

## **La cooperación entre entes políticos y sociales en el proyecto Lago Tláhuac-Xico.**

1. M. en C. Erick Alejandro Rafael Aguilar Obregón

Institución de adscripción: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede  
México

Dirección electrónica: erik.aguilar@estudiante-flacso.mx

### **Resumen**

El lago Tláhuac-Xico es una iniciativa que busca controlar las inundaciones recurrentes en el suroeste de la Zona Metropolitana del Valle de México así como dotar de agua a la población circundante. La zona geográfica del proyecto del lago es una zona de interfase en materia política puesto que se encuentra en la división administrativa entre la delegación Tláhuac (en la Ciudad de México) y el municipio de Valle de Chalco (en el Estado de México). La anterior división administrativa se hace aún más relevante si se le adjunta la dimensión de filiación política diversa tanto del gobierno del orden municipal/local como del gobierno del orden estatal y federal.

La presente investigación identifica los hitos que generaron las condiciones de cooperación mínimas para llevar a cabo el proyecto del lago Tláhuac-Xico. De igual forma pone de relieve el papel articulador de intereses y voluntades que generó la Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca y la Compañía (CCRA y C) cuyo origen académico impele a repensar el papel “neutral” de la academia al momento de incidir en la realidad.

Por otra parte la investigación que aquí se presenta pone de relieve el papel activo ya no de individuos sino de instituciones y los términos y momentos en los que la cooperación surgió y se gestionó entre ellas. Desde la óptica de Ostrom se busca analizar los elementos que hicieron plausible la cooperación y desde el enfoque de las políticas públicas se analizó los momentos en que dicha cooperación se dio; teniendo como resultado final que el proyecto Lago Tláhuac-Xico fuera

contemplado presupuestalmente por el Congreso de la Unión –con un monto asignado de \$ 1,381 millones de pesos- para implementarse en los próximos años.

### **Palabras clave**

Tlahuác-Xico, Zona Metropolitana del Valle de México, Cooperación.

### **Introducción**

El lago Tlahuac-Xico es una iniciativa que busca controlar las inundaciones recurrentes en el suroeste de la Zona Metropolitana del Valle de México así como dotar de agua a la población circundante. La zona geográfica del proyecto del lago es una zona de interfase en materia política puesto que se encuentra en la división administrativa entre la delegación Tláhuac (en el Distrito Federal) y el municipio de Valle de Chalco (en el Estado de México).

### **1. Cooperación y Recurso Hídrico**

Históricamente la disponibilidad de agua fue determinante para el desarrollo o colapso de varias civilizaciones. Así como el agua podía regar y alimentar a la gente -un ejemplo es río Nilo y su enorme vínculo con el desarrollo de la cultura egipcia- también podía causar inundaciones, devastación y muerte cuyas consecuencias se ampliaban al ámbito sociopolítico, poniendo en entredicho la primacía de la clase dominante –el mejor ejemplo está dado por la civilización China en tanto que los cambios de dinastías coincidían con las inundaciones de río Amarillo.

Existe una relación dialéctica entre sociedad y naturaleza en tanto que una depende de la otra y con el tiempo el vínculo se ha vuelto más estrecho. Documentos como la Agenda 21 reflejan el cambio de paradigma que ha surgido en los Estados-nación en tanto que es la lógica del Desarrollo Sustentable la cual ha puesto de relieve la relación dialéctica expresada anteriormente.

Dada la multiplicidad y diversidad de instituciones que existen en la actualidad, el consenso necesario para lograr acciones conjuntas se vuelve complejo y casi inasequible. Por lo anterior se requiere de especialistas que no sólo estudien, sino que gesten dicho consenso, lo que se expondrá en las siguientes

líneas es un esfuerzo por contribuir al bagaje necesario para la formación de dichos especialistas.

La típica distinción entre Estado, Mercado y Sociedad es una descripción simple que ha sido superada en el momento en que agencias gubernamentales, instituciones supranacionales especializadas en diversos temas, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, ciudadanía, los pueblos y los partidos políticos, entre otros convergen en el tema ambiental.

Aparte de la necesidad de desarrollar ciencia y tecnología capaces de responder a los desafíos complejos y contemporáneos, también es necesario establecer puntos de partida en las definiciones de problemas; establecer derechos y obligaciones; coordinar sinergias y, principalmente, organizar la comunicación. No establecer dichos puntos de partida llevará a escenarios en los que dos o más instituciones corren el riesgo de realizar la misma tarea -opción altamente ineficiente- debido a la falta de comunicación; lo anterior implica un gasto en vano de conocimiento, tiempo y recursos. En lo que a la cuestión ambiental se refiere, el no establecer presupuestos básicos de comunicación y entendimiento llevará a curar los “síntomas” pero a dejar de lado la enfermedad.

## **2. El Proyecto Lago Tláhuac-Xico**

El caso del proyecto Lago Tláhuac-Xico es un ejemplo de cómo el desarrollo sostenible requiere no sólo conocimientos técnicos, sino también de la cooperación eficaz y eficiente entre los actores implicados.

Cabe mencionar que durante los últimos 30 años el agua de lluvia se ha acumulado en la zona del Lago Tláhuac-Xicos. . En temporada de intensas lluvias el lago crece en extensión, lo que pone en peligro a los habitantes cercanos, tanto de la delegación Tláhuac como del municipio Valle de Chalco.

La propuesta del proyecto del Lago Tláhuac-Xico se puede resumir en tres fases (CCRA y C, 2011):

I. Tratar todas las aguas residuales de los canales cercanos a Valle de Chalco con el fin de alimentar a la zona de chinampas en Chalco, Mixquic, Tláhuac y Xochimilco.

II. Profundizar el fondo del lago Tláhuac-Xico con el fin de almacenar el agua de lluvia para su posterior tratamiento y uso en actividades agrícolas y de recuperación de canales.

III. El agua almacenada en el lago puede ser susceptible de potabilización, lo que beneficiaría directamente a los habitantes de Valle de Chalco y Tláhuac.

El proyecto del Lago Tláhuac-Xico está inscrito en una propuesta integral para la gestión del recurso hídrico. Dicha propuesta lleva el nombre de Plan Hídrico de las Subcuencas Amecameca, La Compañía y Tláhuac-Xico, fue elaborada por la Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca y La Compañía (CCRA y C) con asesoría técnica del Programa de Investigación Sierra Nevada (PISN).

### **3. Modelo de análisis**

Con el fin de analizar cómo ocurrió la cooperación se utilizó el modelo de análisis de Hans Bressers, cuyas cinco tipologías permitieron analizar paso a paso el proceso de cooperación.

Se asume que el modelo de análisis de Bressers es adecuado para ser usado debido a que:

*“...governance for sustainable development appears to require highly interactive and co-operative mechanisms; the overcoming of value dilemmas; the building of international institutions; local empowerment; new partnerships between public and private decision-makers, and between them and NGOs...”<sup>1</sup> (Bressers, 2004: 284)*

Bressers enfatiza la necesidad de crear mecanismos eficaces y eficientes de cooperación entre diferentes instituciones con el fin de alcanzar la meta del desarrollo sustentable. Por una parte, la interacción entre agentes gubernamentales y no gubernamentales –ejidatarios, por ejemplo- da lugar a la creación de una red política (policy network). Por otra parte, la confluencia y aplicación de instrumentos

---

<sup>1</sup> Traducción propia:

*“...la gobernanza para el desarrollo sostenible parece requerir mecanismos altamente interactivos y cooperativos; la superación de los dilemas sobre el valor; la construcción de instituciones internacionales; empoderamiento local; nuevas alianzas entre los tomadores de decisiones públicas y privadas, y entre estos y las ONG’s...”*

–como se verá más adelante- en situaciones particulares generará cauces de acción complejos es decir interrelacionados (networked).

Asir la especificidad propia del proceso de cooperación del proyecto Lago-Tláhuac-Xico es complejo en tanto que se mezclan varias de las tipologías establecidas por Bressers. Dichas tipologías son:

- I. Incremento en la intensidad de la intervención política.
- II. Integración de múltiples instrumentos en un proceso de interacción entre gobierno y grupos objetivo.
- III. Instrumentos y acciones a diferentes niveles de gobernanza.
- IV. Competencia y cooperación entre diferentes pero interdependientes ámbitos políticos.
- V. Mutuo fortalecimiento o debilitamiento de los efectos de las intervenciones en diferentes puntos de acción en el sistema social y ecológico en una escala más amplia.

#### 4. Análisis

El proceso de cooperación transitó por las diferentes tipologías establecidas por Bressers, justo como se describe a continuación:

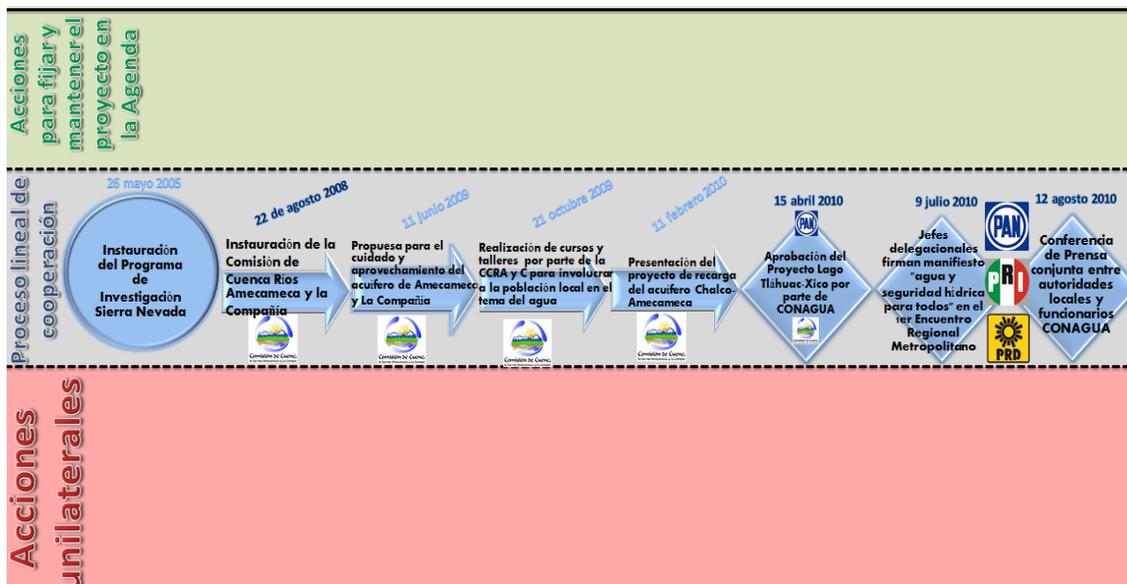


Imagen 1. Proceso de cooperación del proyecto Lago Tláhuac-Xico 1/5. Elaboración propia.

En la Imagen 1 se muestra que el proyecto del Lago Tláhuac-Xico fue consensuado en un inicio en diferentes por diferentes agentes ubicados en diferentes “niveles”. Así, el proyecto propuesto el 22 de agosto de 2008 por la CCRA y C; es aprobado por la CONAGUA -institución ubicada en un nivel distinto a la CCRA y C- el 15 de abril de 2010 CONAGUA. Luego, el 9 de julio de 2009, de la tipología III -Instruments and actions at different layers of governance- se da un tránsito a la tipología V -*Mutual strengthening or weakening of the effects of interventions at different points of action in the broader social and ecological system*- puesto que la firma del manifiesto “Agua y seguridad” fue una forma de fortalecer diferentes puntos de la intervención. Justo cómo la teoría lo marca, hubo dos aspectos muy importantes a fortalecer, el agua parte del sistema ecológico y la seguridad elemento constitutivo del sistema social.

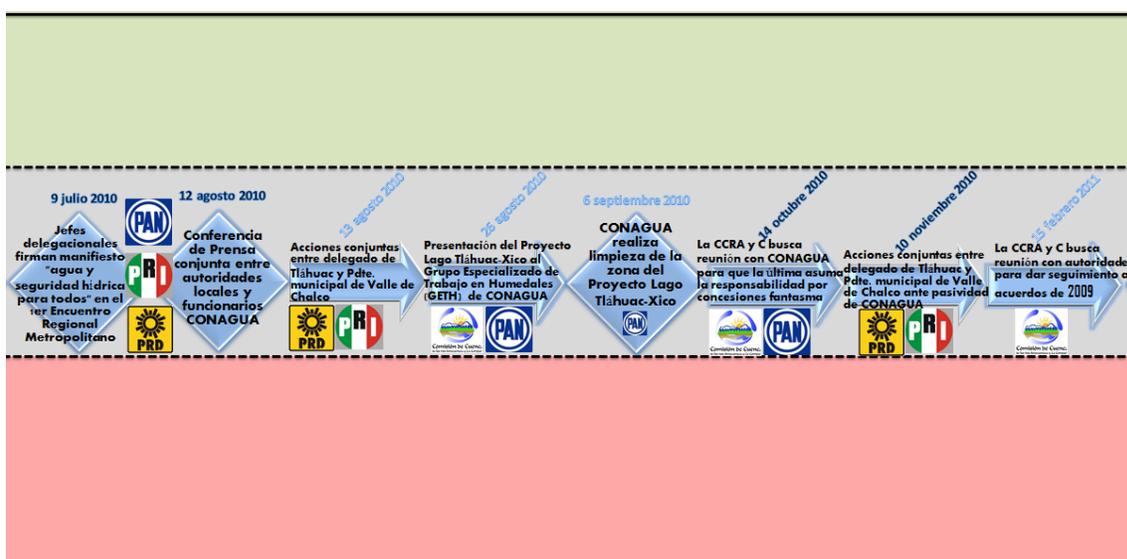


Imagen 2. Proceso de cooperación del proyecto Lago Tláhuac -Xico 2/5. Elaboración propia

Subsecuentemente en la Imagen 2 se observa que tras los diferentes agentes unidos -12 de agosto de 2010- para fortalecer la iniciativa relativa al Lago Tláhuac-Xico, se da un nuevo tránsito. Esta vez se pasa de la tipología V –*Mutual strengthening or weakening of the effects of interventions at different points of action in the broader social and ecological system*- a la tipología IV –*Competition and cooperation between different but interdependent policy fields*- justo como lo muestran los hitos del 14 de octubre de 2010 y del 10 de noviembre de 2010.

Luego de situarse en la tipología IV -*Competition and cooperation between different but interdependent policy fields*-, surge un tránsito duro en términos de comprometer la existencia y continuidad del proceso de cooperación. Tal tránsito se da hacia la tipología I -*Increased intensity of policy intervention*-. Puesto que diferentes instrumentos fueron usados con el mismo fin –el de incrementar la intensidad de la intervención o bien, hacer avanzar con premura el proyecto relativo a Tláhuac-Xico-, sin embargo dichos instrumentos se dieron a la luz de lo que en un primer momento fue la competición en entornos (*fields*) interdependientes, el punto a resaltar es que amén de la existencia de interdependencia, las acciones fueron realizadas unilateralmente por un agente –en este caso la delegación Iztapalapa- he ahí el peligro de un final abrupto del proceso de cooperación y de la intervención toda. Dicho tránsito se muestra en la Imagen 3.

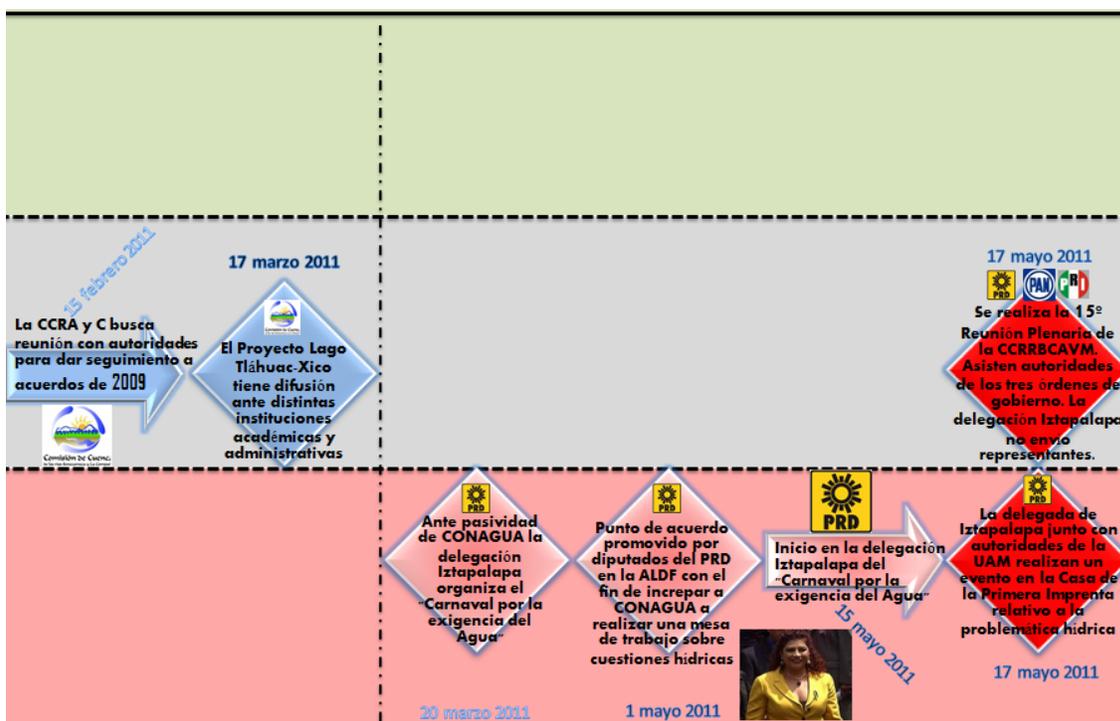


Imagen 3. Proceso de cooperación del proyecto Lago Tláhuac -Xico 3/5. Elaboración propia

Los hitos del 1 de mayo de 2011 y del 15 de mayo de 2011 son el camino que siguió el tránsito de la tipología IV -*Competition and cooperation between different but interdependent policy fields*- a la tipología I -*Increased intensity of policy intervention*. El punto cúspide donde se exhibe a todas luces la existencia de más de un instrumento enfocado en un mismo objetivo es el que tuvo lugar el 17 de mayo

de 2011. En dicho hito se tuvo, por una parte la acción unilateral de la responsable de la delegación Iztapalapa –Clara Brugada- de la acción conjunta de varias autoridades en diferentes “niveles” y “entornos”; pero ambas acciones tendientes a un mismo objetivo, el proyecto relativo al Lago Tláhuac-Xico.

Fue la CCRA y C la que gestionó el tránsito de la tipología I -Increased intensity of policy intervention- a la tipología II -*Integration of multiple instruments into one interaction process between government and target groups*. La integración de dos “entornos” fue fundamental, por una parte el entorno político en el cual ya se participaba con los respectivos responsables institucionales (tanto administrativos como técnicos) y, por otra parte, el entorno social, es decir la integración de los ejidatarios dueños de la tierra donde se pretende llevar a cabo el proyecto Lago Tláhuac-Xico –el 24 de mayo de 2011. Dicho tránsito es expuesto en la Imagen 4.

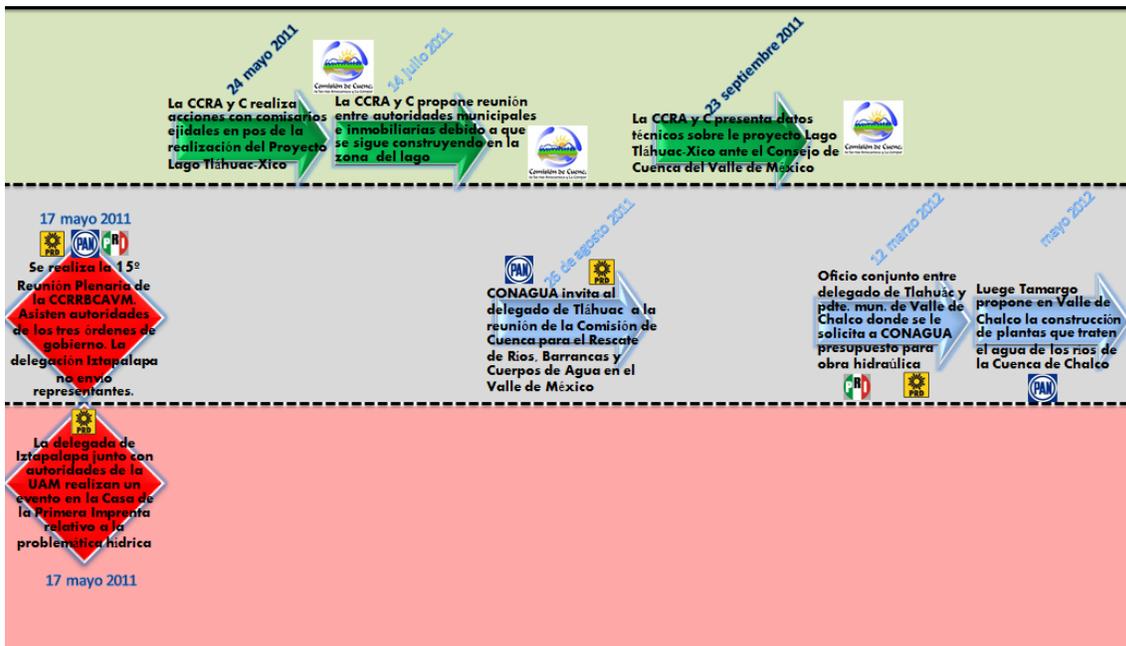


Imagen 4. Proceso de cooperación del proyecto Lago Tláhuac -Xico 4/5. Elaboración propia

A la larga, y conforme el tiempo avance, de la tipología II -*Integration of multiple instruments into one interaction process between government and target groups*- habrá un salto hacia la tipología III -*Instruments and actions at different layers of governance*- puesto que de la acción integradora de la CCRA y C del 23 de septiembre llega el momento en que CONAGUA –institución ubicada en otro “nivel”-busca intervenir (Ver imagen 4).

Finalmente de la tipología III -*Instruments and actions at different layers of governance*- las acciones del 30 de julio y del 7 de agosto, realizadas bajo el tenor de la influencia partidaria de la responsable de la delegación Iztapalapa, nos muestra un movimiento hacia la tipología I -*Increased intensity of policy intervention*. Una vez más las acciones de corte unilateral buscan ser llevadas a cabo, esta vez con la intención de eliminar –por lo menos presupuestalmente- la injerencia de un actor situado en el orden –que no nivel- federal, es decir la CONAGUA. Para diciembre del año 2012 y tras el cambio de administraciones el proceso de cooperación vuelve a un curso donde se integran las acciones –hay varios titulares de instituciones que ya han terminado su periodo de mandato, incluidos aquellos que buscaban actuar de forma autónoma. La nueva administración, que no es ajena a la temática del Lago Tláhuac-Xico –el nuevo titular de CONAGUA fue titular de la secretaría de Agua y Obra Pública del Estado de México- busca centralizar las acciones a realizar, reforzando así la permanencia en la tipología I, pero desde otro “nivel” –tipología III- así es como se llega a la tipología mixta –entre I y III. La Imagen 5 muestra al poder legislativo y al poder ejecutivo como otros “niveles” (*layers*) en donde se realizan acciones en favor del proyecto Lago Tláhuac-Xico. Acciones que desembocan en la asignación presupuestal publicada el 29 de abril de 2014.

Con respecto al presente análisis cabe resaltar la confluencia con lo expresado con Bressers respecto a quién es el agente que dirige la red política que se estableció a lo largo del proceso de cooperación. Y es que, amén de lo que comúnmente se pregona respecto a la disminución del papel central del Estado frente a problemas socio-ambientales, Bressers claramente escribe:

*“While the way the financial crisis is dealt with shows all the multi-level and multi-actor complexities of modern governance, it is very clear that it is public administrations who take the lead, also in the 21st century. Of course! Who else?”<sup>2</sup> (Bressers, 2009: 139)*

---

<sup>2</sup> Traducción propia:

*“Si bien la forma en que se aborda la crisis financiera evidencia todas las complejidades multinivel y multiactor de la gobernanza moderna, está muy claro que son las administraciones públicas quienes toman la iniciativa, aún en el siglo XXI. ¡Por supuesto! ¿Quién más podría ser?”*

## **Conclusiones**

Cada institución uso los recursos disponibles con los que contaba, también es cierto que hubo agentes cuyo proceder e influencia fueron más impactantes y determinantes que otros. A continuación se mencionarán los más representativos sin menos precio de los omitidos:

### *Ejidatarios*

Los ejidatarios tienen, desde los inicios del asentamiento irregular de Valle de Chalco y posteriormente con las tierras que ocupan el lago Tláhuac-Xico, un papel determinante en el más alto grado. Dicho papel ha sido soslayado -en el mejor de los casos incomprendido- por las autoridades gubernamentales; lo cual ha provocado el fracaso de las acciones que éstas han buscado implementar en el territorio propiedad de los ejidatarios. Gran parte del éxito de la CCRA y C se debe, primeramente, al reconocimiento y posterior integración del sujeto colectivo llamado ejidatarios de Valle de Chalco.

### *CCRA y C*

El papel de la CCRA y C no terminó en el conocimiento técnico. Eso habría sido la consecuencia lógica debido a su perfil académico y origen. En el momento que la CCRA y C comenzó a movilizar voluntades locales a través de los ejidatarios y autoridades locales, asume un papel más social y menos técnico. La CCRA y C realiza el papel de cronista y participante activo en microsituaciones a las que, a partir de la teoría de la Poteete y Ostrom (2012), la función principal es asegurar la cooperación con los siguientes elementos: a) la reputación de los participantes, b) la conciencia del alto ingreso per cápita de la cooperación, c) la comunicación con los participantes, d) la seguridad jurídica y la posibilidad de unirse / dejar el grupo.

Llegamos a la conclusión de que la CCRA y C es el agente que logró la cooperación efectiva entre la población y el gobierno, es decir, entre el poder real de los ejidatarios (población) y el presupuesto económico y las leyes del Estado.

La cooperación es el punto neurálgico que va a producir soluciones en un mundo cada vez más interconectado y lleno de intereses, actores y hasta

cosmovisiones opuestas entre sí. No hay que temer a la diversidad ni satanizar la heterogeneidad, en última instancia hay que aprender a vivir en ella y principalmente a gestionarla de la forma más democrática y legítima posibles, es decir hay que aprender a cooperar.

## **Bibliografía**

Ackerman, John (2007) Organismos Autónomos y Democracia el Caso de México. México, UNAM- IJ.

Aguilar, Erick (2011) La cultura del uso del agua en la Zona Metropolitana del Valle de México. Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México.

Bressers, Hans (2004) Implementing sustainable development: How to know what Works, where, when and how. En W. Lafferty (Ed.) Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function (pp. 284-318). United Kingdom: Edward Elgar.

- - - (2005) Instrument Selection and Implementation in a Networked Context. En P. Eliadis (Ed.) From Instrument Choice to Governance: Future Directions for the Choice of Governing Instruments (pp.132-153). Canada: McGill Queen's University Press.

- - - (2009) From public administration to policy networks: Contextual Interaction analysis. En S. Nahrath (Ed.) Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: Tribute to Peter Knoepfel (pp.123-141). Suiza: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

Comisión de Cuenca de los Ríos Amecameca y la Compañía -CCRAyC- (2011) Plan Hídrico de las Subcuencas Amecameca, la Compañía y Tláhuac-Xico. México, Autor.

Ostrom, Elinor (2012) El Gobierno de los Bienes Comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. México, FCE.