

Municipios, agua y cambio climático

ANÁLISIS DE LAS ACCIONES REALIZADAS EN RELACIÓN CON EL AGUA, EL MEDIOAMBIENTE Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Este capítulo da cuenta de un trabajo diagnóstico de tipo cualitativo realizado exclusivamente en San Juan de los Lagos y Lagos de Moreno. Busca recuperar la opinión de los servidores públicos y algunos actores más, desde su visión y experiencia. Para ordenar de una manera lógica la información obtenida, tomamos como eje estructural y referencial la herramienta llamada Agenda para el Desarrollo Municipal (en adelante Agenda Municipal) creada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal en 2018 (Inafed, 2018).¹ El propósito general de la Agenda es fortalecer las capacidades institucionales, y contribuye a generar un diagnóstico de la gestión y a la evaluación del desempeño de sus funciones constitucionales, para buscar el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Antes de entrar de lleno en la materia, es importante exponer un par de aclaraciones. Como parte del trabajo de diagnóstico de la situación que impera en los ayuntamientos de Lagos de Moreno y San Juan de los Lagos, se realizaron varias visitas de campo a ambos municipios; en algunas de ellas se tuvo contacto a través de entrevistas individuales o reuniones de intercambio de información, pero en dos visitas en particular (una en cada municipio) se realizaron grupos focales con servidores públicos de los ayuntamientos, con algunos de los cuales posteriormente se hicieron entrevistas semiestructuradas para profundizar información.

1 El Inafed promueve la implementación del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal como parte de los servicios institucionales que de manera gratuita brinda a las autoridades estatales y municipales. El acceso a los materiales de la agenda es libre y cualquier persona interesada puede consultarlos y/o descargarlos en www.inafed.gob.mx

UNA LECTURA DESDE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

Acorde con la Agenda Municipal² elaborada por el Inafed (2018), los municipios deberían tener una serie de competencias para poder desempeñar adecuadamente sus funciones y alcanzar sus objetivos. Estas competencias:

Están asociadas a la existencia de un marco normativo; el establecimiento de funciones por unidad administrativa; la realización de diagnósticos que permiten identificar los problemas públicos y los recursos necesarios para su atención; la constante capacitación de servidores públicos; la consolidación de un sistema propio de planeación y la adopción de indicadores de desempeño (Inafed, 2018: 13).

La Agenda Municipal propone dos niveles de seguimiento en términos de evaluación. En el primero, que se identifica como básico, se evalúan aspectos fundamentales establecidos en el artículo 115 de la Constitución mexicana y los rubros institucionales que garantizan su debido cumplimiento, entre ellos: a) desarrollo territorial, b) servicios públicos, c) seguridad pública y d) desarrollo institucional. En el segundo nivel se identifica como la agenda ampliada, donde se ponderan aquellos aspectos que no forman parte de las funciones constitucionales, pero que son relevantes porque implican la coordinación con los otros órdenes de gobierno para contribuir al desarrollo integral de sus habitantes; en este nivel se contempla: e) el desarrollo económico, f) el desarrollo social y g) el desarrollo ambiental. Cada uno de los aspectos de nivel básico se mide con indicadores de gestión (cualitativos) o de desempeño (cuantitativos) (Inafed, 2018: 16). A su vez, estos indicadores evalúan distintas dimensiones. En el ámbito de los indicadores de gestión (cualitativos), las dimensiones a evaluar se refieren a los siguientes rubros:

2 La agenda municipal es una herramienta metodológica y analítica, a partir de la cual se apoya y fortalece a los municipios, con el fin de que estos centren sus esfuerzos en mejorar la gestión pública (Inafed, 2018: 6).

- Marco legal: existencia de instrumentos normativos.
- Unidad responsable: existencia de una instancia encargada del servicio o de la función.
- Planeación: existencia de instrumentos de planeación.
- Recursos: existencia de recursos humanos, financieros, materiales, maquinaria, equipo y tecnológicos.
- Programas y acciones: existencia de instrumentos programáticos.
- Vinculación: existencia de mecanismos de coordinación con otras instancias y actores.

Aspectos observables

Es importante mencionar que para este trabajo de análisis no tomaremos todos los objetivos (e indicadores) que se exponen en la Agenda Municipal, solo usamos los objetivos más vinculados a temas de medioambiente, agua y cambio climático.

Desde una perspectiva crítica, cabe decir que algunos objetivos de la Agenda fomentan lógicas de desarrollo que invitan a la acumulación de riqueza, a través de propiciar la eficiencia productiva; mientras que otros proponen una perspectiva moderada y sustentable de desarrollo como el elemento rector. En otras palabras, en el interior de la Agenda encontramos visiones de desarrollo contrastantes que incluso pueden resultar antagónicas. Por tanto, esa lógica contradictoria se presenta en los municipios en el momento de aplicar la Agenda en sus programas.

Tan solo para ejemplificar, se presentan algunos de los objetivos por áreas mencionados en la Agenda:

- El objetivo de planeación urbana es regular los usos y aprovechamientos del suelo en los centros de población del municipio, con el fin de utilizar y aprovechar el territorio de manera ordenada y sustentable.
- El objetivo del ordenamiento ecológico es regular o inducir los usos y aprovechamientos del suelo con el fin de lograr la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- El objetivo de protección civil consiste en disminuir, tendiente a erradicar, los asentamientos humanos en zonas de riesgo, así como proteger,

asistir y prevenir a la población en caso de una contingencia o desastre natural.

En el eje de servicios públicos, se menciona lo relativo al mantenimiento de calles, al agua potable, drenaje y alcantarillado, aguas residuales, limpia, residuos sólidos, parques y jardines, alumbrado público, mercados públicos, panteones y rastro. Por ejemplo, en relación con el agua potable y residuales, se especifica que:

- Para el servicio de agua potable, el objetivo que se plantea es abatir el déficit en viviendas particulares.
- Para el servicio de aguas residuales, el objetivo planteado es garantizar la concentración y tratamiento para su debida utilización.

Hay que señalar que, en lo relativo al servicio de agua potable, no se menciona la sustentabilidad. Como se comentó anteriormente, la agenda ampliada contiene tres temas: e) desarrollo económico, f) desarrollo social y g) desarrollo ambiental. Con respecto al desarrollo económico, contiene los subtemas empleo, transporte público, conectividad, comercios y servicios, industria, agricultura, pesca y turismo, entre otros. En general, los objetivos de este eje usan verbos como *incrementar*, *atraer* o *retener*, y se pierde de vista la idea de sustentabilidad. Algunos ejemplos de estos objetivos de la Agenda Municipal (Inafed, 2018) son:

- Empleo: incrementar el empleo formal en el municipio, a través de la coordinación con el estado y la federación en la creación y aprovechamiento de las fuentes de trabajo.
- Comercio y servicios: atraer y retener inversión en el sector comercial y de servicios en el municipio, mediante programas municipales de mejora regulatoria, ordenamiento y promoción comercial y de servicios locales, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno.
- Industria: atraer y retener inversión en el sector industrial, mediante programas municipales de ordenamiento y promoción, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno.

- Agricultura: atraer y retener inversión para agricultura, mediante programas municipales de productividad, aprovechamiento sustentable y promoción comercial de productos locales, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno.
- Ganadería: atraer y retener inversión para ganadería, mediante programas municipales de productividad, aprovechamiento sustentable y promoción comercial de productos locales, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno.
- Turismo: incrementar la actividad turística en el municipio mediante programas de promoción y aprovechamiento sustentable de sus atractivos turísticos.

En relación con el tema de desarrollo social, contiene subtemas como: pobreza, educación, salud, vivienda, grupos vulnerables, igualdad de género, juventud, deporte y recreación, y patrimonio cultural. En el caso de la vivienda el objetivo es:

- Vivienda: satisfacer la demanda de vivienda digna de la población municipal, impulsando los desarrollos habitacionales de interés social, programas de mejoramiento de la vivienda y lotes con servicios, en coordinación con las autoridades estatales y federales competentes en la materia (Inafed, 2018: 35).

Es importante que se hable de vivienda digna, no obstante, eso no significa que se retome la idea de sustentabilidad en relación con la urbanización. El tema de desarrollo ambiental solo tiene un subtema llamado medioambiente, cuyo objetivo es:

- Medioambiente: promover el aprovechamiento sustentable de la energía y la preservación o, en su caso, la restauración de los recursos naturales (aire, agua, suelo, flora y fauna) a cargo del municipio, a fin de garantizar, en concurrencia con los otros órdenes de gobierno, un medioambiente sano (Inafed, 2018: 36).

Como se mencionó anteriormente, la Agenda plantea una perspectiva compleja y contrastante entre sus objetivos; unos proponen fórmulas

de desarrollo que buscan incrementar las actividades económicas y retener la inversión en recursos, mientras que, en contraste, otros objetivos proponen acciones sustentables y de conservación del ambiente. De entrada, nos parece que esta visión dual en objetivos y acciones se refleja en el hacer real de los municipios, por ello la Agenda sirvió para organizar los resultados de los diálogos realizados con servidores públicos y otros actores relevantes.

GRUPOS FOCALES Y ENTREVISTAS REALIZADAS EN LOS MUNICIPIOS DE SAN JUAN DE LOS LAGOS Y LAGOS DE MORENO

Los grupos focales y las entrevistas realizadas tuvieron la finalidad de identificar y explicitar la visión de los servidores públicos y actores sobre temas como gestión del agua, situación ante el cambio climático y educación ciudadana en relación con el agua, entre otros.

Perspectiva metodológica

1) Con anticipación a las sesiones de los dos grupos focales se elaboró una guía de preguntas para las dos localidades. Es importante mencionar que la guía de preguntas fue la estructura central, sin embargo, en la medida que fue posible se intentó profundizar algunos temas o aspectos a partir de las respuestas.

2) Las sesiones fueron grabadas y transcritas literalmente (la transcripción se encuentra en posesión de este grupo de investigación, no se incluye por su extensión).

3) La información obtenida se procesó con ayuda del programa Atlas TI, para el cual se formularon categorías de análisis articuladas a los contenidos de la Agenda para el Desarrollo Municipal. A partir del análisis se elaboró un documento narrativo que contenía fundamentalmente las reflexiones de los dos grupos focales, con la perspectiva de destacar los grandes problemas en la región y la manera en la que se busca resolverlos. No se explicita en particular quién señala o apunta un problema, con el propósito de no personalizar sus opiniones.

4) Posteriormente (del 20 al 26 de octubre de 2019), se realizaron entrevistas semiestructuradas individuales a servidores públicos y a algunos

actores relevantes para profundizar en algunos puntos sobre la información. Las opiniones resultantes de las entrevistas se incluyeron en el análisis ya realizado.

5) Se elaboró una tabla con lugar y fecha de realización (grupo focal o entrevista) y el actor que opinó; a cada uno se le asignó un código, mismo que se usó para citar en este capítulo del libro (y en capítulos anteriores en donde también se alude a los resultados de los grupos y de las entrevistas).

Para evidenciar la relevancia de los grupos focales, mencionamos que en ellos participaron funcionarios públicos importantes para el adecuado desempeño del municipio, por lo cual se obtuvo información muy significativa.

1) El grupo focal en Lagos de Moreno se realizó el 10 de mayo de 2019. Por parte del municipio asistieron seis servidores públicos:

- Javier Rodríguez, secretario técnico
- Juan Pablo Atilano Magdaleno, director de Participación Ciudadana
- Albino Trejo Mancilla, encargado de Ecología
- Julio César Lovio Samael, director de Ordenamiento Territorial
- Octavio González Torres, director de Desarrollo Rural
- Fernando Sánchez Delgadillo, director de Agua Potable y Alcantarillado.

2) El grupo focal en San Juan de los Lagos se realizó el 14 de junio de 2019. Asistieron siete personas y posteriormente se integró el director de Desarrollo Social:

- Jorge Marín, regidor de Ecología
- Hilario Valencia, director de Protección Civil y Bomberos
- José Luis de la Torre, director de Desarrollo Rural
- Danila López, delegada administrativa
- Javier Jiménez Padilla, director de Obras Públicas Municipales
- Berulo Muro, secretario general del Ayuntamiento
- Alfredo Márquez, director del Coplademun.

Después de realizar el grupo focal, en San Juan de los Lagos se hicieron entrevistas semiestructuradas a René Valdivia y Aniceto Pérez, director de Agua Potable y encargado operativo, respectivamente; Hilario Xochipa,

director de Protección Civil; Eladio, encargado interino de la Dirección de Planeación; Jesús de la Torre, responsable de la Dirección de Obra Pública; Roberto Yáñez Gómez y Alicia Núñez, Ecología, Parques y Jardines; y, finalmente, Berulo Muro Muro, secretario general del Ayuntamiento. Además de las referidas entrevistas, se realizó una visita al rancho de José Luis de la Torre, director de Desarrollo Rural.

En Lagos de Moreno, se hicieron entrevistas a Javier Rodríguez, secretario general del Ayuntamiento; entrevista conjunta con Julio César Luvio Samael, responsable de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Albino Trejo Mancilla, responsable del área de Ecología; y Fernando Sánchez, director de Agua Potable.

UN ACERCAMIENTO A LA REALIDAD MUNICIPAL EN MÉXICO

El artículo 115 de la Constitución vigente en el país define que los estados, como base de su división territorial, de su organización política y administrativa, adoptarán la figura del municipio libre. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento, integrado por una presidencia, las regidurías y sindicaturas (el número de estas estará determinado por lo que la ley señale al respecto). Los municipios cuentan con personalidad jurídica, por lo que están facultados para manejar su patrimonio (conforme a la ley); asimismo, los ayuntamientos deben expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, con el fin de dar estructura a su organización interna, sus funciones y la administración de los servicios que les competen, como son: drenaje, agua potable, tratamiento y disposición de aguas residuales, parques y jardines, limpieza, alumbrado público, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, etcétera (CPEUM, s. f.).

La carta magna establece todo lo anterior respecto de los municipios. Pese a ello, las realidades concretas que se viven en estos los rebasan. Al respecto, la Agenda Municipal 2015 señala que:

En las últimas décadas, las atribuciones y fuentes de financiamiento de los municipios se han ampliado. Desde la Secretaría de Gobernación (Segob) hemos continuado esta labor, como un compromiso permanente, impulsando gobiernos municipales eficaces y fomentando el

desarrollo de capacidades institucionales para satisfacer las necesidades de la población (Inafed, 2015: 6).

El panorama general para los municipios, según el Inafed (2015), es complejo e inquietante, ya que un importante número de ellos tiene dificultades que les impiden ser más eficientes; circunstancia que se refleja en aspectos como: estructuras organizacionales de mayor tamaño al pertinente, dispersión de actividades, falta de atención de algunas funciones constitucionales y en haciendas débiles, es decir, con una baja recaudación de ingresos.

El profesor e investigador Guillermo Cejudo Ramírez señala que los municipios se enfrentan a nuevos retos, y estos no deben afrontarse desde una lógica tradicional, porque las problemáticas rebasan los límites territoriales de los municipios y cambian continuamente; además, la comunidad busca ser parte activa en la solución de los problemas, aunado a que las capacidades de operación de los gobiernos nunca son suficientes. Cejudo (2014) señala que, si bien es cierto que los municipios tienen restricciones que vienen definidas desde la carta magna y las constituciones locales, estas limitantes se refieren a la materia fiscal (montos, fórmulas), al diseño institucional (estructura del cabildo) y al entorno político. Sin embargo, no deja de apreciar el margen de maniobra que aun así tienen los municipios, el cual se puede aprovechar desde una nueva manera de gobernar, es decir, a través de políticas públicas —no simplemente articulando planes preestablecidos—, resolviendo problemas —no solo gestionándolos— y necesidades reales y específicas de los ciudadanos y sus aspiraciones; en última instancia, gobernar en lógica de gobernanza “sin vocación de monopolio” (Cejudo, 2014: s. p.).

Autores como Gómez y Arroyo (2011) hacen referencia a que la figura del municipio como tal responde a una necesidad de democratizar el país, precisamente porque es en el municipio en donde se lleva o debería llevarse a cabo una relación más cercana y participativa entre la sociedad y los funcionarios. Estos autores coinciden con Cejudo en que la demanda de la sociedad para participar en la formulación de alternativas que ayuden a resolver las problemáticas específicas que les aquejan, ha aumentado considerablemente. Esta demanda de la ciudadanía de ser sujetos y no

meros espectadores implica para los municipios una mayor apertura al involucramiento en la generación de políticas públicas encaminadas a asegurar el bienestar integral de sus habitantes (Gómez & Arroyo, 2011). Asimismo:

La gobernanza constituye una nueva forma de gobernar más cooperativa, en donde convergen una multiplicidad de actores de los diferentes ámbitos, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, que participan y colaboran en la formulación e implementación de políticas públicas. Esto [...] tiene que ver con la necesidad de desarrollar nuevas capacidades para dirigir a la sociedad, en donde el gobierno toma únicamente un rol de facilitador y coadyuvante en este proceso, cuyo acento radica en la apertura a una participación social más activa, responsable, vigilante y solidaria (Gómez & Arroyo, 2011: 111).

En resumen, el papel que desempeñan los municipios en la estructura y organización general que tiene el país es central; sin embargo, aunque el reconocimiento está explícito en la propia Constitución, los municipios se enfrentan de manera cotidiana a serios impedimentos administrativos, operativos, legales y económicos.

En el siglo XXI, en muchos casos la realidad municipal sigue teniendo un alto grado de dependencia tanto a nivel estatal como de la federación. Esta situación de dependencia, desde una postura general, se relaciona principalmente con dos circunstancias en particular. En primer lugar, en algunos temas trascendentes la federación mantiene limitada la capacidad de acción de los municipios; un ejemplo muy concreto es en relación con la gestión del agua, en tanto que la Ley de Aguas Nacionales vigente monopoliza la administración y gestión del líquido, dejando muy poco margen de maniobra a la acción de los ayuntamientos. En segundo lugar, la capacidad de acción y los recursos con los que cuentan los municipios son limitados, en comparación con los múltiples asuntos que deben y deberían atender día con día; por ello, asuntos como la acción frente al cambio climático implican nuevas tareas para las cuales, obviamente, requerirían más recursos.

LA AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL Y LA COTIDIANIDAD DE LOS MUNICIPIOS DE SAN JUAN DE LOS LAGOS Y LAGOS DE MORENO

En este apartado se organiza y reflexiona la información obtenida en los grupos focales realizados y en las entrevistas hechas a servidores públicos y actores de San Juan de los Lagos y Lagos de Moreno, Jalisco. Una forma de analizar lo que acontece en los municipios es contrastar lo que los funcionarios observan y viven de manera cotidiana con lo que se expresa en la agenda en relación con aquello que se debería hacer. Este contraste ayuda a exponer los obstáculos y las complicaciones que se generan por las diferentes visiones y posibilidades de acción.

Los municipios, de entrada, tienen graves problemas de recursos y no cuentan con todo el apoyo requerido, por ello su capacidad de acción no es la óptima. Es evidente que padecen problemas en lo económico, administrativo y operativo-técnico, pero tampoco cuentan con todos los proyectos de mediano y largo plazo que deberían tener, en buena medida debido a los cambios frecuentes de administración y por la falta de normativas adecuadas a sus condiciones territoriales. Ciertamente deben establecer un Plan Municipal de Desarrollo con lo que tienen a su alcance, pero sabiendo que, como en todos los municipios del país, este plan solo operará tres años.

Sumado a lo anterior, pudimos observar que no se han generado sinergias adecuadas para ofrecerles asesoría o apoyos, por ejemplo:

- 1) La Junta Intermunicipal de los Altos Norte (JIAN), la cual tiene como función principal atender los efectos del cambio climático en el medioambiente (tener presente que estos municipios son zona semiárida), recién está iniciando operaciones. En contraste, la región vecina, es decir, la región Altos Sur cuenta con la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente Altos Sur (JIAS) desde junio de 2014.
- 2) La Comisión Nacional de Zonas Áridas (Conaza), instancia nacional especializada en atender problemas de regiones áridas y semiáridas de México, no toma en cuenta estos municipios porque no son prioritarios para esta institución (no son de escasos recursos).

Así observamos que para su acción cotidiana enfrenta diferentes tipos de obstáculos.

EN RELACIÓN CON LA PLANEACIÓN DEL TERRITORIO

Para la planeación del territorio, la Agenda Municipal propone un par de objetivos. Uno tiene relación con la planeación urbana: “Regular los usos y aprovechamientos del suelo en los centros de población del municipio, con el fin de utilizar y aprovechar el territorio de manera ordenada y sustentable”; y otro tiene relación con el ordenamiento ecológico: “Regular o inducir los usos y aprovechamientos del suelo con el fin de lograr la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales” (Inafed, 2018).

En los municipios se observa la importancia del ordenamiento territorial en términos de reorganización y también de generar propuestas; no en balde en San Juan de los Lagos crearon una oficina de ordenamiento territorial. Al respecto, ellos mencionan que:

Una estructura mejor organizada va a ser más eficiente, segundo, estamos implementando una nueva Dirección de Ecología, porque antes no existía y estamos trabajando en ello para ofrecer otras alternativas y mejorar nuestro territorio, también estamos ideando campañas de reforestación donde estamos, en una primera etapa se dieron 5,000 árboles, llevamos una segunda etapa donde se dieron 14,000 árboles y, bueno, es una labor que vamos a mantener constante, no sé en qué o en dónde la paremos (JM-GF2, 14 de junio de 2019).

Cabe mencionar que los entrevistados son críticos acerca del crecimiento poblacional, y consideran que debe regularizarse de manera rápida, eficaz y coordinada entre las diversas áreas que integran los ayuntamientos y que, por si fuera poco, tienen relación directa con el tema.

Al respecto, mencionan: “Pudiéramos decir que cada vez es mayor la tensión por la lógica del desarrollo y el acceso de servicios, especialmente el agua, y no hay un ordenamiento que ayude a bajarle a esa tensión” (JLS, entrevista, 24 de octubre de 2019). Se ha buscado regular, pero no se tienen los instrumentos normativos que los respalden. En esta misma

tesitura, el encargado de la Dirección de Ordenamiento Territorial en Lagos refiere la importancia de tener un marco jurídico-administrativo armonizado al respecto, con miras a que el crecimiento y desarrollo del municipio se haga de forma ordenada y planeada. En la misma entrevista, dijo con preocupación:

En un periodo muy reducido de seis o siete años se instalaron 20 nuevas empresas en Lagos; en efecto, se crearon nuevos empleos, pero no se hace de forma planeada porque eso no se tenía contemplado, porque esto trae demandas colaterales, por ejemplo, generar casas-habitación para los obreros que trabajan en esas empresas, transporte público que llegue a esa zona (JLS, entrevista, 24 de octubre de 2019).

También tienen una visión crítica sobre el desarrollo urbano, se cuestionan al respecto y señalan que:

Tenemos que comportarnos ya como una ciudad y no como un pueblito, y más en la zona urbana, preguntarnos ¿cuál es el camino que va a tomar Lagos?, ¿se va a ir a la industrialización o le va seguir apostando al desarrollo agropecuario? Porque sí puede llegar a ser una potencia fuerte en esta área, pero no hay un rumbo claro, perfectamente podríamos desarrollarnos en ambos sentidos, pero no hay una política pública que nos diga hacia dónde nos dirigimos (JLS, entrevista, 24 de octubre de 2019).

Reconocen entonces que son una región con mucho potencial, pero que enfrenta retos sumamente serios, por ejemplo, “Lagos de Moreno tiene la población más grande de la región del semiárido del estado de Jalisco, tiene una importante producción económica y tiene grandes proyectos de desarrollo a futuro, por eso estamos aquí, porque si bien el conjunto de la región de los altos enfrenta los mismos problemas, los impactos aquí pueden ser mayores” (JLS, entrevista, 24 de octubre de 2019). Definen entonces tareas como: “regular los usos y aprovechamientos del suelo en los centros de población del municipio, con el fin de utilizar y aprovechar el territorio de manera ordenada y sustentable” (JLS, entrevista citada). Y al respecto, identifican que tienen varias áreas de vulnerabilidad, por

ejemplo, en uno de los municipios cuentan con un mapa de riesgo y saben que existen zonas vulnerables en relación con las inundaciones y las sequías, por ello les resulta incoherente que “zonas que previamente fueron identificadas como vulnerables por motivos de posible inundación, ya fueron urbanizadas” (JLS, entrevista citada).

Asumen que una propuesta de desarrollo debe planificarse adecuadamente, cosa que anteriormente no se había hecho porque, desde su perspectiva, los planes no atienden todas las necesidades:

En el crecimiento industrial, que si bien nos resuelve el tema de empleos y hay una producción económica, pues a lo mejor no fue previsto el tema del agua desde un inicio. Hay un parque industrial con una capacidad para 40 empresas, de las cuales hay 17 instaladas ahorita, y tiene concesionado más de un millón de litros y tienen los pozos operando, okey, sí, pero eso es para el parque ¿y la gente que llega alrededor del parque? ¿Y la zona agrícola? (JLS, entrevista citada).

A los participantes les queda claro que, entre otros aspectos, “la vulnerabilidad se vincula con una deficiente planeación”; se dan cuenta de que iniciaron su mandato sin una planeación estratégica del desarrollo. Los municipios reconocen que tienen retos ante la vulnerabilidad de la región:

Es más, ni siquiera tienen certeza las personas que están llegando a Lagos de Moreno a vivir si en el futuro va a ser rentable permanecer aquí, sobre todo por los servicios, porque también batallamos mucho con el tema de la basura y los fraccionamientos generan más contaminación y el tema de las vialidades, que no hay una visión de lo que quiere ser Lagos (JR-GF1, 10 de mayo de 2019).

Es cierto que tienen planes y normativas, sin embargo, falta claridad estratégica, no hay una definición de qué pueden y deben hacer; además, como refirieron los funcionarios con mayor puntualidad en las entrevistas (21 y 24 de octubre de 2019), el margen de actuación de los ayuntamientos es limitado. En el tema de instalación de empresas en la región tienen mucho peso las autoridades tanto federales como estatales, tan es así que en Lagos de Moreno comentaron que por parte de la Comisión Nacional

del Agua (Conagua) se autorizó la instalación de una planta de Jugos del Valle en una zona donde se sabe con certeza que el acuífero está en veda; esto implica que esta planta consumirá una cantidad de agua que después pudieran requerir los habitantes del municipio.

Reconocen que existen muchas leyes, pero no todas se conocen o no todas se pueden aplicar. Algunas son parcialmente útiles, como la “Ley federal de aguas nacionales, que ayuda a delimitar las zonas periféricas de ríos y arroyos [que] en el caso de la urbanización es uno de los instrumentos más importantes para definir dónde es invasión de zona federal” (JLS-GF1, grupo focal citado).

Saben que existe la Ley de Cambio Climático para Jalisco (2015), y consideran que “no es un instrumento muy útil, porque a lo mejor no ha permeado como debería en programas municipales” (JLS-GF1, grupo focal citado); también saben que existe una guía para que cada municipio elabore su programa de cambio climático, pero reconocen que “si bien te da unos consejos y está bien planteada, hay cosas que nosotros no podemos ejecutar porque ni siquiera tenemos facultades, somos una unidad administrativa, no ejecutora” (JLS-GF1, grupo focal citado).

En relación con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), dicen que “sí es una de las leyes que aplicamos, aunque solo para fines informativos de los particulares” (ATM, entrevista, 24 de octubre de 2019), es decir, el uso que identifican en relación con esta ley es fundamentalmente informativo.

EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los municipios no cuentan con una normatividad actualizada y eficiente en términos de ordenamiento de tipo medioambiental. Esta normatividad, según mencionan, “es parte de los instrumentos de planeación de territorio que obviamente están siendo desarrollados de manera muy profunda en la zona urbana. Tenemos un instrumento territorial, pero de 2012; hay un plan municipal de desarrollo urbano en el centro de población, pero no tenemos una normativa que ordene lo ecológico”, y continúa diciendo que es un hecho, “no tenemos normativa ecológica territorial en todo el territorio” (JLS, entrevista 24 de octubre de 2019).

El crecimiento se da por la vía práctica, aceptando o negando permisos; por la fuerza de utilizar esta vía práctica, no se analizan los impactos ambientales que generen o la disponibilidad de recursos, tales como el agua o el suelo; lo que condiciona a su vez la sustentabilidad de su desarrollo (FSD-GF1, grupo focal citado).

Sin embargo, sí se cuenta con un reglamento de ecología e incluso se generan multas por daños, aunque sea compleja su aplicación. Existe “una cifra de 20 días de salarios mínimos lo que abarca una multa” (ATM-GF1, grupo focal citado), pero el reglamento de gobierno tiene un estándar de cobro y el de la ley de ingresos tiene otro estándar, “son tres reglamentos, los cuales tienen diferentes montos sobre multas similares” (ATM, entrevista citada) y quienes forman el departamento de ecología no saben a cuál hacer caso; se puede inferir que es un reglamento básico de ecología.

Cabe señalar que existen otros ordenamientos territoriales en construcción y reglamentos que buscan hacer valer; por ejemplo, tienen un reglamento del plan parcial del centro histórico para regular todas las actividades en términos de infraestructura en el centro de la ciudad que tiene apartados relacionados con el aprovechamiento del agua, en la medida que define el tipo de negocios que están permitidos. Asimismo, también tienen un reglamento de construcción (de 2003) que existe, pero nunca se publicó en el *Diario Oficial*, entonces se utiliza solo para consulta porque no es oficial.

Con respecto a la instauración del ordenamiento territorial, manifestaron el interés de participar en un fondo federal para generarlo, pero se dieron cuenta de que el fondo tiene un límite de un millón de pesos para ciudades de entre cien mil y quinientos mil habitantes. Consideran que el recurso es insuficiente para todo lo que se pide, debido a que, si bien se busca generar un Plan Municipal de Desarrollo Urbano, piden también que se genere un sistema de información geográfica que sería muy costoso; además, habría que puntualizar que no solo se trata del centro de población, el ordenamiento debe incluir todo el municipio, por ello consideran que el recurso sería insuficiente. Para cerrar el tema del ordenamiento territorial, el responsable de la materia en el ayuntamiento de Lagos de Moreno dijo que:

Efectivamente, se han hecho varios intentos por tener un plan de ordenamiento territorial, el último intento se hizo en 2017, empero, la administración pasada no cumplió con los protocolos pertinentes para que se aprobara dicho plan. La idea es que el plan de ordenamiento quede aprobado en el primer semestre del año que viene (2020), también se tiene pensado que dicho instrumento tenga una visión más sustentable y con perspectiva de derechos humanos, según estándares que marca la Organización de las Naciones Unidas al respecto (JLS, entrevista, 24 de octubre de 2019).

Es importante tener presente que los servidores públicos de ambos municipios entraron en funciones en octubre de 2018; no es raro identificar que al inicio del mandato desconozcan normativas y leyes estatales o federales que pudieran implicarlos y/o ayudarlos a afrontar problemas o conflictos relacionados con las funciones que desempeñan.

Pero también identifican que existen leyes obsoletas o de difícil aplicación, o que a algunas leyes les falta profundidad: “No hay ni un solo apartado del código urbano que regularice el tema ambiental, refiere de manera muy general el tema de los arbolados, concesiones para el agua, pero no existe de manera muy profunda” (JLS, entrevista citada). Por ello, en los grupos focales y entrevistas se mencionó que se están dedicando a elaborar o ajustar su normatividad interna en el marco de su respectiva competencia. Están “procurando dejar la normatividad y las reglas establecidas” (BMM, entrevista, 23 de octubre de 2019), con la idea de que también las siguientes administraciones den continuidad al trabajo que están realizando. Están en proceso de elaboración reglamentos internos, manuales de operación y otro tipo de programas que puedan contribuir al ordenamiento medioambiental y otras temáticas.

Sin embargo, hay que decir que existe una serie de instrumentos, como el Programa de Medidas Preventivas y de Mitigación de la Sequía (PMPMS) de la cuenca del río Santiago, el Plan de Educación y Cultura Ambiental del Estado de Jalisco (Semadet, 2018) y la Guía para la Elaboración o Actualización de los Programas Municipales de Cambio Climático (Semadet, 2018) (estos dos últimos elaborados por la Semadet y ya mencionados), que desconocían total o parcialmente. Ante ello, mencionan que “le vamos a dar lectura y lo vamos a implementar, porque la verdad

viene un tiempo crítico de estiaje y seguramente allí vienen acciones que debemos de realizar y además ya nos faculta para tener decisiones bien fundamentadas” (JLS-GF1, grupo focal citado).

EL EJE DE SERVICIOS PÚBLICOS: AGUA POTABLE Y AGUAS RESIDUALES

Es importante tener presente que el objetivo de la Agenda para el Desarrollo Municipal en torno al agua potable es concreto, en la medida que busca reducir o terminar con el déficit en el servicio de agua potable en viviendas particulares (Inafed, 2018). Sin embargo, en estos municipios para lograr este objetivo se aprecian dificultades de diversa índole.

Existe una importante tensión por llevar todos los días el servicio de agua potable a los ciudadanos, ya que los recursos y capacidades con los que se cuenta no son los más adecuados. Los participantes en los grupos focales y entrevistas señalan que el ritmo de crecimiento no permite una perspectiva sustentable, en la medida que “antes perforábamos a 180 metros, ahorita estamos sobre los 300. Pozos que te daban antes 11 litros, ahorita te dan 7 litros por segundo y antes tenías 8,000–9,000 contratos, ahora tienes 20,000 y mes a mes van subiendo 400–500 contratos/servicios. Cada vez más, y agua cada vez menos” (RV, entrevista, 21 de octubre de 2019). También mencionaron que el problema de escasez de agua empieza a sentirse en zonas urbanas, pero consideran que puede agravarse por el crecimiento poblacional y la falta de un ordenamiento territorial.

En ambos municipios, la principal fuente de agua es subterránea y solo en el caso de San Juan de los Lagos se utiliza el agua superficial del río San Juan para abastecer el centro y algunas colonias aledañas; esta fuente representa 33% del total de agua que utilizan en la cabecera municipal y el otro 66% lo obtienen de 34 pozos: “Tenemos producción de alrededor de 22,000 m³/día, pero el consumo que tenemos, haciendo cuentas, estamos hablando de más de 45,000 m³/día, es lo que ocupamos para poder subsanar la demanda; es por ello que tenemos tandeos” (RV, entrevista citada).

En Lagos de Moreno el agua que se utiliza en la cabecera municipal es subterránea en su mayoría: “Son pozos profundos, tenemos 40 pozos profundos de aquí dentro de la cabecera municipal. Tienen un caudal, en total es un promedio de 36 l/s por cada uno de los pozos. Es constante

en la salida del pozo, pero sí hay tandeos en colonias” (FSD, entrevista, 24 de octubre de 2019). Además, cuentan con dos norias que se reactivaron recientemente y que ofrecen un caudal de 10 litros por segundo.

En ninguno de los municipios ha aumentado el número de pozos en años recientes, funcionan “con los mismos pozos, aparte de que ya hay muchos más fraccionamientos, muchas más personas y ya no se da abasto con los pozos que tenemos”; por ello, observan que “hay pozos en que los niveles ya están bajos” (FSD, entrevista citada). En relación con las localidades fuera de la cabecera municipal, en ambos municipios estas comunidades cuentan con sus pozos y se organizan a partir de una gestión comunitaria, es decir, las comunidades se manejan de manera interna.

El tema de la demanda del vital líquido tiene que ver con la cantidad de agua que se consume, pero también con la calidad de sus fuentes. Como se ha mencionado en capítulos anteriores, la información publicada por la Conagua sobre calidad del agua indica que el afluente principal, el río Lagos, se encuentra fuertemente contaminado en gran parte de su cauce (sobre todo después de las cabeceras municipales). Los mismos funcionarios reconocen la contaminación y comentan que: “Tenemos agua contaminada, es decir, tenemos menos agua disponible porque al estar sucia ya no la podemos aprovechar”. Además, se identifica claramente que la contaminación del agua en Lagos de Moreno afecta directamente a San Juan de los Lagos: “De todos modos, mira, desgraciadamente muchos drenajes van al río y la planta tratadora ya no trabaja. La idea es rehabilitar porque ahora sí, como las gallinas ‘las de arriba cagan [a las de] abajo’. Así, Lagos a nosotros y nosotros a San Gaspar” (JM-GF2, 14 de junio de 2019). Este aspecto en particular da cuenta de la relación entre aguas arriba y aguas abajo, y entre lo relativo al abastecimiento y el servicio de agua potable, de drenaje y alcantarillado: “Sabemos bien que, aunque nosotros pongamos de nuestra parte, si Lagos o más arriba no ponen de su parte, creo que de nada va a servir la parte que ponga San Juan de los Lagos” (JM-GF2, grupo focal citado).

En general, la calidad del agua no ha sido la principal preocupación de los municipios debido a la falta de recursos. Los municipios podrían hacer muestreos de calidad y llevarlos al laboratorio, pero “nunca se presupuestan muestreos de la calidad del agua, o sea, nunca se sabe sobre la calidad del agua” (JM-GF2, grupo focal citado); esto porque su principal

preocupación es la operación para el abastecimiento, al que se destina 95% de su presupuesto.

En relación con la calidad del agua subterránea para uso público urbano, se mencionó que el único tratamiento que se le da es de cloración, y se les añaden aditivos a las bombas de extracción para evitar la acumulación de sarro que, según mencionaron, es prácticamente inmediata. A pesar de que de manera constante se realizan muestreos por parte de agencias de salubridad y que se encuentran “dentro de norma”, existen estudios que revelan que el agua subterránea en ambos municipios tiene niveles de arsénico, fluor y selenio muy por encima de lo que la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las mismas normas mexicanas establecen como aptas para el consumo humano (Ochoa-García et al., 2014).

Si bien el servicio de agua tiene una atención constante por parte de los municipios, existen problemas y retos especiales que son complejos y que van más allá de lo que pueden atender en su cotidianidad, por ejemplo: “Se va a instalar una empresa productora de refrescos que va a consumir muchos litros de agua, está muy bien lo de los empleos, pero después ¿qué?, la gente va a tener chamba y sin agua” (JLS, entrevista citada). En relación con la planta de Jugos del Valle de Lagos de Moreno se dijo:

Creo que el análisis de perspectiva de las autoridades federales debe ser en ese sentido, deben ser a esa profundidad, para verificar si los municipios tienen la capacidad o qué problemas tienen los municipios. La gente no comprende, y qué bueno, porque si no tendríamos un problema severo con la planta de Jugos del Valle: es que esa agua es del municipio, es que tienes un pozo, pues sí, pero ¿de dónde crees que toma el agua el pozo? (JLS, entrevista, 24 de octubre de 2019).

Los pozos municipales para uso público urbano son muy pocos en relación con los privados existentes en los municipios: “Lagos carece de agua en términos municipales y la poca que hay es de particulares, entonces eso también es importante a tenerlo en cuenta, de diez litros de agua que se sacan, siete son de particulares y tres son para fines públicos” (FSD-GF1, grupo focal citado), así, entonces, “no hay agua para fines de la distribución desde el punto de vista municipal y la poca que hay o medianamente existe, la tienen los particulares” (FSD-GF1, grupo focal citado).

El hecho de que existan pozos particulares tiene algunas ventajas, una de ellas es que hay ciertas colonias que no presentan problemas de agua porque la acaparan, pero otras sufren regularmente de poco abasto; en cualquier caso, los informantes aprecian que la cultura de cuidado del agua es muy pobre: “En cuanto se les abre la toma de agua a las casas, la gente empieza a lavar el carro con manguera” (FSD–GF1, grupo focal citado). También mencionan que la gente para barrer la banqueteta “regaba la calle”, y en parte eso se debe a que no sentían la escasez de agua. Consideran que ahora la situación no es la misma, pero de todos modos la siguen desperdiciando.

Hay que mencionar que en ninguno de los dos municipios se han instalado medidores de agua en las casas ni en empresas y negocios, “si se metieran registros para ver el consumo de cada casa, le pensarían más en gastar[la]” (FSD, entrevista citada). El cobro se hace de forma bimestral o anual y es parejo para cada casa habitación. Es decir, si gastan mucho o poco se les cobra lo mismo: “Tengo una escuela que tiene primaria, secundaria, prepa, campo de fútbol, áreas verdes y le estábamos cobrando 120 pesos mensuales, igual que una casa de dos habitaciones y un baño” (FSD, entrevista citada).

El gasto de agua en la zona urbana solo es un estimado. Consideran que el consumo por persona (per cápita) es cercano a trescientos litros, y a partir de esto calculan cuánto se consume por casa o colonia, pero no existe certeza: “Son conjeturas que uno va haciendo si tienes los conocimientos para hacerlo” (FSD, entrevista citada). En este contexto, sugieren que la gente paga poco por este servicio. Pero también suele suceder —y es muy común— que algunas familias no paguen el servicio de agua; estas se consideran como tomas “clandestinas” (FSD–GF1, grupo focal citado).

Se dan cuenta de que lo relacionado con los cobros de agua no ha sido adecuadamente analizado. En promedio, se pagan cerca de 2,000 pesos al año (sin importar el consumo), y asumen que los ciudadanos no valoran lo que implica llevar el agua hasta sus casas. Los entrevistados calculan que una persona pagaría por el uso de agua cinco pesos diarios y que en una casa donde habitan cinco personas se podrían estar usando hasta más de mil litros, pero ante estos datos no tienen precisiones, no se tiene la cantidad exacta de consumo y del costo de producción y servicio del

agua, aunque sí queda claro que tienen un déficit en la recaudación por el servicio. “Quizá no habría déficit si realmente todos los contribuyentes pagaran el agua, creo que tenemos un 40% de la recaudación” (RV, entrevista citada); con lo cual confirman que la ciudadanía local no tiene suficiente conciencia del cuidado del agua, y tampoco cultura de pago.

Con respecto al abastecimiento del vital líquido y su debida regulación, los responsables de agua potable en ambos ayuntamientos coincidieron en que la principal demanda de la ciudadanía es el agua (aunque también está el problema de la basura y la inseguridad en Lagos de Moreno), y cuando se les preguntó específicamente sobre la necesidad de tener medidores para regular el uso-consumo del líquido, sin titubear dijeron que es urgente instalar medidores para regularla, pero también para que el pago por el servicio sea justo.

En ambos ayuntamientos, la cuota única generalizada es muy baja, por lo cual no se logra recaudar suficiente recurso para invertir en mejoras a la infraestructura y hacer eficiente el servicio. Al respecto, el director de Agua Potable en Lagos de Moreno dijo: “Para mí es uno de los puntos que es importante cambiar, porque al menos lo que sí ya se está trabajando es tener medidores en la salida de cada uno de los pozos, eso es lo principal, también se busca tener medidores para las empresas y para lo doméstico” (FSD, entrevista citada). En esa misma tesitura, el responsable del área en San Juan de los Lagos refirió que: “Algo que se tiene que hacer para que los medidores trasciendan cualquier administración (ya se tenían, pero se quitaron) se tiene que hacer un plan, de hecho, estamos ahorita en eso, queriendo hacer un plan, pero que se va a llevar varios años, pero bueno, hay que empezar” (AP, entrevista, 21 de octubre de 2019).

Tanto en San Juan de los Lagos como en Lagos de Moreno la extracción del agua es diversa, existen pozos particulares para una casa o una colonia, y pozos municipales de los cuales se extrae agua para muchas colonias. Hay pozos privados de los que se mencionó que el agua casi está en la superficie, y otros pozos en los que ha sido necesario hacer excavaciones profundas para tener agua suficiente.

La problemática de surtir adecuadamente el agua los rebasa, saben que pueden tener un buen sistema de suministro, pero en ciertas épocas del año la cantidad de agua debe limitarse; además, en 2019 la temporada de lluvia llegó tardía y con poca agua. La época de estiaje “afecta a la ciudada-

nía, porque se tiene que reducir el agua de diferentes colonias para abastecer a la zona centro; sí afecta a la ciudadanía bastante porque ya sabemos que en agosto, es perder agua por unas dos semanas para abastecer la zona centro” (RV, entrevista citada). Aunado a esto, existen fraccionadores que cumplen y otros no con los compromisos a sus compradores; algunos no entregan el fraccionamiento a tiempo, terminan de construir casas y la gente empieza a vivir ahí, pero no tienen servicio de agua porque “todavía no nos entrega al municipio” (JLS-GF1, grupo focal citado), pero la gente que ya está en su casa exige el agua. Por la información proporcionada, se entiende que un fraccionador, si bien puede hacer contrato, en la medida que no entrega la obra al ayuntamiento este no está obligado a brindar el servicio, sin embargo, consideran irresponsable negar el servicio si ya hay gente viviendo en las casas terminadas.

Según la Ley de Aguas Nacionales vigente, los pozos son concesionados por la Conagua y los ayuntamientos no tienen facultad sobre estos. Son conscientes de que una forma para tener más agua municipal sería retener el agua de lluvia o utilizar el agua tratada, pero no tienen los recursos para invertir en este tipo de estrategias alternativas. La gente dice que se debería de buscar la manera de llenar las presas, pero consideran que esto también está fuera de su alcance.

En términos organizativos y para atender todo lo relativo al agua en el municipio, “somos como ochenta y tantas personas para el agua, pero allí te voy a hacer un paréntesis, lo que pasa es que las comunidades tienen sus sistemas aparte, aquí son ocho delegaciones además de la cabecera” (FSD-GF1, grupo focal citado). Objetivamente, no pueden atender a todas las comunidades, por ello, en cada una se generan comités de agua y llevan su administración propia, sin embargo, “tristemente, pero ya lo habíamos comentado, que nosotros también deberíamos tener la responsabilidad en la dotación del agua de las comunidades” (FSD-GF1, grupo focal citado). Advierten que la intervención del municipio podría generar problemas con la comunidad en el caso de que se afecten intereses de los grupos que controlan y cobran el servicio, ya que en ocasiones esta responsabilidad es vista como un negocio por algunas personas. No obstante, cuando se presentan problemas quieren que el municipio los resuelva: “Entonces somos los que tenemos que subsanar problemas, pero no tenemos las recaudaciones de las comunidades” (FSD-GF1, grupo focal citado).

Debido a lo limitado de los recursos en diversos municipios de otras entidades, se ha pensado en la alternativa de privatizar el servicio de agua. Empero, nuestros informantes observan que en “unos municipios ha funcionado, León es un caso [...] de éxito, porque no hay gente que no pague el agua, porque el día que no la pagas no tienes agua puntualmente” (JLS-GF1, grupo focal citado). Comentan que la empresa a cargo, desde su perspectiva, al no ser del municipio tiene un nivel de calidad de abastecimiento y atención al ciudadano muy por encima de cualquier servicio público, tienen servicio telefónico las 24 horas y un control administrativo muy bueno. Con el tiempo la gente sabe que si no paga no tiene agua.

Son apuestas que “a mediano o largo plazo pueden ser eficientes, pero que son muy dolorosas socialmente a corto plazo” (FSD-GF1, grupo focal citado). Identifican que la participación de los particulares es útil para los gobiernos, porque muchas veces no tienen la capacidad o el conocimiento técnico, y los particulares se dedican y tienen experiencia en ciertas tareas; si su interés es hacer negocio, lo van a hacer bien desde una primera instancia. El problema empieza cuando los descuidan, hay un tema de ética profesional. Reconocen que no siempre son efectivos los sistemas de concesiones, que es el caso del sistema de recolección de basura, al menos en Lagos de Moreno, y es un gran problema debido a que no se cumple con lo acordado.

INFORMACIÓN DE ACTORES MUNICIPALES SOBRE LAS PRESAS

Los informantes tienen claro que un problema importante en relación con el posible uso del agua superficial es el mantenimiento de las presas. Mencionan que, si bien caen tormentas fuertes, no tienen infraestructura para aprovechar y guardar toda el agua que cae, “no cuentan con una represa en la cual pudieran contener y almacenar las lluvias y la antigua presa con la que cuentan requiere una importante inversión para el desazolve [...] no tenemos el equipo para los desazolves” (JJP-GF2, 14 de junio de 2019). Se comentó que el programa estatal llamado A Toda Máquina dotará al municipio de maquinaria pesada con la cual se podría avanzar en el desazolve de las presas.

En San Juan cuentan con la presa Alcalá, que a la fecha en que se escribe este apartado tiene la compuerta abierta porque quieren que se

vaya limpiando del lirio. Tienen otras dos presas más, sin embargo, están concesionadas a particulares: la presa Peña de León, la cual al momento del estudio estaba al 50% de su capacidad, y la presa El Grillo al 80%, pero está infestada de lirio y mucho ya está muerto. Han pensado en hablar con los concesionarios para que hagan la limpieza, porque en cierto momento se puede requerir un poco de agua para destinarla a uso urbano.

En el municipio son conscientes de que no tienen los recursos para hacer solos la limpieza de las presas, por ello están en diálogo con empresas privadas que puedan apoyar el desazolve y “el saneamiento de la presa de Alcalá: restablecer la compuerta que ya tienen, volverla a poner y dar saneamiento para abastecer el Lago de San Juan, porque tenemos la capacidad ahí, nomás que ahorita, con tanto lodo” (JJP-GF2, grupo focal citado). La intención planteada implica generar vínculos con las empresas privadas e identificar quién tiene interés de sacar el lodo y que lo puedan hacer composta, de esta manera todos ganan.

CULTURA, CIUDADANÍA Y GESTIÓN DEL AGUA

Como se mencionó en los primeros capítulos, vivir en una región con tendencia a la sequía para los ciudadanos debería significar que fueran conscientes de la dificultad para obtener y disponer del agua en periodos que pueden ser largos, para satisfacer todas las necesidades de sus casas, trabajos y el ecosistema. Por ello, consideramos que es fundamental generar una conciencia social y cultural de la dinámica del agua, porque la vida humana en una zona semiárida se encuentra constantemente en riesgo.

En los grupos focales se mencionó que, en términos generales, puede considerarse que la cultura del agua por parte de la ciudadanía urbana, así como lo relativo a la cultura en torno a los residuos (la basura), es deficiente o inadecuada en la medida que propicia el desperdicio, aunque también observan que existen “brotos de gente, ‘defensores’ del agua” más conscientes de su escasez; estos defensores apoyan a los municipios para que se cuide y se racione más el líquido. Consideran que el cuidado del agua debe ser algo compartido y mencionan que han tenido reuniones con las personas para cuidar más el agua, con las que han logrado que “reporten al día ¿sabes qué? En tal calle, en tal casa una llave se está tirando”.

Para los responsables del servicio de agua es importante que la gente sea consciente y apoyen al municipio, para que se puedan enfocar en los lugares donde falta agua o donde la tiran. Observan que “aquí en San Juan estamos hablando de que se tiene un 70% de tomas clandestinas y me he dado a la tarea de ir haciendo cortes, porque de lo que se recaude podemos hacer más pozos para suministrar el agua a las colonias” (JJP-GF2, grupo focal citado). Eso ha ayudado porque se está cuidando más el agua, los ciudadanos “han estado reportando y nosotros vamos, están reportando las 24 horas, y nosotros estamos muy atentos a lo que esté pasando” (JJP-GF2, grupo focal citado).

Los informantes manifestaron que desarrollan actividades para promover una cultura de cuidado tanto del agua como del medioambiente; han privilegiado a los niños en las escuelas, ofreciendo pláticas y actividades educativas. Observan que los niños y jóvenes son un gran potencial porque pueden conscientizarse con más facilidad y ser promotores del cuidado del agua y del ambiente en general, en sus familias y en la comunidad. Por el contrario, es más complejo cambiar la cultura de los adultos, “es difícil cambiarles el chip a esas edades” (RGY, entrevista, 23 de octubre de 2019); cuando los convocan, difícilmente participan si no obtienen un beneficio o se les da algo a cambio, pero dan charlas cuando pueden y los invitan, incluso cuentan con una persona encargada de educación en cultura del agua.

Opinan que existe una perspectiva poco clara sobre lo que es o implica el derecho humano al agua y, por consiguiente, el derecho humano a un medioambiente sano, principalmente entre los ciudadanos que habitan las zonas urbanas, en donde se agudizan los problemas relativos a la falta de cuidado o al desperdicio. La falta de agua se siente durante la época de estiaje, ya que se batalla mucho para poder distribuir la poca agua con la que se cuenta. Mencionan que “los ciudadanos nos exigen el agua y al mismo tiempo no tienen conciencia de controlarla o de cuidarla; exigen el agua, pero si se les pide que la cuiden, mencionan: a mí no me digas que tengo que racionarla, que no tengo que lavar el coche con manguera abierta” (AP, entrevista citada). La gente no considera la posibilidad de poner algo de su parte para lograr que se cumpla el derecho humano al agua, y para muchos “significa incluso que no les cobren el servicio y que quieren el agua arriba en el tinaco” (AP, entrevista citada), pero

el municipio por sí solo no tiene los recursos para mantener el sistema de abasto. Desde la perspectiva del municipio, “el cobro es una manera de recuperación al servicio que se les da” (AP, entrevista citada), para poder así garantizar el derecho.

Otro aspecto relacionado con la falta de cultura del agua tiene que ver con la falta de información, es decir, “los ciudadanos en general no saben lo complicado que es llevar el agua hasta sus domicilios, empezando porque cada vez se secan más los pozos, pero en general, no se sabe lo que implica” (AP, entrevista citada). En la misma línea, la gente tampoco tiene claridad y conciencia de que viven en una zona semiárida, lo cual tiene implicaciones relacionadas con la cantidad de agua disponible.

Para cerrar este apartado, se puede concluir que los informantes perciben poca conciencia por parte de la ciudadanía, pero son autocríticos y reconocen problemas de logística y medición en materia de suministro del agua en ambos municipios. Ellos identifican que están en una zona semiárida, lo que implica que deberían realizar acciones conjuntas ciudadanía-municipio, gobierno estatal y federal, encaminadas a prevenir y mitigar los efectos adversos del cambio climático, que ya empiezan a resentir en la región. Sin embargo, la cotidianidad de los ayuntamientos está inmersa en atender y satisfacer la demanda vinculada al crecimiento poblacional y urbano, sin tomar en cuenta las repercusiones que este uso desmedido pueda tener sobre su disponibilidad futura.

LAS AGUAS RESIDUALES

En relación con el servicio de aguas residuales (alcantarillado y saneamiento), el objetivo planteado por la Agenda Municipal es: “Garantizar la concentración y tratamiento de las aguas residuales para su debida utilización” (Inafed, 2018: 23).

Según nos mencionaron, existe una carencia en la infraestructura para tratar el agua. La población de Lagos de Moreno es aproximadamente de 150 mil habitantes y el gasto de agua debe ser cercano a 400 l/s (litros por segundo), pero la planta de tratamiento solo tiene una capacidad cercana a los 285 l/s, lo que significa que existen cerca de 120 l/s que no son tratados. También mencionaron que no se aprovecha y existe resistencia de los habitantes para emplear el agua residual, no se le da ningún uso:

“Tenemos dos plantas y ahorita no las estamos [...] explotando”. Ante ello “todas las descargas de aguas negras están hacia el río” (FSD-GF1, grupo focal citado). Son conscientes de que pueden trabajar para solucionar este reto con un programa que involucre a la sociedad, para que no rechacen el uso de aguas tratadas.

Específicamente y en relación con el saneamiento, en las descargas que realiza el sector productivo reconocen que

la empresa o la ganadera o la industria no quiere hacer el gasto para estar dentro de norma [...] ¿por qué? Porque [...] para ellos es un gasto inútil porque eso no les da ganancia [...], pero [no toman en cuenta la importancia que tiene] para la sociedad y para el municipio (JLS-GF1, 10 de mayo de 2019).

El tema del saneamiento cobra relevancia cuando se pone de manifiesto la relación que existe entre este servicio y el de agua potable: algunas colonias de la cabecera municipal de San Juan de los Lagos, especialmente en la zona del centro, consumen agua del río San Juan (río Lagos), que pasa por un proceso potabilizador. En el caso de Lagos de Moreno se dan cuenta de su precario saneamiento, pues comentaron que acababan de rehabilitar la planta de tratamiento, pero antes

no se trataba nada. Si tú revisas los datos de Conagua de demanda biológica de oxígeno y demanda química de oxígeno, tiene puntos de muestreo después de la zona urbana, no antes, y si tú revisas lo que tiene la Conagua, tiene uno justo a la salida de la planta, tiene otro en la comunidad que se llama Tlaquepaca y otra en otra comunidad. Los DBO salían entre 180-250, o sea, contaminadas (JM-GF2, grupo focal citado).

Acerca del saneamiento que los municipios dan a sus aguas residuales, en San Juan de los Lagos “el municipio está en ceros en tratamiento de agua. La única planta que tenemos es la potabilizadora, pero no es de tratamiento de agua” (JM-GF2, grupo focal citado). Durante 2005 pusieron en funcionamiento la planta de tratamiento, pero en 2009 dejó de funcionar, además “esa planta fue saqueada en su totalidad. No tiene bomba, planta de energía, todo totalmente. Tenemos como si tu tuvieras una casa y te

la dejan sin puertas, sin ventanas, nada” (JT, entrevista, 22 de octubre de 2019). Tenemos conocimiento de que el municipio no cuenta con un registro de descargas industriales ni agropecuarias; así pues, al concluir las entrevistas se infiere que ninguna dirección del ayuntamiento atiende el saneamiento más allá de la infraestructura del alcantarillado, que le corresponde a Obras Públicas.

En Lagos de Moreno, a la pregunta de cuántas plantas de tratamiento tenían, contestaron: “Son cuatro, una es la principal de la cabecera que está acá en el ejido, una que está en Cuarenta, una que está en el parque industrial de la Virgen y otra en el Tepetate” (FSD–GF1, grupo focal citado). Además, comentaron que acababan de reactivar una planta de tratamiento que “tenía ya cuatro años sin funcionar y ya tenemos un mes funcionando la planta, no está al 100% pero ya está al 80% de capacidad ahorita, ya estamos tratando 100 l/s” (JR, entrevista citada). En relación con las descargas agropecuarias e industriales, comentaron que: “No tenemos inventario, apenas lo estamos conformando [...] queremos hacer un inventario para tenerlo en nuestro sistema y arrancamos la mayor parte en ceros, nos dejaron el sistema en ceros” (OGT–GF1, 10 de mayo de 2019), haciendo referencia a los funcionarios del periodo anterior.

Cuando entró en funciones la administración 2019–2021, los responsables no sabían lo que había y lo que faltaba; al darse cuenta de que la planta de tratamiento no funcionaba, tuvieron que canalizar el presupuesto anual destinado al servicio de agua para hacerla funcionar, además de que —según comentaron— requerirían el triple de lo asignado solo para la operación durante 2019, y obviamente sería muy difícil gestionar y obtener el recurso requerido. Por esta razón no se trataba el agua, faltaba maquinaria en la planta de tratamiento, lo que se informó a la Comisión Estatal del Agua (CEA) y se entregó un proyecto para su rehabilitación, es decir, fueron informados e incluso se les pidió ayuda económica; tenían miedo de que los fueran a multar, expresaron: “Si después nos vaya a llegar la multa no sé, pero ellos tienen el conocimiento del porqué no está funcionando e incluso se les ingresó ese proyecto y no nos pudieron ayudar en ese tema” (FSD–GF1, grupo focal citado). Pedían apoyo por dos millones de pesos para rehabilitar la planta y eran conscientes de que podrían recibir una multa por no tratar el agua. El problema es complejo, pero a fin de cuentas gira en torno a la falta de recursos adecuados.

Otro de los problemas a los que se enfrentan los municipios en relación con el saneamiento es la poca capacidad financiera para realizar tratamientos efectivos a las descargas municipales, y para monitorear y sancionar a todos los responsables de las descargas directas en el río Lagos. En ese sentido, los ayuntamientos se encuentran atados de manos puesto que, en caso de que existan descargas que evidentemente no cumplen con la norma, notifican a la Conagua, Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (Proepa) o Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet), pero no tienen la facultad de multar de manera directa. Esta inadecuada interacción entre instancias nacionales, estatales y locales deriva en un vacío que se traduce en el incremento de la contaminación de los cuerpos de agua superficiales (por fuentes puntuales) y subterráneas (por fuentes difusas), y en la cadena de impactos negativos que esta polución tiene sobre este territorio alteño.

EL DESARROLLO ECONÓMICO: PERSPECTIVAS DIVERSAS

En la Agenda Municipal, en lo que se refiere a la industria, el objetivo es: “Atraer y retener inversión en el sector industrial en el municipio, mediante programas municipales de ordenamiento y promoción, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno” (Inafed, 2018: 32); objetivos similares se plantean para el empleo y el turismo. Los ayuntamientos nos expusieron diferentes problemas para poder lograrlos, y partieron de la falta de un ordenamiento ecológico y territorial, pero también tienen dudas sobre si los recursos económicos y de la naturaleza son suficientes para mantener la lógica de desarrollo actual.

Mencionaron que no se tienen normativas municipales claras para diferentes asuntos relacionados con la industria inmobiliaria, la construcción de vivienda en general, ya que no han sido actualizadas ni se apegan a un ordenamiento territorial. Lagos de Moreno tiene el problema de que está creciendo, y desde hace tiempo se están dando permisos de construcción a fraccionamientos, pero sin contar con los estudios correspondientes para saber hasta dónde pueden crecer. En general, la falta de normativa propicia desorden, “Lagos de Moreno tiene 1,500 kilómetros cuadrados y de lo que estamos hablando es de lo urbano, pero fuera de esto traemos un

desorden, hay comunidades rurales que más bien dependen tristemente de Aguascalientes” (OGT-GF1, grupo focal citado).

El territorio alteño tiene una identidad local vinculada a la vocación ganadera. Ellos identifican que en la región alteña:

Históricamente hemos sido productores de leche desde los [años] cuarenta, cuando se instaló aquí la empresa de Nestlé; eso detonó el sector en la región, pero con el movimiento industrial de Guanajuato y Aguascalientes, pues quedamos literalmente en medio de Aguascalientes, de San Luis y de Guanajuato. Entonces, era natural que buscáramos ese enlace y que fuéramos el puente de ese sector, pero estamos a medias, nos ha costado trabajo subirnos al sector industrial, sobre todo al automotriz, que es el predominante en la zona, y sigue avanzando y no se detiene, pero no se define si, bueno, vamos a dejar el sector industrial y nos vamos a enfocar en el sector primario o nos vamos a enfocar en el sector industrial y que este avance hasta donde tenga que llegar. Yo creo que eso sería importante definirlo porque en la base está el tema del agua (OGT-GF1, grupo focal citado).

Son conscientes de que no existe una política pública clara en relación con el desarrollo económico y se preguntan “¿cuál es el camino que va a tomar Lagos, se va a ir a la industrialización o le va a seguir apostando al desarrollo agropecuario?” (JR, entrevista citada), porque, desde su perspectiva, se puede llegar a ser una potencia fuerte, y perfectamente podrían desarrollarse en ambas vertientes, pero no hay una política pública o recursos claros que logren aprovechar las potencialidades del territorio en aras de un desarrollo económico sustentable.

En este sentido, las empresas exigen tener condiciones y servicios para que puedan tener más producción, de lo contrario, no se establecerían en el municipio, además de que las empresas establecidas buscan crecer y generar más producción; todo esto también genera tensión entre la necesidad o intención de desarrollo y servicios, en particular con el agua. Si a esto se le añade que las empresas se pueden instalar gracias a permisos y licencias que emiten instancias nacionales, ¿dónde queda el municipio? Reconocen que se debe planear el desarrollo con una perspectiva más amplia, a partir de la valoración de los recursos reales que poseen

tenemos que cambiar la forma de planear las ciudades, tenemos que planearlas desde el punto de vista de la capacidad de recibimiento de los recursos más que [por] la capacidad del uso del suelo, porque cuando empezamos en el uso del suelo pensamos solamente en lo visible, del suelo hacia arriba: cuántos árboles hay, un río, si no lo hay, y si deberíamos tomar en cuenta las cuencas (JLS, entrevista citada).

Aunque son claros en cuanto a que en esa perspectiva de planeación también deben generar nuevas normas: “Aparte de la planeación, creo yo que también tiene mucho que ver con el tema de normas y de reglamentos” (JLS, entrevista citada). Viven un conflicto al saber que se requieren más empleos, pero esto significa también brindar más servicios, y entonces las normas no ayudan a regular adecuadamente:

El tema del crecimiento poblacional es un tema social, pero que a final de cuentas va a demandar más recursos, vamos a solicitar más empleos, probablemente necesitar más empleos en la comunidad, en el municipio, vamos a tener más industrias, la industria va generar más residuos, más emisiones, entonces todo este ciclo de la sobrevivencia del ser humano debería ser controlado desde buenos instrumentos normativos, pero también muy puntuales (JR-GF1, grupo focal citado).

Para cerrar este tema, el entonces secretario general del Ayuntamiento de Lagos señaló: “Para el gobierno federal Lagos no es una prioridad, o los Altos en general; si bien está el tema de la presa El Zapotillo, el mensaje ha sido muy ambiguo” (JR-GF1, grupo focal citado). El ayuntamiento de Lagos de Moreno, así como el de San Juan de los Lagos, ha resentido el recorte federal al ramo 23;³ esta administración ha dejado de percibir

3 La categoría de ramo 23 “son la previsión de mayor nivel de agregación de gasto del Programa de Egresos Federal bajo una clasificación administrativa [...] Existen cinco tipos de ramo: autónomo, administrativo, general, entidades de control directo y empresas productivas del Estado”. El ramo 23 se relaciona con el gasto público destinado, entre otras cosas, a la obra pública. Véase el sitio web: <https://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0014-300918.pdf>

entre 100 y 200 millones de pesos para realizar obras, por lo que 50% de sus recursos económicos internos los han designado para obra pública. Consideran que el apoyo por parte de la federación es escaso, por no decir que nulo, además de que perciben que existe poca voluntad por parte de las autoridades federales para realizar acciones conjuntas en beneficio de la zona (JR, entrevista citada).

SOBRE EL TURISMO

Conviene tener presente que el objetivo de la Agenda Municipal en torno al turismo es: “Incrementar la actividad turística en el municipio mediante programas de promoción y aprovechamiento sustentable de sus atractivos turísticos” (Inafed, 2018: 33). El problema aquí puede vincularse al aprovechamiento sustentable del turismo; pareciera que les ha brindado recursos, pero están desbordados por la exigencia de servicios y recursos, en especial el agua, y no existe una propuesta para hacer sustentable este ámbito.

Un asunto relevante en San Juan de los Lagos es que “hay mucho crecimiento de hoteles en el primer cuadro de la ciudad, pero también hay crecimiento a las afueras” (BMM-GF2, grupo focal citado), y obviamente para ellos se requiere agua. El crecimiento de hoteles está vinculado con el turismo religioso, y consideran que no pueden oponerse a la oferta y la demanda, ya que, como comentaron, “se han construido más hoteles porque la misma demanda lo ha requerido; aun así, por la cantidad que somos, seguimos con gente durmiendo en las calles en temporadas altas, porque no encuentra cuartos” (BMM-GF2, grupo focal citado). Su opinión es que donde se genera oferta y demanda los municipios influyen “de manera no sustancial”.

Cabe destacar que en ciertas épocas del año los pozos no logran satisfacer adecuadamente la demanda:

No son suficientes porque tenemos una población flotante muy alta, con más de cinco millones de visitantes al año, hay unas cifras de que son siete millones, estamos en esas, entre cinco y siete, pero es mucha rotación de gente y requiere todos los servicios [...] Y esos servicios, como ya se comentaba, hay periodos en que se suspenden.

Además, agrega que: “El municipio no va a impedir que la gente venga a ver a la Virgen porque no hay agua” (BMM-GF2, grupo focal citado). Para mantener ese ritmo deben hacerse cambios y trabajar e invertir en infraestructura. Mencionan que: “Puedes hablar de ir a Las Vegas, que es desierto, que no tienen agua, pero se ha hecho toda la infraestructura para hacer llegar el agua y tienen allá jardines verdes y tienen hoteles que usan muchísima agua” (BMM-GF2, grupo focal citado), pero para lograr algo así se requiere mucho recurso y apoyo.

EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA Y LA GANADERÍA

Los objetivos de la Agenda Municipal para el sector agrícola y ganadero son prácticamente los mismos: “Atraer y retener inversión para ganadería y agricultura, mediante programas municipales de productividad, aprovechamiento sustentable y promoción comercial de productos locales, en coordinación con los distintos órdenes de gobierno” (Inafed, 2018: 33). En los municipios se dan cuenta de que para atraer y retener la inversión para el sector agropecuario no bastan programas municipales, se requiere tener claridad sobre los recursos locales con los que cuentan.

La región de los Altos Norte es una de las cuencas lecheras más importantes del país; producir leche es una vocación que no se puede cambiar fácilmente: “Aquí no es posible cambiarla, ni en toda la república” (OGT-GF1, grupo focal citado). Pero la situación los ha llevado a empezar a ver cómo reducir las exigencias y analizar las formas de producción. Mencionan que los ganaderos han estado cambiando procedimientos en el uso del agua, de hecho, se considera que la situación climática y la escasez de agua los ha obligado a modificar el negocio de la leche, pero difícilmente habrá un cambio de mentalidad, “cambiar de mentalidad y cambiar de modelo, lo vemos imposible, yo lo veo muy difícil” (OGT-GF1, grupo focal citado).

También observan diferencias entre los productores agropecuarios, porque hay quien tiene recursos y puede tener pozos y concesiones, y quien no los tiene y sobrevive de lo que puede. En San Juan, sobre todo en las granjas avícolas y porcícolas, hay muchas empresas que están protegidas con pozos particulares que tienen en concesión las corporaciones

o los rancharos. En la cuenca lechera también tienen pozos, por lo cual se podría decir que la mayoría están preparados.

Es difícil que se implementen programas municipales para la agricultura y la ganadería; en general, no requieren atención de los municipios, tienen sus propias fuentes de agua y, a diferencia de otros estados, son muchos los que dependen del campo: “Hay mucha gente aquí que produce leche. Aquí somos muchos los que producimos, no es como en Torreón y en otros lados como en Querétaro, que son pocos los que producen; aquí no, somos muchos en todas partes” (JLT-GF2, 14 de junio de 2019). Se considera un avance que ya no se riega por inundación y se ha invertido en tecnología: “Se empiezan a ver a uno que otro que usan equipos de Estados Unidos que nos han ayudado mucho a tratar de ahorrar el agua” (JLT-GF2, grupo focal citado).

Comentaron que la vida del rancharo depende mucho de conocer las estaciones y ubicar cuándo lloverá, de “estar viendo el cielo”. Desde hace algunos años se ha buscado llenar los abrevaderos particulares que son de captación pequeña, pero son suficientes para darle de beber a sus animales. Algunos también tienen una bomba en sus bordos o presas y riegan sus tierras con aspersores; sin embargo, esta labor depende de los recursos de cada ganadero o rancharo. Es importante referir que los agricultores empiezan a resentir lo irregular del temporal de lluvias y las afectaciones que se producen cuando hay inundaciones:

El año pasado [2018], en particular aquí llovió el doble de lo que llueve normalmente; para nosotros también fue un problema, nosotros como agricultores porque se cargó el agua al inicio del temporal, o sea, ya a mediados de junio había llovido, realmente todo el temporal de lluvias, aquí termina en octubre más o menos, y ya para junio ya había llovido lo que llueve en el año. Entonces sí hubo inundaciones, muchas de las praderas y de las parcelas que tienen los productores se dañaron, hubo un rezago de la cuestión agrícola, hubo unas pérdidas de maíz, que aquí es lo que más se produce (JLT-GF2, grupo focal citado).

Es lamentable que el exceso de lluvia no se puede aprovechar porque, como se ha mencionado, no se cuenta con la infraestructura necesaria; ellos mismos comentan que “a final de cuentas, como llueve se va, o sea,

la tierra no la está absorbiendo como la absorbía antes, entonces ya los mantos se están recuperando menos, el agua se está yendo” (OGT-GF1, grupo focal citado).

También se realizaron comentarios muy críticos en relación con algunos agricultores. Se mencionó que si bien existen programas federales para ayudar a mejorar los sistemas de riego, aun así varios agricultores continúan regando con el método de rodado, por lo cual se desperdicia mucha agua. Esto ocurre sobre todo con los pequeños agricultores que no tienen dinero y no aprovechan su terreno. Por el contrario, se mencionó que los empresarios y grandes agricultores usan tecnología de punta, aprovechan los recursos y riegan tecnificadamente.

EL DESARROLLO Y EL MEDIOAMBIENTE

Recordemos que el objetivo de la Agenda Municipal relativo al medioambiente menciona que se busca: “Promover el aprovechamiento sustentable de la energía y la preservación o, en su caso, la restauración de los recursos naturales (aire, agua, suelo, flora y fauna) a cargo del municipio, a fin de garantizar, en concurrencia con los otros órdenes de gobierno, un medioambiente sano” (Inafed, 2018: 36). En la lógica con que se propone este objetivo deberían contemplarse las posibles afectaciones al medioambiente generadas por el cambio climático, así como por el ritmo de producción de la región alteña.

Al tomar en cuenta que es una región que ya cuenta con diversos estudios y en ellos se apunta que, además de ser semidesértica, tiende de manera importante a la desertificación, en buena medida por afectaciones vinculadas al cambio climático (como se describe con mayor precisión en los capítulos VIII y IX de este libro), la Junta Intermunicipal Altos Norte (JIAN) tiene mucho que hacer por delante.

Esta figura es fundamental, ya que a través de la JIAN se pueden realizar diversas gestiones que ayuden al cuidado integral del medio, así como atender el tema de afectaciones producidas por el cambio climático. Desde luego, este tendría que ser un trabajo conjunto con las respectivas áreas de ecología de cada municipio; un punto a favor —hay que decirlo— es que ambos ayuntamientos tienen personal designado para atender esa área. En los ayuntamientos mencionan que “obviamente estos son mu-

nicipios que no tienen un programa relativo al cambio climático, no hay una estrategia vinculada de acción” (JLS-GF1, grupo focal citado), es decir, existe una agenda estatal relativa a medioambiente y cambio climático, pero no está debidamente integrada a nivel municipal.

Es importante mencionar que ellos saben que cuentan con el Fondo Estatal de Desastres Naturales (Foeden), que en caso necesario puede auxiliar a los municipios con recursos para llevar a cabo programas de prevención y mitigación de desastres naturales, así como atender daños cuando estos se presenten, pero normalmente se acude a este recurso solo después de ocurrido el desastre. Si bien no cuentan con un programa municipal de acción frente al cambio climático que los oriente en su quehacer cotidiano, saben que existe una guía para elaborarlo, pero desde su percepción “vemos una guía que no es para los municipios, está pensada desde el centro y pensada desde los que tienen los instrumentos” (JLS-GF1, grupo focal citado). No obstante, consideran importante tener un programa propio, que incluso partiera de revisar y adecuar la guía y, después de eso, definir qué se hace o no con sus contenidos, según sean las necesidades y posibilidades del municipio.

También hay que señalar que, además de la guía, consideran conveniente contar con otras normativas, como la de ordenamiento territorial con perspectiva medioambiental, porque observan que existen asuntos relevantes para la sustentabilidad como el crecimiento urbano y “habría que regularizarlo de manera inmediata”, pero se complica hacerlo con la actual normativa.

En estos municipios es cada vez mayor la tensión entre la búsqueda de desarrollo y el acceso a servicios, especialmente el agua, y no hay un ordenamiento que ayude a bajar esa tensión. Falta entonces hacer valer los instrumentos normativos que los respaldan. En relación con este punto, la falta del mencionado ordenamiento los hace más vulnerables; ellos mismos dan cuenta de que, debido a una falta de regulación adecuada, se han generado asentamientos humanos en lugares que no son aptos. Dicen que “existe un asentamiento en una zona previamente identificada de vulnerabilidad para fines de inundación, que la tenemos aquí al sur de la ciudad” (JLS-GF1, grupo focal citado).

Observan también deficiencias en otras normativas que impiden atender de manera adecuada lo relativo al cambio climático: “Desgraciada-

mente, nos falta renovar algunas leyes, porque hemos tenido incendios forestales en los cuales no se han levantado ni multas, ni sanciones a las personas que provocan los incendios” (HXV-GF2, 14 de junio de 2019). Sin embargo, es un asunto extraño porque en San Juan de los Lagos no suelen quemar los predios porque aprovechan todo el pastizal. Tampoco la normativa les ayuda en relación con las personas que contaminan el medioambiente, que es uno de los factores principales por los cuales se carece de agua. Así, tienen entonces conciencia de que sí deben reforzar la normativa en temáticas como los incendios y la contaminación.

En contrapartida, están invirtiendo tiempo y recursos en actividades como la reforestación; por ejemplo, en San Juan

es una labor que vamos a mantener en forma constante; al principio se había establecido la meta de 20 mil árboles, nada más que llegamos muy rápido a eso, entonces esto tiene que ir creciendo porque la reforestación, obviamente, y sobre todo en esta zona, pues tiene que ser un punto estratégico para poder hacer y mantener sustentable la región (RGY, entrevista citada).

Conviene mencionar que hay otro problema que tiene relación directa con la temporalidad del ayuntamiento, ya que pueden generar normas que posiblemente sean cambiadas o ignoradas por la siguiente administración. Mencionan que están “trabajando en el Plan Municipal de Desarrollo, donde ya podemos plasmar el rumbo, lamentablemente, como en todos los municipios de todo el país, es probable que solo dure tres años” (JLS, entrevista citada).

COMENTARIOS FINALES

Hablar de que en México se está llevando a cabo un verdadero proceso de descentralización no es del todo real; aunque el artículo 115, fracción II, de la Constitución vigente en el país refiere que los municipios están “investidos de personalidad jurídica” y podrían tener un amplio margen de acción al interior de su territorio, en la práctica están muy limitados, incluso normativamente. Sin lugar a dudas, existen algunas entidades federativas que, a través de figuras creativas, buena comunicación y

la formalización de convenios administrativos entre la federación, instancias estatales y municipales, logran ampliar el margen de acción tanto en lo operativo como en la toma de decisiones; sin embargo, esto ha sido difícil para los municipios de San Juan de los Lagos y Lagos de Moreno. Hay que señalar que en ambos ayuntamientos el espectro de operación es reducido en relación con la cantidad de población y las importantes actividades económicas que en ellos se realizan. Con todo y esto, están caminando y hacen esfuerzos por dar cumplimiento de la mejor manera a las obligaciones que tienen designadas.

El reconocimiento del territorio, la cercanía con el personal que labora en ambos municipios, la revisión de documentos previamente elaborados sobre la región, así como desentrañar el entramado entre el marco normativo relacionado con el derecho humano al agua y saneamiento, el derecho a un medioambiente sano y su relación con los efectos del cambio climático, así como toda una serie de instituciones que tienen injerencia en la materia, nos han dado los elementos necesarios para esbozar los siguientes comentarios.

En primer lugar, y en relación con la Agenda Municipal y el actuar cotidiano de los municipios de Lagos de Moreno y San Juan de los Lagos, es evidente que los ayuntamientos mencionados están imposibilitados de atender y cumplir de manera eficaz con todos los objetivos que señala, tal y como han sido planteados. Es plausible tener instrumentos que orienten y faciliten la evaluación, pero es necesario plantear una mirada por etapas o aterrizada que considere las realidades y los recursos con los que realmente cuentan los ayuntamientos, para priorizar y fortalecer eficientemente de acuerdo con las posibilidades de los municipios.

En los rubros de ordenamiento ecológico, servicios públicos, desarrollo económico, desarrollo ambiental y medioambiente, por referir solo algunos, tanto en Lagos como en San Juan se está realizando un trabajo significativo, sin obviar que tienen límites y áreas de oportunidad; no obstante, hay que destacar que no se debe a falta de voluntad del personal de ambos ayuntamientos. Se necesita una planeación regional que no solo tome en cuenta la perspectiva sustentable, sino que también parta de una verdadera concurrencia de voluntades de los gobiernos federal, estatal y municipal.

Es cierto que la operación de los servicios públicos está a cargo de los municipios, empero, las situaciones precarias que encontramos no necesariamente son provocadas por una deficiente actuación de los ayuntamientos; no se puede perder de vista que existen factores que trascienden la esfera territorial de los municipios. Por citar solo un ejemplo, la contaminación de los acuíferos superficiales es un tema federal/regional; dicho con otras palabras, rebasa las competencias municipales.

En las diversas entrevistas realizadas, en ambos municipios se percibe y observa que los funcionarios de los ayuntamientos se sienten poco apoyados por la federación; las leyes los limitan y los recursos se les han reducido de forma drástica. En este caso (a más de un año de haber iniciado actividades), estas administraciones no habían recibido apoyos económicos significativos; lo que ambos ayuntamientos están haciendo, lo hacen con sus propios recursos. Es difícil entonces emitir un señalamiento respecto a la labor de estos municipios, porque es cierto que se puede criticar con facilidad, que tienen fallas en la manera de hacer llegar los servicios públicos, pero algo que también es cierto y debe hacerse notar es que las normas y decisiones que se toman desde lo federal los afectan, y limitan la vida y las posibilidades de acción al interior de los municipios.

Cabe mencionar que, en efecto, según lo descrito en el artículo 115 de la Constitución: “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar [...] los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”; no obstante, logramos constatar que tanto en San Juan de los Lagos como en Lagos de Moreno están haciendo una revisión seria respecto a una parte de su marco jurídico-administrativo interno. Es un proceso muy complicado y lento que están tomando con seriedad; sin embargo, no hay que dejar fuera del contexto el hecho de que la vida de las administraciones en los ayuntamientos es corta, es decir, las gestiones actuales de Lagos y San Juan dejarán normas para un futuro que no se sabe si las siguientes administraciones las olviden, modifiquen o asuman plenamente. Es por ello que, como equipo de trabajo, consideramos que se tiene que hacer una seria reflexión en relación con la corta duración de las gestiones y la pobre continuidad que se le da a los programas y acciones.

Existe toda una serie de instrumentos legales y políticas de carácter estatal que, en estricto sentido, tendrían injerencia en los municipios de

Lagos de Moreno y San Juan; sin embargo, no todos estos instrumentos son asequibles y responden adecuadamente a las realidades locales de los ayuntamientos. Por ejemplo, en lo relativo a la acción frente al cambio climático, hay una ley en la que se menciona que cada municipio debe tener su plan de acción al respecto, pero, a la fecha que se escriben estas letras, en estos municipios no se tienen y no se plasman en acciones específicas, entonces ¿qué se puede hacer al respecto? Tener una norma no es lo único importante, ni tampoco es suficiente, los entrevistados señalaron que se requiere un cambio de cultura sobre el ambiente y ese es un aspecto de gran relevancia que requiere un plan de acción, no solo un instrumento legal ni instrumentos de política pública.

En este tipo de territorios semiáridos, el derecho humano al agua y la atención al cambio climático deben de ser un eje central de acción; no obstante, el tratamiento del agua en ambos ayuntamientos no se realiza o no es el adecuado. Los responsables del abastecimiento del agua en ambos municipios son conscientes de que para lograr una efectiva materialización de este derecho se requieren muchos recursos. El capital que se recauda no es insuficiente y requieren de otras fórmulas y normativas para realizar obras de mejora en los sistemas de abastecimiento y tratamiento.

En ambos ayuntamientos se reconoció que la cultura del cuidado del agua por parte de los ciudadanos es pobre, sobre todo al considerar que viven en una zona semiárida. Los brotes de conflicto con respecto al abastecimiento de agua pueden agravarse, aunque de momento solo se tienen experiencias relacionadas con los habitantes de nuevos asentamientos que se han plantado frente a las oficinas de agua potable exigiendo el servicio; sin embargo, parece fundado el temor relacionado con que, si no se genera un cambio de paradigma en la ciudadanía encaminado a entender y comprender lo relativo a los problemas para el suministro del agua, los conflictos hídricos pueden escalar y hacerse cotidianos.

Con respecto al cambio climático y sus impactos, se tiene cierta conciencia de que es una zona muy vulnerable; no obstante, en la actualidad no se cuenta con políticas específicas para atender esta problemática. No tienen un programa de acción y tampoco conocen a fondo la ley estatal correspondiente, porque no estaba entre sus prioridades. A esto hay que sumarle que la creación de la JIAN es reciente, su operación formal tie-

ne relativamente poco tiempo, por lo que se encuentran en un proceso de reconocimiento y diagnóstico de la situación real que impera en los ayuntamientos que la integran. Por tal motivo, la injerencia que este órgano pueda tener con respecto a visibilizar, planear y realizar acciones encaminadas a mejorar la situación ambiental de estos va a llevar su proceso. Además de tener claridad sobre las implicaciones de la Ley para la Acción ante el Cambio Climático del Estado de Jalisco, se requiere ubicar acciones como parte de sus prioridades; por ello, requerirán apoyos para desarrollar actividades estratégicas y contundentes.

En Lagos de Moreno y en San Juan de los Lagos falta mucho por hacer. No obstante, el proceso de sus ayuntamientos es muy plausible y lo han hecho con pocos recursos. En las entrevistas realizadas con las áreas de Ecología, Agua Potable, Ordenamiento Territorial, Planeación y Obra Pública de los municipios, los funcionarios señalaron que cuentan con el apoyo de los actuales presidentes municipales,⁴ hay apertura y disposición para proveer insumos de toda índole a los departamentos referidos; sin embargo, insistimos en que la buena voluntad no basta, en la práctica real las áreas están muy limitadas y el personal humano no es suficiente para cubrir la demanda de necesidades. Los problemas lastiman el bienestar integral de la ciudadanía y, debido a las circunstancias actuales, no se pueden resolver de fondo. Para ser justos, hay que decir que cada ayuntamiento hace su mejor esfuerzo para administrar los problemas lo mejor posible; debido a la carencia de recursos y la corta temporalidad de sus administraciones, en gran medida justifica que no se planteen estrategias de acción profundas y de amplio alcance, encaminadas a resolver los problemas a largo plazo.

Caminar y acompañar a los servidores públicos de los ayuntamientos de Lagos de Moreno y San Juan de los Lagos, nos pone de cara ante ellos como aliados solidarios. La sencillez y disposición honesta de colaborar de manera conjunta y cotidiana del personal de ambos municipios, nos

4 Como ya se mencionó, las entrevistas en los municipios de Lagos y San Juan se hicieron del 21 al 26 de octubre de 2019; a la fecha (2021), las administraciones han sufrido cambios, por ejemplo, en San Juan de los Lagos hubo elecciones y el presidente municipal ahora pertenece a otro partido. Por lo que respecta a Lagos de Moreno, el presidente municipal fue ratificado en su cargo, por ello, se infiere que existe la misma disposición para apoyar e impulsar mejoras al interior del municipio.

invita a dejar de lado el protagonismo. Como ellos mismos dijeron en las entrevistas, “no hay que pensar como funcionarios, sino como ciudadanos”; ciudadanos e integrantes de lo que últimamente tanto se pregona como *la casa común*. Se trata de ser compañeros, de crear, diseñar o imaginar políticas públicas integrales y de mayor alcance. Hay que trascender anhelos propios, aspiraciones partidistas. En este paradigma, donde la sustentabilidad adquiere una relevancia trascendente, el egoísmo está descartado; la concurrencia, aderezada con la tolerancia y el respeto, es la protagonista que debe marcar la pauta. Las acciones aisladas desgastan, restan energía y se tiene más que comprobado que el impacto que resulta de estas es débil. Garantizar un efectivo cumplimiento de los derechos humanos al agua y saneamiento, a un medioambiente sano y, en última instancia, a una vida en paz y armonía, requiere de la buena voluntad de todas y todos.