIAPA y la Comisión Nacional del Agua (CNA), así como por el representante gubernamental del Proyecto de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento de la ZMG. El propósito de la reunión fue desahogar la agenda de acuerdos celebrados entre la comisión de Seguimiento del PRD y el gobierno del estado para que, con la participación de especialistas en saneamiento, se determinara: a) el volumen de contaminantes de las aguas residuales municipales, identificando el que correspondía al uso doméstico e industrial, con el objeto de asegurar que las plantas de tratamiento tuvieran sólo el tamaño y costo necesario para sanear únicamente aguas residuales de uso doméstico, y b) identificar en qué porcentaje las aguas residuales no se autodepuran por la existencia de la planta hidroeléctrica de la CFE, la cual evita su caída natural por la Barranca.

De esta reunión se concluyó que las aguas residuales de la ZMG transportan más contaminantes que el común por la gran concentración de residuos de origen industrial. En cuanto a la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales, se concluyó que si fueran diseñadas solamente para sanear aguas residuales de uso doméstico, tendrían un costo mucho menor al contemplado. Si bien el proceso de tratamiento planteado era alto, se

9. El Congreso del Estado de Jalisco se conformaba por 20 diputados del PAN, 17 del PRI, dos del PRD, y uno del PVEM.

10. La noticia apareció en todos los diarios locales y en algunos nacionales.

redujeron las exigencias de saneamiento de aguas con la nueva norma NOM-001-ECOL-96. Con esto, la Planta de Agua Prieta, con una capacidad de 9 m³/s, tendría un costo de 45 millones de dólares. En el caso de que las plantas fueran diseñadas para sanear también el excedente de agua residual industrial, se debería identificar un mecanismo claro por el cual las industrias asumieran ese costo mediante una cuota especial, para que este no recayera en los usuarios domésticos.

Con estos nuevos elementos, los especialistas invitados de la CNA se comprometieron a identificar el proceso más adecuado de saneamiento que podría efectuar el SIAPA al menor costo posible y cumpliendo con los parámetros que fijaba la norma.

Los especialistas de la CNA acordaron identificar con más precisión el volumen de descargas contaminantes de origen industrial, con el fin de aplicar una cuota especial de saneamiento a las industrias de acuerdo con sus desechos, y eximir así a los usuarios domésticos.

Con base en este foro, el PRD propuso otra opción: revisar las dimensiones de las plantas de tratamiento para sanear únicamente aguas residuales de uso doméstico, obligando a las industrias a sanear sus aguas antes de desecharlas, y que la CFE cooperara en la inversión y contribuyera con el costo de operación de la planta de Agua Prieta, en proporción a la contaminación incrementada por su planta.

Los especialistas propusieron también tomar en cuenta el acuerdo firmado en mayo por el gobierno del estado y la CNA, en el que se le cedía a los productores ganaderos de la cuenca del río Verde 0.4 m³/s de los 10 m³/s que se planteaba destinar a la ZMG. Esto significó que el aumento al abasto contemplado en el proyecto, se redujera a 1.1 m³/s.

A pesar de las propuestas, no hubo modificación alguna al proyecto. En esta segunda versión se habló de que el ejecutivo se comprometía a acordar con la CFE la conservación de una planta de tratamiento en Agua Prieta. Pero las obras seguían siendo las mismas, así como lo concerniente al SIAPA.

El 11 de junio, cuando la segunda iniciativa del crédito iba a ser votada para pasarla a comisiones, 19 legisladores de oposición –el total de diputados del PRI, uno de los dos diputados del PRD, y la diputada del PVEM– decidieron tomar la tribuna legislativa logrando que se suspendiera la sesión, bajo el argumento de una violación al artículo 30 de la Constitución local, que indicaba que una iniciativa desechada por el poder legislativo no podía discutirse hasta después de seis meses. El secretario de Finanzas aceptó retirar la propuesta y se integró una comisión de cinco diputados del PRI y funcionarios estatales para una tercera formulación de la iniciativa del crédito japonés.

A partir del conflicto generado por la toma del congreso, se definieron diferentes posturas políticas de los actores involucrados. Mientras que se hablaba de una crisis entre el Legislativo y el Ejecutivo, los partidos políticos formularon sus propuestas al proyecto, ya que el estado decidió manejar el diálogo por partes.

Resultado de la comisión integrada para la reformulación del proyecto, se tuvieron propuestas por parte del PRI y la opinión del ejecutivo. El PRI concluyó que el aprovechamiento de las aguas del río Verde en el punto denominado El Purgatorio era una opción viable de abastecimiento de agua a la ZMG. Señalaba que debía ser reconocida por el Ejecutivo del estado, al tener ventajas ostensibles en cuanto a cantidad de metros cúbicos por segundo que aportaba (4.5.m³/s), tiempo de construcción (de 14 a 18 meses) y sustentabilidad de largo plazo.

Las dimensiones y características de las plantas de tratamiento se ajustaban a las necesidades de la ZMG para sanear aguas de origen habitacional, y el diseño consideraba las normas ecológicas que debían cumplir del año 2000 hasta el 2010. Se planteaba la corresponsabilidad entre el estado y los ayuntamientos con la deuda del crédito del SIAPA.

En relación con el problema de abastecimiento de agua potable en la ZMG, el gobierno del estado reconoció que era una de las prioridades que debían ser atendidas por el ejecutivo. Se coincidió en que el río Verde sería la fuente futura del abastecimiento para la ZMG, pero se argumentó que la inversión inicial resultaba significativamente superior a los recursos que se tenían disponibles por parte de la federación para este proyecto (considerado como complementario por parte del ejecutivo). Los estudios presentados por la CNA demostraron que el costo integral por metro cúbico del proyecto del acueducto de El Salto-Presa Elías González Chávez (Calderón) era el más conveniente. El Ejecutivo se comprometió a mejorar la eficiencia global del SIAPA en 20 puntos porcentuales en un término de seis años.

Según datos proporcionados por la CNA, el costo por metro cúbico de agua tratada era de 12.5 millones de dólares. Pero se podía reducir esta cantidad a 11 millones de dólares por metro cúbico. También se comprometió el ejecutivo a asegurar que la CFE participara con un monto proporcional a los beneficios que recibiría de la planta de Agua Prieta.

El gobierno del estado aceptó la sugerencia de sujetar la aplicación de los recursos a la vigilancia de una comisión creada ex-profeso por ciertos miembros del congreso del estado, así como supeditar el ejercicio del crédito a la aportación del gobierno federal de la parte acordada (150 millones de dólares). Con esto se comprometió a mejorar la eficiencia global del SIAPA.

El alivio a la deuda del SIAPA se realizaría al cien por ciento de los recargos e intereses acumulados, más no en los adeudos principales. Se condicionaría a que se mantuviera al corriente la cuenta por los siguientes 24 meses. De no cumplir con este requisito, se suspendería el mismo por el total del monto perdonado. En los casos que ameritara y así lo solicitara la ciudadanía, se podría dar plazo para el cumplimiento de las obligaciones antiguas sujetas a este programa. Se diseñarían mecanismos para que los beneficios de este alivio llegaran a las personas que más lo requirieran, evitando distorsiones que favorecieran a quienes no lo necesitaban.

El SIAPA se limitó a declarar lacónicamente que tenía ya en ejecución diversas obras para suministrar más agua a la zona metropolitana, de Chapala y otras fuentes, denotando su preocupación por evitar los conflictos en su jurisdicción urbana provocados por la racionalización del agua.¹¹ Por lo demás, el titular y otros funcionarios proporcionaron datos técnicos a la prensa y al congreso para favorecer la aprobación del crédito japonés. Su postura giró sobre todo en torno a una alza de 17 a 25% en las tarifas, y la suspensión del servicio de agua a los morosos, ya que argumentaba que no podía seguir operando con adeudos.

Por su parte, el PRD propuso que en lugar de construir el acueducto El Salto-Calderón, que sólo aportaría 1 m³/s, se retomara el proyecto de abastecimiento del río Verde. Este ya

11. Los así llamados "tandeos", suspensión rotativa del suministro por colonias, un día por semana. Los turnos fueron anunciados oportunamente en los diarios locales (*El Informador*, 13-4-98:1A; *Siglo 21*, 10-4-98: 1A).

se había considerado en el convenio la Zurda-Calderón desde 1989, mediante dos posibles opciones: construir la presa de Picachos, para disponer de 10 m³/s con una inversión que ciertamente era superior a la entonces considerada por el gobierno del estado, pero que podría realizarse en un periodo de construcción de cinco a seis años; o bien, retomar la propuesta de la presa derivadora El Purgatorio. Las plantas de tratamiento debían ser para aguas de uso doméstico solamente, y se exigiría a la CFE que aportara 40% del costo de inversión y operación de la planta de Agua Prieta. Al igual que el PRI, propuso compartir el pago del crédito entre SIAPA, gobierno del estado y ayuntamientos.

La postura del PRD dibujada en los medios se vio matizada debido a los problemas internos en ese partido, y a la clara oposición entre las opiniones de los dos diputados miembros del congreso. Estos dos actores fueron clave en la suerte que sufrió el crédito. El diputado que encabezaba la comisión de Desarrollo Económico y Social en el congreso fue el primero en cuestionar los términos del crédito y el proyecto de abastecimiento y saneamiento. Esta comisión fue la primera en sacar un dictamen crítico, negándose a aceptar el crédito. Su partido fue el más activo en la presentación de propuestas en la primera etapa del proceso. Cuando más se habló fue en la famosa “toma del congreso” el 11 de junio, cuando el diputado junto con los priistas y la diputada del PVEM impidieron que se llevara a cabo la sesión, causando un estado de incertidumbre que perduraría en el congreso toda una semana. Este evento fue cubierto por todos los diarios, provocando que el tema del crédito trascendiera como problema político, atrapando la atención de la ciudadanía. El otro diputado perredista era relacionado con el PAN por apoyar el crédito, y visto como traidor a las causas de su partido por la otra facción del mismo.

Durante los meses de julio y agosto, hubo cambios de opinión de los legisladores, en torno a su decisión de voto, lo cual suscitó especulaciones en la prensa sobre la imposición de cierta “línea” a los diputados por parte de sus partidos. Mientras el coordinador panista aseguraba que los diputados de su partido estaban todos a favor, la Secretaría de Gobernación y el Comité Ejecutivo Nacional del PRI convocaron a los legisladores a varias reuniones en las que intentaron de forma “amable, diplomática y contundente” convencer a los legisladores sobre la necesidad de amarrar el crédito nipón. Por su parte, los diputados dijeron que no cambiarían su posición de defender el aspecto social de la propuesta y, por tanto, “no ceden en tarifas y plantas de tratamiento” (*Público*, 1-8-98: 6; 6-8-98: 13; 12-8-98: 17; y *Siglo 21*, 8-8-98: 7).

El PAN mantuvo una postura de apoyo al crédito, pero sin mucha participación en las propuestas. Este partido perdió su unidad cuando, a finales del mes de julio, tres diputados panistas expresaron sus dudas respecto a los beneficiados del crédito. Este conflicto se agudizó cuando uno de ellos retomó lo dicho por un perredista respecto a que 80% de la contaminación de aguas residuales en la ZMG la generaban 20 industrias, de las cuales 15 eran aceiteras. Sin embargo, el presidente del gremio de este rubro industrial era el hermano del gobernador del estado. Aclararon los diputados que se definirían los términos respecto al saneamiento para que los industriales pagaran la limpieza de sus aguas residuales, porque si no votarían en contra (*Reforma Jalisco, Semanal*, 10-08-98: 2). Respecto a estas declaraciones, el coordinador parlamentario comentó que “todos los panistas votarían a favor del crédito” (*Público*, 12-8-98: 6). Por su parte, el Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco explicó que la nueva Norma Oficial Mexicana NOM-002-ECOL-96 para la descarga de aguas

residuales obligaba a los industriales, a partir del 1 de enero de 1999, a contar con plantas tratadoras o aportar dinero para la construcción de plantas municipales y mantenimiento del sistema (*Público*, 4-8-98: 6).

Retiro de la iniciativa por parte del Ejecutivo

El documento del crédito japonés fue turnado a las comisiones en su tercera versión el 25 de agosto, con 21 votos a favor y 19 en contra.¹² El monto del crédito se redujo a 1 200 000.00 pesos, con un techo presupuestal de 150 millones de dólares. Esta última iniciativa comprendía plantas de tratamiento sólo para aguas municipales, así como el estudio de propuestas y costos alternativos para el abasto de agua siendo uno de estos el del río Verde, adicionales a la ejecución del acueducto El Salto-Calderón. Se propuso crear una comisión legislativa que vigilara el desarrollo del proyecto (*Público*, 26-8-98: 5). Los cuatro ayuntamientos de la ZMG pagarían proporcionalmente 10% del costo del crédito. El gobierno del estado se comprometía a aportar 200 millones de pesos para el pago de la deuda que contraería el SIAPA. Este monto se destinaría al alivio de las cargas tarifarias calculadas, para los usuarios que consumieran hasta 60 metros cúbicos al mes. También la iniciativa de la Ley Estatal de Aguas se enviaría al congreso, y en ella se incluiría la propuesta de un organismo regulador de las instancias operadoras del servicio de agua potable y alcantarillado.

En este último documento se habló por primera vez de un convenio entre el gobierno federal y el estatal para el financiamiento de las obras públicas, el cual finalmente se firmó el 22 de junio. Sobresalen tres condicionantes para el apoyo federal comprometido. Uno era complementar dicho apoyo con recursos propios o de terceros. También se hablaba de la creación del organismo llamado Unidad Ejecutora de Programas Alternativos de Abastecimiento y Tratamiento de Aguas Residuales de la ZMG, que dependería de la Secretaría de Desarrollo Urbano. Esta Unidad se encargaría de la ejecución de las obras contempladas en el proyecto, y se haría responsable de la administración de los recursos aportados para el mismo. El costo de la creación y operación de este organismo no sería parte de las inversiones, por lo que el gobierno del estado lo cubriría. El SIAPA emitiría un mandato en el que autorizaría tales funciones a la Unidad. El otro punto fue referente a la iniciativa que se debería pasar al congreso para crear un organismo regulador del SIAPA que tuviera la autoridad de determinar y aplicar las tarifas del servicio del agua.

Los diputados expresaron que jamás se les informó de este convenio. Fue a través de dos periódicos locales, a principios de septiembre, que se conoció el contenido del mismo (*El Informador*, 2-9-98: 5-B). Los dos últimos puntos suscitaban desconfianza entre los diputados, tanto del PAN como de las fracciones de oposición. Acerca de la Unidad Ejecutora, un diputado panista cuestionó el hecho de que el nuevo organismo regulador dependería de la Secretaría de Desarrollo Urbano, cuyo titular era padre del representante del gobierno para el proyecto del crédito japonés (*El Informador*, 4-9-98:1-B; *Siglo 21*, 2-9-98: 8). Por otra parte, provocó descontento el que este organismo fuera paralelo al SIAPA y le quitara algunas de sus

12. A favor todos los panistas y un diputado del PRD.

atribuciones, así como que dejara sin participación a los ayuntamientos. El presidente municipal de Guadalajara (también del PAN) se declaró en contra de la propuesta del organismo regulador (*El Informador*, 1-9-98: 1-B).

Ante estas posturas, el diálogo no prospero, ya que no había confianza a las propuestas hechas por el Legislativo. En la última propuesta del crédito japonés al congreso, se refirió un convenio suscrito por el estado y la federación por 124.3 millones de dólares el 22 de junio pasado, y del cual no estaban enterados los diputados. Esto dejó ver la falta de claridad con que se manejó la información respecto al crédito japonés (*El Informador*, 2-9-98: 5-B). Las comisiones de Hacienda y de Desarrollo Económico y Social estaban ya en proceso de analizar la nueva iniciativa para emitir su dictamen, con base en el cual votarían los diputados la aceptación o el rechazo del crédito.

“Hemos sido flexibles y abiertos para un mejor proyecto, hemos cumplido nuestra parte y si eso no llena, tan sencillo que nos digan que no y punto”, dijo a los diputados el gobernador, cuatro días antes de suspender el crédito (*El Informador*, 4-9-98: 1-B). Argumentó que se debía a la crisis financiera mundial, y el 7 de septiembre el Ejecutivo del estado decidió suspender el proyecto “hasta que se mejore el panorama económico” (*Público*, 8-9-98: 4-5; *Siglo 21*, 8-9-98: 4-5).

RECAPITULACIÓN, CRÍTICA Y PERSPECTIVAS

En este nuevo contexto de pluralidad política, al analizar el proceso de discusión que se generó a partir de la presentación del “Proyecto de Suministro de Agua Potable y Saneamiento de la ZMG”, aparecieron como relevantes los siguientes aspectos:

Respecto al proyecto y el proceso de su aprobación, es revelador el que no se dejara opción a su presentación indefinida. En el contexto de la apertura política que permitió el juego plural de los partidos políticos en las cámaras y les concede autoridad, este proyecto no se sostuvo por sí mismo.

El proyecto mostró no ser viable en los puntos técnicos del plan de abastecimiento, creando un gran debate para compararlo con los anteriores proyectos. Al final, no se modificó lo planteado en el proyecto, sólo se dijo que se analizarían otras opciones, pero se realizaría la del acueducto El Salto-Calderón. Esta última sólo aportaría 1 m³/s más de agua para el abasto de la ciudad, por lo que quedó en duda por qué no se tomaron las otras alternativas, las cuales probaban traer más agua. Aparte de que expertos dijeron que la demanda de Guadalajara crecía en 5 m³/s al año, por lo que sería una solución de tres años. Acerca de los costos para el saneamiento, estos fueron revisados y redefinidos considerando el tipo de plantas de tratamiento que eran necesarias. La creación del organismo regulador no planteaba con detalle sus funciones, por lo que causó polémica, ya que su autoridad quedaría por encima de los ayuntamientos, aparte de que quitaba funciones al actual SIAPA, sin justificaciones. La propuesta fue débil y, después del debate, no se modificó en lo esencial. Los recursos prometidos por el gobierno federal nunca se confirmaron oficialmente, ya que se cerraron las posiciones a las alternativas planteadas, logrando suspender el crédito, mientras que los problemas seguían latentes.

El papel que adoptó el gobierno del estado fue poco transparente y sin disposición para negociar, al contrario de lo que argumentaban. Esto se vio en los pocos cambios hechos en la última propuesta, a pesar de todas las opiniones expresadas por parte de los partidos, especialistas, y organismos.

No se logró un consenso, ya que las partes, en particular el gobierno del estado y grupos de interés cercanos, no mostraron interés en lograr una solución a los problemas del agua. A partir de la toma del congreso, el Ejecutivo empezó a negociar con los diferentes partidos políticos por separado. El conflicto político dominó en los medios de comunicación más que el problema en sí. Se habló de protagonismo político, quitándole seriedad al asunto del crédito. Lo que se vio fue la aparición de nuevos actores sociales en la escena pública del estado, y la incapacidad de adaptación a este nuevo escenario por parte del gobierno y los diputados, que se reflejó en el “Pacto de Civilidad” de los poderes ejecutivo y legislativo.

La poca claridad sobre el asunto se evidenció al no darse a conocer el convenio con el gobierno federal. Aquí la prensa ocupó un papel primordial al filtrar esta información y no hacerla.

Se vislumbró, a través de la propuesta del pago de la deuda del proyecto del crédito japonés, que este recaería en gran parte en la economía de los usuarios domésticos de la región y no en los responsables mayores del deterioro del sistema, como son las industrias privadas y estatales. Sospechosamente, también se evadió la información relativa a los proyectos de privatización y/o venta a transnacionales del manejo de los sistemas de abasto y distribución del agua, cuyo saneamiento y renovación tecnológica costearían los pagadores cautivos de los servicios. El gobierno no tomaba en cuenta en su propuesta las normas que tendrían que seguir las empresas para sanear sus aguas, proyectando las tres plantas de tratamiento para aguas tanto domésticas como industriales.

La decisión de suspensión del crédito suscitó especulaciones sobre si la única razón era la situación financiera en crisis o el fraccionamiento del PAN acerca de las condiciones de creación de los organismos ejecutores y reguladores. También se habló de las declaraciones del presidente municipal de Guadalajara en contra de los municipios y SIAPA, al dejar la decisión de las tarifas a un consejo ajeno a estas instituciones.

Si la justificación del proyecto era el desarrollo sustentable, este tendría que ser de largo plazo, conjuntando las problemáticas sociales y de desarrollo de la región, dependiente de los cuerpos de agua en cuestión como Chapala, evitando el deterioro del mismo. Se debieron tomar en cuenta los factores que afectaban el agua, como los problemas demográficos, el incremento del consumo de agua, la calidad del medio ambiente y la tecnología. Las soluciones siempre fueron expresadas a través de nuevas tecnologías que permitieran acarrear agua de distancias más grandes o con bombeo, y no se planteó la posibilidad de hacer modificaciones en el uso y la distribución del agua. Con la aplicación de las nuevas tecnologías se incrementó el consumo global de agua en 300% desde 1950.¹³

13. R. Naiman, J. J. Magnuson, y P. L. Firth, “Integrating Cultural, Economic, and Environmental Requirements for Fresh Water” en *Ecological Applications*, núm. 8, pp. 569-570.

En la perspectiva histórica, no es novedad la negligencia del Estado con respecto a las necesidades populares y la canalización de recursos y subsidios a sus propias empresas y las de los particulares. Lo inédito sería tan solo la legitimidad jurídica de su actuación. Resulta previsible que los inversionistas nacionales y extranjeros sigan requiriendo en el futuro del Estado para garantizar la continuidad de los subsidios para inversiones. Se podría decir que estos eventos abrieron varios debates al público. Queda por ver si las próximas propuestas a los problemas hidráulicos serán mejor planteadas, haciendo necesaria la mejor cooperación y comunicación entre los académicos, las organizaciones y los políticos.

BIBLIOGRAFÍA

- DURÁN, Juan Manuel y Raquel PARTIDA, “Empresas y contaminación ambiental. El caso del Corredor Industrial de Jalisco” en *Cuadernos: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 13, CICS, mayo-agosto, 1990, Universidad de Guadalajara.
- Gobierno del Estado de Jalisco / Comisión Nacional del Agua, *Proyecto de Suministro de Agua Potable y Saneamiento de la Zona Metropolitana de Guadalajara*, febrero, 1998.
- “Informe que rinde el Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, General Luis C. Curiel al XVIII Congreso dando cuenta del producto de los dos empréstitos contratados en 1898 y 1900 y de su inversión”, Guadalajara, Talleres de Imprenta, Estereotipía, Encuadernación y Rayados de Luis G. González, 1903.
- JIMÉNEZ, Águeda, Jaime OLVEDA y Beatriz NÚÑEZ, *El crecimiento urbano de Guadalajara*, México, El Colegio de Jalisco / CONACYT, 1995.
- NAIMAN, R., J. J. MAGNUSON y P. L. FIRTH, “Integrating Cultural, Economic, and Environmental Requirements for Fresh Water” en *Ecological Applications*, 8: 569-570, 1998.
- RAMÍREZ, Juan Manuel (coord.), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, UNAM / UdeG / Porrúa, 1998.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS CONSULTADAS

Siglo 21
El Informador
Público
El Occidental
El Financiero
Reforma Jalisco Semanal