

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 1870-3925

## Construcciones y demoliciones. Participación social y deliberación pública en los proyectos del acueducto de El Novillo y de la planta desaladora de Hermosillo, 1994-2001

Nicolás Pineda Pablos\*

**Resumen:** La participación social y la deliberación pública son cruciales para la factibilidad de proyectos de obra pública, y para alcanzar la gobernabilidad en un entorno de transición democrática. Aquí se revisan dos proyectos: un acueducto hacia Hermosillo, en 1995 y una planta desaladora en 1999. El primero se analizó de manera cerrada, sin la participación efectiva de actores sociales, tampoco hubo deliberación pública. En cambio, en el segundo éstos sí participaron y el debate fue mayor; gracias a ello se modificó el diseño. En ambos casos, sin embargo, la cancelación final de los proyectos tuvo que ver con cambios en el entorno económico y político del país.

**Palabras clave:** participación social, deliberación pública, proyectos hidráulicos, Hermosillo, transición democrática.

**Abstract:** Social participation and public deliberation are crucial for the feasibility of public projects, and for achieving democratic governance in an environment of democratic transition. This article specifically reviews two projects: an aqueduct to Hermosillo in 1995 and a desalinization plant in 1999. The first one was analyzed in a closed manner, without the effective participation of social actors, or with any public deliberation. In contrast, the second case had greater participation and public debate, thanks to which the project design was modified. In both cases, however, the final cancellation of both projects was related to changes in Mexico's economic and political context.

**Key words:** social participation, public deliberation, hydraulic projects, Hermosillo, democratic transition.

\* Profesor-investigador del Programa de Estudios Políticos y de Gestión Pública de El Colegio de Sonora. Correspondencia: Obregón 54, colonia Centro. C.P 83000. Hermosillo, Sonora, México. Teléfono 01 (662) 259-53-00. Correo electrónico: npineda@colson.edu.mx

## Introducción

Los grandes proyectos y obras públicas son un atributo central y definitorio de la gestión gubernamental en México. Es común que cada mandatario trate de realizar al menos una obra magna, distintiva de su gestión. Así por ejemplo, a escala nacional, se hace referencia al fracaso de la construcción de un aeropuerto para la Ciudad de México, como una de las fallas del Gobierno del presidente Vicente Fox y a la de un segundo piso de un tramo del periférico como la obra emblemática de Andrés Manuel López Obrador, como jefe de Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, en Sonora, el gobernador Rodolfo Félix Valdés es recordado por la construcción de la carretera de cuatro carriles.

Durante los regímenes autoritarios prevaecientes en México hasta el año 2000, la edificación de las grandes obras era una decisión casi personal del gobernante, a la que podía destinar recursos de manera relativamente libre. La ciudadanía podía aprobar o rechazar las obras, pero no era tomada en cuenta. No es de extrañar que muchas de ellas sean consideradas “elefantes blancos”, es decir, sin una utilidad social clara. Sin embargo, a medida que la sociedad mexicana ha ido incorporando formas más democráticas de gobierno y de convivencia, la decisión y diseño de dichas obras públicas ha requerido la participación de actores sociales. También, mientras más se democratiza la política mexicana, requiere además los insumos de la deliberación y aprobación de actores clave de la sociedad.

Este artículo presenta una aproximación a la participación social en los procesos de diseño y decisión de dos proyectos de obra pública, en el gobierno del estado de Sonora, de 1994 a 2001. Particularmente, se trata de observar la intervención de actores sociales, y ponderar su grado de influencia en la decisión final. Los proyectos hidráulicos revisados son la construcción de un acueducto de la presa El Novillo a Hermosillo y de una planta desaladora. Ambos buscaban resolver el problema de suministro de agua a Hermosillo, capital de Sonora.

Las preguntas planteadas son: ¿Cómo se deciden y diseñan los grandes proyectos de infraestructura? ¿Cuál es el grado de participación social en la decisión y diseño de ellos? ¿Qué modalidades adopta y en qué momentos interviene la sociedad? ¿Qué elementos concurren en la decisión final que se toma sobre los proyectos?

## Actores políticos y deliberación pública

Para analizar la colaboración de actores sociales, en las políticas públicas, se considera que éstos son individuos o grupos, formales e informales, que buscan influir en una decisión (Cahn 1995, 201). Para este estudio es importante distinguir entre actores gubernamentales y sociales. Los primeros están incorporados a la estructura formal del aparato público en cualquiera de sus ámbitos, y son quienes promueven, deciden y ejecutan las políticas públicas. Los segundos provienen de la sociedad civil y pueden ser grupos o individuos que buscan influir, condicionar o vetar

las decisiones y políticas públicas. Entonces, la sociedad participa en la medida en que todos sus actores intervienen en el proceso de decisión. Cuando el proceso es cerrado, sólo actúan los funcionarios de gobierno, y en el abierto lo hacen los diversos actores sociales. En este artículo se considera que la participación social depende en gran parte del grado de democratización del régimen político. Por consiguiente, cuando éste es mayor en la formulación de las políticas públicas, aumenta la colaboración y deliberación sociales.

La capacidad de los actores para influir en dicho campo está determinada por cuatro elementos: la autoridad o poder que ejercen, los recursos políticos que manejan, el conocimiento que tienen del problema y la capacidad de organización o movilización social (March y Olsen 1995, 92). Las normas vigentes y el régimen político determinan la autoridad o poder formal, también señalan quién tiene la facultad sobre los recursos y las acciones y quién está excluido de ellos. La autoridad de los actores gubernamentales requiere legitimidad y la de los sociales demanda autonomía; las dos son materia constante de controversia y discusión en los procesos políticos democráticos.

Los recursos con que cuentan los actores, además de los humanos, son financieros, materiales y técnicos, también la información, el tiempo disponible y los atributos personales o institucionales (por ejemplo, el carisma o el liderazgo). Un análisis de la participación de los actores en la arena política implica revisar la disponibilidad de recursos, así como las asimetrías y diferencias entre ellos.

El tercer elemento es el conocimiento específico del actor sobre el asunto o problema en el que busca influir. El dominio sobre un tema se adquiere con educación, investigación, entrenamiento y experiencia. Las instituciones incorporan conocimiento a sus tradiciones y reglas, y cuentan con sistemas educativos, archivos y bibliotecas. El valor de un conocimiento específico depende de la agenda política cambiante, de las creencias vigentes y de la competencia de grupos con conocimientos y experiencias alternativas. Por ello, la capacidad generada no es absoluta, sino contingente y relativa.

El cuarto elemento es la capacidad de organización, que permite la utilización efectiva de los derechos y la autoridad formal, de los recursos y del conocimiento. Sin ella, las otras capacidades se pierden por problemas de coordinación, control, logística, calendarización, distribución y movilización de esfuerzos, división del trabajo y especialización, motivación, planeación y las tareas cotidianas de cumplir plazos, llevar presupuestos y la expectativa colectiva. La organización consigue concentrar la atención en fines y metas, coordinar las diversas actividades compatibles, involucrar a quienes deben participar y utilizar los recursos de manera eficiente.

Por otra parte, los actores se definen por su relación con el asunto, política o proyecto en cuestión. En su forma más elemental, pueden adoptar tres posturas: a favor, en contra y de intermediario. Quienes están a favor, en términos generales, apoyan la política como está planteada e impulsan su avance. Los que están en contra proponen políticas diferentes o alternativas, y buscan vetar la realización de las políticas planteadas, o bien imprimirle cambios drásticos y fundamentales. Los intermediarios se asumen como árbitros, buscan la conciliación o promueven la

negociación entre las partes. De acuerdo con el esquema de Sabatier (1993, 17), los actores se agrupan en coaliciones defensoras y opositoras. Cada una es una red que establece vínculos de cooperación explícita o tácita entre ellos. Los intermediarios pueden ser autoridades superiores, medios de comunicación o grupos sociales, más interesados en el mantenimiento de la estabilidad política que en el asunto en sí.

Estas coaliciones actúan y ejercen su influencia en un entorno determinado. Con frecuencia, los acontecimientos ajenos al tema en discusión, resultan determinantes para las decisiones y acciones políticas. Sabatier (1993, 16) distingue dos categorías de influencias del entorno: estructurales y coyunturales. Entre las primeras están las características de los recursos naturales, la cultura y la estructura institucional, constitucional y de valores. Entre las coyunturales están las condiciones socioeconómicas, los cambios en la coalición gobernante o sucesos en otros campos de la actividad política; donde los actores interactúan a través de la deliberación.

Existen diversas teorías y perspectivas sobre los elementos, dinámica y procesos de la deliberación pública. Reich (1988) plantea que hay dos paradigmas para tomar las decisiones de gobierno: la *maximización de beneficios netos* y la *intermediación entre grupos de interés*.

En el primer enfoque no hay deliberación propiamente, la decisión la toma un grupo reducido o cerrado de actores, casi siempre gubernamentales, con base en estudios técnicos para determinar el plan más benéfico. Para ello: a) se recaban los datos e información necesaria; b) se analizan las diversas alternativas y sus consecuencias y c) se opta por la alternativa que produce más beneficios netos y sociales (Reich 1988, 131). Se trata de estudios técnicos o de gabinete, realizados por los asesores y analistas del gobierno. En este caso, el beneficio social no se define a través de la consulta directa a la gente, sino de la interpretación sobre dicho interés, ya sea mediante las propuestas hechas en su campaña electoral o del mandato que recibió en su elección. Por consiguiente, una vez que el gobernante asume el cargo, su función es tomar las decisiones que juzgue pertinentes, sin consultar a la ciudadanía sobre cada una. En México, este enfoque prevaleció en los regímenes autoritarios del partido hegemónico o de Estado, de la segunda mitad del siglo xx. Sin embargo, más allá de los estudios técnicos formales, con frecuencia se conjugaban intereses personales, relaciones clientelistas y actos de corrupción, que producían el enriquecimiento notorio de funcionarios participantes.

El segundo enfoque considera que el papel del gobernante es conciliar y hasta donde sea posible, acomodar las diversas demandas planteadas por los grupos de interés. Entonces, éste funge como el árbitro o intermediario en un proceso de negociación y deliberación social. Su función es ser accesible y mantenerse abierto a todas las demandas, sin tomar partido y sólo buscando que prevalezca el interés general (Reich 1988, 129). La decisión se considera buena en la medida en que conjuga y reconcilia demandas divergentes, y se mantiene la paz social. Este proceso de toma de decisión, cuando el gobernante juega el papel de mediador, puede asemejarse a un procedimiento judicial. El reto central es asegurar la participación de todos los intereses relevantes, sin excluir a ningún grupo particular. Asimismo, en este enfoque, más que prevalecer el interés general es probable que terminen

dominando los de los grupos con más recursos o con mayor capacidad de movilización. Por otra parte, es difícil que el gobernante juegue un papel neutral de conciliador desinteresado, y con frecuencia los grupos clave de afectados no son invitados a las mesas de negociación y participación. Además, la decisión no se toma en un solo momento sino poco a poco, por medio de aproximaciones o cambios sucesivos, y a veces de manera indirecta (Lindblom 1992, 212).

La deliberación pública se lleva a cabo a través del lenguaje verbal o escrito, el argumento es parte central de todas las etapas del proceso de la política pública (Majone 1989, 1). Los argumentos formulados generalmente adoptan una dialéctica, y no un análisis racional. El punto de partida de la dialéctica no son presupuestos abstractos sino puntos de vista de la comunidad; su conclusión no es una prueba formal, sino un entendimiento compartido del asunto discutido. Mientras que el conocimiento científico sólo está disponible para los expertos, la dialéctica puede ser usada por todos, puesto que cualquiera puede criticar o defender algún argumento (Majone 1989, 6). Además de ser un proceso dialéctico de propuestas y críticas, la deliberación pública comprende también un ir y venir de la experiencia y la información concreta a los juicios de valor y de éstos a las propuestas de política pública (Dunn 1994, 89). Es un diálogo entre el ser y el deber ser, que se retroalimenta con juicios inductivos y deductivos, entre la interpretación de la realidad y el mundo de la teoría y los valores.

La argumentación se compone de tres tipos de juicios o proposiciones: fácticas, valorativas y de política pública (Rottenberg 1994, 10). El punto de partida de la argumentación pública es la información y los datos; o dicho de otra manera son los juicios fácticos que buscan interpretar y comprender la realidad. Éstos son tesis sobre la realidad y se derivan de la experiencia, la investigación y estudios o de opiniones de autoridades en la materia. Un enunciado que busca ser fáctico es, por ejemplo, “el agua es cada vez más escasa”. Pero la deliberación pública no está completa sólo con la comprensión de la realidad. Sobre estos juicios fácticos se construyen los valorativos, basados en las creencias, valores, prioridades y percepciones del mundo. Un ejemplo de ellos es: “La escasez de agua en Hermosillo es crítica y atenta contra el derecho humano de vida digna y de satisfacción mínima de las necesidades básicas”. Estos juicios ya no sólo presuponen a los fácticos sino además juzgan, critican y califican los hechos de acuerdo con una escala de valores y prioridades. Muchas proposiciones llevan valores implícitos como: “Hermosillo debe de seguir creciendo y requiere de nuevas fuentes de suministro de agua”, que lleva implícitos juicios de valor en los que se aprecia el crecimiento, desarrollo y urbanización, o bien determinismo y fatalidad, según se quieran interpretar. La cúspide de la pirámide de la argumentación corresponde a los enunciados o propuestas de acción; estos son juicios sobre lo que se debe hacer y la política pública por adoptar. Un ejemplo de ellos son las propuestas de construir un acueducto o una planta desalinizadora, como soluciones al problema de la escasez de agua en Hermosillo, como pudiera haber muchas otras ofertas concretas de diversa índole.

La habilidad para plantear las propuestas de política constituye una parte central de la influencia ejercida por los actores a través del tiempo. En este caso, las

decisiones resultantes no son necesariamente producto de un análisis único y terminal de la situación, ni de una reunión en la que se pone en juego la persuasión o del acuerdo explícito, sino que con frecuencia resultan de una serie de comparaciones y aproximaciones sucesivas; la política no se hace de una vez por todas, más bien se hace y rehace sin cesar (Lindblom 1992, 219).

En resumen, las políticas no son resultado de una decisión única y personal, sino producto de la interacción de un concierto de actores en un entorno natural, cultural, social e institucional determinado. Ellos utilizan su poder, recursos, conocimientos y capacidad de organización, para influir e imponer su propia visión. Los casos que se presentan a continuación permiten revisar tanto la validez de estas teorías, la manera cómo se toman las decisiones y cómo se hacen las políticas en el entorno concreto particular de una ciudad mexicana, en un periodo de inestabilidad económica y de transición democrática.

### La transición democrática sonorenses

La transición se entiende como el paso de un régimen autoritario a uno democrático. La democratización, por su parte, constituye un proceso de ampliación efectiva de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre casi todas las fuerzas políticas actuantes, cuyo desenlace lógico constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos (Cancino 2000, 19 y 27; Becerra, Salazar y Woldenberg 2000, 27). En México en general y Sonora en particular, la transición democrática se resume en la evolución de un sistema de partido hegemónico y de elecciones controladas, a otro donde los puestos de poder son accesibles a una pluralidad de partidos y grupos políticos, a través de elecciones libres y competidas con posibilidad de alternancia. Por otra parte, la transición implica, además, el deterioro y abandono del ejercicio autoritario del poder, para avanzar hacia formas más participativas y democráticas de gestión pública. Es decir, una administración donde la voluntad de los gobernantes está sobre la ley, se transforma en otra regida por el Estado de derecho, y las reglas y leyes regulan incluso el ejercicio del poder (Lintz y Stepan 1997, 15).

En una entidad federativa, la transición democrática se manifiesta a través del acceso de diversos partidos a los gobiernos municipales, a las diputaciones en la legislatura local y a la gubernatura. En Sonora, al igual que en el resto de los estados mexicanos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dominó y controló la gran mayoría de los puestos de elección, hasta la década de 1980. Si bien existen antecedentes tempranos de diversos movimientos de rebeldía y de insubordinación contra la hegemonía de un solo partido, la mayoría fueron inhibidos, cooptados o sofocados por el sistema político dominante. Existen, asimismo, antecedentes de triunfos de la oposición a escala municipal en 1967, 1979 y 1982, pero no perduraron, y se regresó al predominio del partido hegemónico. Fue en 1991 cuando se comenzó a desterrar lo que coloquialmente se denomina como “carro completo”, es decir, el control total del PRI sobre los puestos de elección popular.

En 1991, el Partido Acción Nacional (PAN), el principal de oposición en Sonora, ganó dos municipios. En 1994, el PAN ganó en cinco, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en uno y el Partido del Trabajo (PT) en otro. En 1997, la oposición ganó 27 municipios; 17 el PAN, 9 el PRD y uno el PT. En 2000, la oposición obtuvo el triunfo en 25 municipios. Así, en el transcurso de estas cuatro elecciones se transitó del predominio de un solo partido a un esquema de competencia electoral, pluralidad política y alternancia (véase cuadro 1).

## Cuadro 1

### Municipios sonorenses por partido gobernante

	1988	1991	1994	1997	2000	2003
PRI	69	68	63	45	56	39
PAN	0	2	5	17	15	24
PRD	0	0	1	9	9	8
Otros	0	0	1	1	1	1
Total	69	70	70	72	71	72

Fuente: Consejo Estatal Electoral (2001, 2004).

## Cuadro 2

### Resultados electorales en el municipio de Hermosillo

Partido político	1991	%	1994	%	1997	%	2000	%	2003	%
PAN	33 229	31	80 212	38	84 467	46	121 702	55	116 617	53
PRI	65 591	61	82 495	39	74 343	40	85 486	39	88 256	40
Otros	7 864	7	48 698	23	25 404	14	14 283	6	13 806	6
Total										
Votos válidos	106 684	100	211 405	100	184 214	100	221 471	100	221 473	99
Total padrón	184 595		286 869		317 678		362 238		402 796	

Fuente: Consejo Estatal Electoral (2001, 2004).

El arribo de la competencia electoral y la alternancia se aprecian sobre todo en Hermosillo. En 1991, el PRI mantenía un claro dominio sobre el electorado, y ganó por amplio margen al PAN. En dicha ocasión, el presidente municipal electo fue Guatimoc Ibarra, con 61 por ciento de los votos válidos. Para la elección de 1994, se aprecia cierto deterioro del PRI al ganar de manera cerrada con 39 por ciento de

los votos al PAN, cuyo porcentaje de votación obtenido fue 38. El presidente municipal electo en este trienio fue Gastón González Guerra. En 1997, el PRI perdió la elección con 40 por ciento de los votos frente al PAN, que obtuvo 46. El presidente municipal panista para el trienio 1997-2000 fue Jorge Valencia Juillerat. Finalmente, en la elección de 2000, el PAN ganó la elección con 55 por ciento de los votos; Francisco Búrquez Valenzuela fungió como presidente municipal en el trienio 2000-2003 (véase cuadro 2).

En la elección de los diputados, que integran la legislatura del estado de Sonora, pasó algo similar a lo ocurrido en los municipios. Aunque a partir de 1979 se introdujo en el Congreso la figura de representación proporcional o de partido, en adición a los diputados de mayoría o de distrito, que permitió la presencia de los de oposición. Si bien el PRI mantuvo el control de la mayoría, estos diputados introdujeron un ingrediente de pluralidad política. Sin embargo, hubo una clara muestra del proceso de transición en la elección como diputados de distrito a contendientes de otros partidos. Aun cuando hubo candidatos de oposición electos en esta modalidad desde 1979,<sup>1</sup> fue a partir de 1994 cuando comenzó a reconocerse de manera regular la elección de diputados de oposición, por el principio de mayoría relativa. La legislatura instalada en 1994 contó con cinco diputados de distrito de oposición; cuatro del PAN y uno del PRD. En ésta, el PRI contaba con 21 de un total de 33 diputaciones, es decir 64 por ciento. En 1997, los diputados de distrito de oposición aumentaron a 12 (seis del PAN y seis del PRD), y el PRI perdió la mayoría absoluta, pues ganó 14 de las 33 diputaciones, sólo controlaba 42 por ciento de los votos del Poder Legislativo. Algo similar le sucedió en 2000, cuando obtuvo 16 diputaciones, es decir, 48 por ciento de los votos. Por tanto, en este periodo, el PRI perdió el control del Poder Legislativo, y favoreció un desempeño más independiente de éste, e introdujo cambios importantes en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y cambió de manera sustantiva el papel que había venido desempeñando este último (véase cuadro 3).

La transición democrática sonoreense también se aprecia en la elección del gobernador. Después de una con gran margen de diferencia, entre el ganador y el opositor principal en 1991, cuando el candidato del PRI, Manlio Fabio Beltrones Rivera, obtuvo 71 por ciento de los votos; en 1997 se pasó a una en la que Armando López Nogales, del PRI, ganó con 41 por ciento de los votos. Todavía más reñida estuvo la de 2003, en que la diferencia porcentual fue de sólo un punto, y el triunfo fue para Eduardo Bours Castelo. Si bien en la gubernatura no se ha dado la alternancia, se aprecia un claro incremento en la competitividad electoral (véase cuadro 4).

Por otro lado, la creciente apertura y democratización del ejercicio del poder es más difícil documentar. Lintz y Stepan (1997, 15) señalan que ningún régimen puede ser considerado democrático si sus mandatarios no gobiernan de tal mane-

<sup>1</sup> En la XLIX Legislatura (1979-1982) hubo dos diputados de oposición electos por mayoría relativa: Claudio Dabdoub Sucre (XI distrito Cajeme Norte) y José Antonio Gándara Terrazas (XII distrito Cajeme Sur). En la I Legislatura 1982-1985, hubo un diputado de oposición por mayoría relativa: Enrique Orozco Ocegüera (I distrito San Luis Río Colorado), todos ellos del PAN.

## Cuadro 3

## Miembros de la legislatura del estado de Sonora por partido

Partido	1994	%	1997	%	2000	%	2003	%
PRI	21	64	14	42	16	48	17	55
PAN	7	21	10	30	13	39	12	39
PRD	3	9	9	27	4	12	2	6
Otros	2	6	0	0	0	0	0	0
Total	33	100	33	100	33	100	31	100

Fuente: información proporcionada por personal del Congreso del Estado de Sonora.

## Cuadro 4

## Elección para gobernador del estado de Sonora

	1991	%	1997	%	2003	%
PAN	121 061	24	238 566	32	364 544	45
PRI	349 913	71	304 657	41	372 467	46
Otros	24 678	5	193 952	26	65 068	8
Total votos válidos	495 652	100	737 175	100	802 079	100
Total padrón	802 848		1 225 171		1 510 547	

Fuente: Consejo Estatal Electoral (2001, 2004).

ra. En este artículo se busca observar qué tan democrático ha sido el diseño y decisión sobre dos grandes proyectos de obra pública. La teoría política de las transiciones y la consolidación democrática señala que una condición de esta última radica en la existencia y evolución de una sociedad civil organizada libre y autónoma, que junto con la autoridad se sujetan al Estado de derecho, es decir se ajustan a las disposiciones legales vigentes (Lintz y Stepan 1997, 17). A fin de realizar esta observación, se plantea esquemáticamente que un gobierno autoritario difiere de uno democrático en el diseño, decisión e información sobre los grandes proyectos que emprende. De este modo, el gobierno autoritario tenderá a llevar a cabo el proceso de manera interna, y a tomar las decisiones sin consulta ni participación social, además sólo proporcionará la información que convenga a los actores gubernamentales y sus aliados. En cambio, en un régimen democrático del ejercicio del poder, el proyecto se diseña junto con los actores clave, esto incluye la consulta y participación de las partes involucradas; asimismo, se proporciona información amplia sobre el proyecto, y la decisión que se toma resulta de la deliberación, tanto de los actores gubernamentales como de los sociales (véase cuadro 5).

## Cuadro 5

### Proyectos en un régimen autoritario y en uno democrático

	Régimen autoritario	Régimen democrático
Diseño	Se hace de manera cerrada, y sólo participan actores gubernamentales	Se hace con participación de actores sociales clave
Decisión	Es asunto interno del gobierno o se manipula el apoyo social	Resulta de la deliberación y participación social
Información	Opacidad. No se proporciona toda la información, sólo la que conviene	Transparencia. Hay apertura de información sobre todos los aspectos del proyecto
Actores participantes	Sólo gubernamentales y contratistas e interesados afines al gobierno	Tanto gubernamentales, como afectados y la sociedad en general

Fuente: elaboración propia.

## La política hidráulica y la problemática de Hermosillo

La normatividad hidráulica en el ámbito urbano está definida por sus componentes: reglas y leyes, que rigen la materia; instituciones y actores del subsector hidráulico y el desempeño, acciones y resultados.

En 1989 se estableció una nueva política hidráulica nacional, cuya manifestación fue la creación de la Comisión Nacional del Agua (CNA), y la expedición del Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado 1990-1994 (CNA 1990), que planteaba entre sus lineamientos de estrategia, la prestación del servicio de agua potable por medio de organismos operadores, administrados como auténticas empresas autónomas e independientes financieramente. El 7 de mayo de 1992 se expidió la Ley de Aguas Nacionales nueva, que promovía la participación privada en la operación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, para uso público y urbano.

Con base en esta ley nueva, el 7 de julio de 1994, el gobierno estatal transfirió la operación de los servicios de agua potable y alcantarillado a 64 de los 70 gobiernos municipales. Por su parte, estos ayuntamientos establecieron organismos operadores municipales de agua potable y alcantarillado, entre agosto de 1994 y febrero de 1995.

Sin embargo, en Hermosillo permaneció administrado por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora (COAPAES). Una de las razones, según las autoridades hidráulicas, fue que el servicio requería obras nuevas de infraestructura, a fin de contar con otras fuentes de suministro de agua para el crecimiento de

la ciudad. Además, en 1994 y 1995 el servicio de agua de Hermosillo enfrentaba serios problemas de eficiencia, ya que debido a lo deteriorado de la red de distribución, perdía la mitad del agua que captaba (CNA 1996). Asimismo, no alcanzaba a recaudar ingresos suficientes para su sostenimiento y, según declaró un despacho contable en 1996, se encontraba en situación de “quiebra inminente” (Pineda 1998, 33).

Por otra parte, desde principios de 1990; diversos actores gubernamentales relacionados con el desarrollo urbano de Hermosillo, comenzaron a percibir una escasez creciente de agua para el crecimiento urbano, la necesidad de contar con nuevas fuentes de suministro y la conveniencia de construir obras de infraestructura que resolvieran la deficiencia.

La escasez de agua era entonces el resultado de la sequía de fines de la década, y principalmente producto del crecimiento de la población. En 1950, cuando la ciudad tenía 43 500 habitantes, la construcción de la presa Abelardo L. Rodríguez permitió incrementar la disponibilidad de agua y sus necesidades estaban más que satisfechas. Con agua disponible, la ciudad creció en todos sentidos durante medio siglo. Para 1995, la población se estimaba en más de 600 mil habitantes, y la ciudad comenzó a mostrar signos de acercarse a sus límites de disponibilidad de agua.

A fin de aumentar el suministro del líquido, desde 1990 las autoridades hidráulicas emprendieron diversos proyectos. En 1996 se construyó una galería filtrante, para captar volúmenes adicionales de agua en el lecho del río Sonora. También, se inició la construcción de un acueducto hacia la presa El Molinito, cuyo propósito era traer directamente sus aguas y evitar la filtración de los escurrimientos. Además, se abrieron pozos nuevos alrededor de la presa Abelardo L. Rodríguez. Con estas obras se logró atender el incremento de la demanda en los años subsecuentes.

Para complicar la situación, a partir de 1996, empezó una sequía y las lluvias disminuyeron, con el consecuente descenso del nivel de agua de la presa y de los pozos de abastecimiento. A principios de ese año, las autoridades se percataron de que, si no llovía suficiente, sólo quedaba agua para el verano; había que actuar para resolver el problema. En marzo de 1996 se anunció el racionamiento del suministro de agua a los hogares (*El Imparcial*, 15 de abril, 1996). En el verano de 1998, de nuevo se implementó un programa de racionamiento drástico, que contemplaba una primera fase de seis horas de suspensión del servicio y, en caso de continuar el abatimiento de los pozos, una segunda fase que lo suspendería ocho horas durante la noche (*El Imparcial*, 2 de octubre, 7 de diciembre, 1997; 11 de enero, 24 de febrero, 1998). Hacia fines de 1998 la presa lucía del todo seca.

## El proyecto del acueducto de El Novillo, 1995

Si las obras pequeñas no resolvían de fondo el problema de suministro de agua a la ciudad, entonces había que construir una gran obra. Con base en el antecedente de otras ciudades como Tijuana y Monterrey, se comenzó a manejar la opción de un acueducto para traer agua a Hermosillo. En este caso, si el río Sonora no era sufi-

ciente para surtirla, la opción siguiente era traerla del río Yaqui. A 140 kilómetros de la ciudad está la presa El Novillo, la más grande del estado, de la que se podría extraer el líquido. Por ello, el entonces director de la COAPAES para Hermosillo, ingeniero Javier Hernández Armenta, comenzó a plantear la alternativa de construir un acueducto de El Novillo a Hermosillo (Cauces, diciembre, 1997).

En 1995, el problema era que el gobierno del estado no contaba con fondos para emprender ninguna gran obra, debido a su crisis financiera severa. La inflación se había disparado, al igual que su deuda.<sup>2</sup> No era posible en ese momento que el gobierno construyera un acueducto de esas dimensiones con fondos propios. A fin de enfrentar, de manera imaginativa, la necesidad de edificar un acueducto y al mismo tiempo reducir el crecimiento acelerado de la deuda pública, las autoridades estatales urdieron la idea de licitar la obra a una empresa privada, y además añadirle la administración del agua de la ciudad y el complejo inmobiliario del área urbana, rescatada del lecho seco del río, conocida como vado del río. De esta manera, se solucionaban tres problemas al mismo tiempo: el suministro de agua, el manejo eficiente del organismo y la recaudación de fondos nuevos, con la venta de terreno urbano baldío, en un momento de gran carestía financiera. Fue así como, a fines de 1995, con la asesoría de Invermexico,<sup>3</sup> funcionarios estatales integraron lo que se denominó la venta del "Paquete Agua" (Cano Franco, *Semanario Primera Plana*, 3 de mayo, 1996; Gobierno del Estado de Sonora 1996, 60).

El Paquete Agua fue un proyecto de inversión, que incluyó los componentes siguientes (Cauces, 1996, 10):

- La construcción de un acueducto de 162 kilómetros de la presa El Novillo, en el río Yaqui, a Hermosillo. El proyecto consistía en captar el agua de la superficie de la presa, y conducirla a través de un acueducto a dos plantas potabilizadoras situadas al oriente de la ciudad. El acueducto aportaría cuatro metros cúbicos por segundo, y su costo se estimaba en 220 millones de dólares (*Revista Así*, febrero, 1999).
- La concesión del organismo operador de agua potable de Hermosillo. Esto significaba la transferencia del servicio a manos privadas, para mejorar su eficiencia.
- El desarrollo inmobiliario de los terrenos conocidos como vado del río, ubicados en Hermosillo y que, por medio de obras hidráulicas, habían sido recuperados del antiguo cauce del río Sonora. Este era el premio del paquete, para hacerlo más atractivo a los inversionistas privados.

Con esta oferta, los funcionarios estatales lanzaron una convocatoria a las grandes constructoras para que concursaran en la asignación del paquete en una

<sup>2</sup> En 1996, era de 3 mil millones de pesos, y su presupuesto anual de 3 mil 700 millones (Gobierno del Estado de Sonora 1996, 60).

<sup>3</sup> Invermexico era un despacho de consultoría del Banco Mexicano, con sede en la Ciudad de México y con experiencia en proyectos de infraestructura hidráulica.

licitación pública. Las empresas participantes fueron: Celulosa y Derivados, S.A. (CYDSA) de Monterrey, N. L.; Triturados Basálticos S. A. (Tribasa) de México D. F.; Gutsa, de México D. F.; Ingenieros Civiles y Asociados (ICA) de México D. F. (Cauces, 1996).

Se abrieron los sobres con las ofertas de proyectos de inversión. El 5 de diciembre de 1995 Invermexico evaluó las propuestas, y sugirió la empresa a la que debería otorgársele el paquete de inversión. Aunque las propuestas nunca se hicieron públicas, se supo de manera extraoficial que había diferencias importantes entre ellas. Por ejemplo, mientras que una comenzaba con la construcción del acueducto, otras proponían primero sanear la administración del agua de la ciudad, para hacerla más eficiente.

A pesar de que el asunto fue objeto de mucha observación y comentarios entre la ciudadanía y diferentes grupos sociales, el proceso se llevó a cabo sin que mediara una consulta abierta y formal. Lo más importante fue que no se estableció comunicación, negociación o consulta formal alguna con los agricultores del valle del Yaqui que, de acuerdo con algunas versiones, son los derechohabientes y los principales afectados con la extracción de agua de El Novillo. Sin embargo, en la etapa final de la licitación, las autoridades estatales decidieron que el proyecto requería la opinión de los ciudadanos y grupos civiles. Curiosamente, para hacer esta consulta, acudieron al consejo consultivo ciudadano de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Hermosillo, un grupo en donde se encontraban algunos de los principales críticos del proyecto. Entre ellos estaba, por ejemplo, el líder de la Unión de Usuarios de Hermosillo, opuesto a cualquier incremento drástico de la tarifa. De este modo, en abril de 1996, el secretario de Desarrollo Urbano y el consultor financiero del gobierno del estado presentaron formalmente el Paquete Agua al consejo consultivo, para recoger sus opiniones y aprobación. La exposición comprendió sólo los aspectos generales del proyecto y, aduciendo restricciones legales, se rehusaron a dar detalles sobre las propuestas específicas; se supo que algunas incluían un incremento substancial de las tarifas de agua de hasta 300 por ciento. Por su parte, algunos consejeros cuestionaron que el paquete incluyera la venta de los terrenos del vado del río para su desarrollo inmobiliario, argumentando que no tenían relación con la administración del agua. Asimismo, otros consejeros ciudadanos consideraron que el proceso de decisión estaba sesgado, y que ellos estaban siendo utilizados. Aparentemente, el proyecto les fue presentado con el único propósito de que fuera rechazado. En general, el consejo consultivo, con información insuficiente y con grandes objeciones al incremento tarifario, decidió pronunciarse en contra del Paquete Agua y de la continuación del proceso de licitación. El líder de la Unión de Usuarios,<sup>4</sup> miembro del consejo consultivo y principal opositor del proyecto, sugería considerar otras alternativas, por ejemplo, que 50 por ciento de

<sup>4</sup> Entrevistas: Fernando Gutiérrez Cohen, presidente del COAPAES-Hermosillo, 10 de febrero de 1998; Alberto Moreno Escobar, miembro del COAPAES-Hermosillo, 14 de enero de 1998; Francisco Navarro Bracamontes, líder de la Unión de Usuarios y miembro del COAPAES-Hermosillo, 12 de enero de 1998 y Carlos Tapia Astiazarán, diputado del Congreso del Estado y ex miembro del consejo consultivo de COAPAES-Hermosillo, 15 de enero de 1998.

las acciones del organismo operador de Hermosillo fueran vendidas a la población de la ciudad; que antes de traer agua de otra cuenca, se trataran las aguas residuales de la ciudad, y fueran trasladadas río arriba e inyectadas de nuevo en los mantos acuíferos del subsuelo (*El Imparcial*, 28 de abril, 1996).

A fin de hacer público su rechazo al Paquete Agua, el consejo consultivo publicó un desplegado para expresar que la asignación no era viable, debido al efecto que el proyecto del acueducto tendría en la tarifa del agua para los usuarios. Además, planteaba la urgencia de emprender la rehabilitación de las redes de agua potable y de drenaje de la ciudad, para disminuir la pérdida del líquido. Para ello, el consejo convocaba al organismo operador y a la junta de gobierno a elaborar y adoptar planes de solución a corto, mediano y largo plazo, entre los cuales se pudiera incluir la administración privada del servicio. Por último, el desplegado hacía un llamado a los ciudadanos a cuidar el agua (Entrevista a Gutiérrez Cohen).

Supuestamente, debido al rechazo del consejo consultivo, el Paquete Agua no fue asignado a ninguna empresa y el proyecto fue cancelado. En apariencia, la decisión resultó de una consulta y deliberación. Sin embargo, quedó la impresión de que, debido a eventos ajenos, el gobierno del estado cambió de opinión y utilizó al consejo consultivo, que no tenía poderes reales de decisión, para cancelar este proyecto. Las razones verdaderas de este cambio no se revelaron y fueron materia de especulación entre la opinión pública. El trasfondo de esa decisión pudo haber sido que los funcionarios del gobierno del estado encontraron mejores opciones, para aliviar sus tribulaciones financieras rescatando en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), creado por el gobierno federal para evitar la bancarrota de los bancos y los ahorradores, la deuda contraída por la construcción de edificios en el vado del río. Esto se desprende de que, según se supo después, la deuda pública estatal por el desarrollo del vado del río fue rescatada por el FOBAPROA. En 1998, este fondo fue motivo de un escándalo político nacional, debido a que no hubo control estricto de sus recursos, y porque se asignaron créditos sin respaldo suficiente (Acosta Córdova 1998, 6). Una hipótesis es que el Gobierno de Sonora retiró su oferta del Paquete Agua, cuando encontró una mejor manera de solventar su deuda pública por medio del FOBAPROA. Por lo que respecta a la situación del agua en Hermosillo, la administración no mejoró en el corto plazo, y se adoptaron medidas drásticas de racionamiento en 1997 y 1998 (*El Imparcial*, 2 de octubre; 7 de diciembre, 1997).

### El proyecto de una planta desaladora, 1999

Una vez descartado el proyecto del acueducto de El Novillo, el nuevo gobierno estatal, que entró en funciones en 1997, comenzó a barajar otras opciones para resolver el suministro de agua a Hermosillo. El ingeniero César Lagarda Lagarda, quien a principios de 1999 era director de la COAPAES, parece haber sido el autor de la propuesta de la planta desaladora. En mayo del mismo año, avalado por el gobernador Armando López Nogales, el ingeniero Lagarda presentó el proyecto de desa-

linizar agua de mar, como la mejor opción. Se trataba de una planta desaladora,<sup>5</sup> que utilizaría el proceso de ósmosis inversa para desalar 3 400 litros de agua salobre por segundo, y producir 2 531 litros de agua potable por segundo (que sumados ascenderían a 79 millones de metros cúbicos al año). La planta no procesaría agua salada extraída directamente del mar, sino salobre, con menos contenido de sales suspendidas, y cuyo proceso de desalación resulta menos costoso. El líquido se extraería de 40 pozos perforados a 20 kilómetros de la costa. El acueducto tendría una longitud de 111 kilómetros, y el agua desalada se depositaría en los tanques de distribución en la ciudad (*El Imparcial*, 26 de mayo, 1999).

La operación de la planta desalinizadora se otorgaría en concesión a una empresa seleccionada mediante licitación internacional, según la modalidad Build, Operate, Transfer (BOT), durante 20 años, transcurrido dicho tiempo la infraestructura pasaría a ser propiedad del gobierno del estado. El costo estimado del proyecto sería de 2 100 millones de pesos, e incluiría “la planta, el acueducto y el pago del servicio con la dotación de agua a la ciudad durante el tiempo convenido”. La tarifa por el servicio de agua potable que se cobraría al público se estimó inicialmente entre 5 y 5.50 pesos el metro cúbico.

En septiembre de 1999, en una visita breve del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León a Hermosillo, se le presentó el proyecto de la planta desaladora y al parecer dio su visto bueno. Este acto tenía más significado político que económico, ya que no se utilizarían fondos del gobierno federal.

El 12 de mayo de 2000 se publicó en la prensa nacional y en internet la convocatoria internacional para la licitación, cuyo objeto era la celebración de un contrato de prestación de servicios, para la producción y suministro de agua potable, obtenida por desalación, su conducción y entrega en Hermosillo, y la transferencia del sistema a la COAPAES al término de 20 años del contrato (Gobierno del Estado de Sonora, Convocatoria 001, licitación número 55 070 00 3-001-00).

El director de la COAPAES dijo que 25 empresas de seis países presentaron ofertas: diez de España, seis de Estados Unidos, seis de México, una de Israel, una de Francia y una de Japón. Según el calendario anunciado el 11 de marzo de 2001 el Consejo Honorífico Ciudadano calificaría las propuestas; el 11 de junio del mismo año la empresa seleccionada iniciaría la construcción de la planta; el 11 de diciembre de 2002 la desaladora empezaría a funcionar, y el 11 de abril de 2003 la empresa ganadora comenzaría a cobrar por el servicio al organismo operador.

Para vigilar la legalidad del proceso de licitación, y tranquilizar a quienes dudaban de su conducción imparcial, el gobierno del estado nombró al Consejo Honorífico Ciudadano, integrado por ex funcionarios públicos y personalidades de la localidad, que difícilmente podrían ponerse en su contra. El único miembro independiente era el arzobispo de Hermosillo. Por ello, este órgano de vigilancia fue criticado, por estar integrado “a la medida” del proyecto.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> El proyecto empleó el término “desalar” y “desaladora” en vez de “desalinización”, quizá para evitar la asociación con el apellido del ex presidente Carlos Salinas.

<sup>6</sup> Los miembros del Consejo Honorífico Ciudadano eran: Carlos Baranzini Coronado, Fundación Produce; Jorge Luis Ibarra Mendivil, rector de la Universidad de Sonora; Horacio Soria Salazar, Grupo Educativo Soria;

Durante el verano de 2000, al mismo tiempo que transcurrían las campañas políticas, y se llevan a cabo las elecciones nacionales y locales, se da un fuerte debate público con los agricultores sobre los efectos que este proyecto de la desaladora tendría en el distrito de riego de la Costa de Hermosillo. Por un lado, Lagarda lo defendió argumentando que los pozos ubicados en la zona de interfase ayudarían a contener la intrusión salina. Por otro lado, los productores organizados de dicho distrito se manifestaron escépticos, y consideraron más probable que la extracción de agua salobre provocara el avance de la intrusión salina tierra adentro (*El Imparcial*, 28 de agosto, 1999). El 22 de septiembre de 2000, expertos de la Universidad de Sonora presentaron un estudio, no concluyente, para expresar que dichos pozos detendrían la intrusión, pero que faltaba más información. Otro obstáculo era el decreto presidencial de 1980, que prohibía perforar pozos en una franja de 13 kilómetros cerca del mar, aledaña a la Costa de Hermosillo (*El Imparcial*, 24 de enero, 2000). La polémica y oposición cesaron cuando, el 27 de septiembre de 2000, el gobierno del estado desistió de abrir pozos en la zona de interfase y, en su lugar, se perforarían pozos playeros para extraer agua de la orilla del mar (*El Imparcial*, 28 de septiembre, 2000). Sin embargo, el proceso de tratamiento de dicho líquido era más caro, según lo manifestó el investigador de la Universidad de Sonora, Manuel Balcázar Meza, ya que no era lo mismo desalar 17 gramos de sal por litro del agua salobre de los pozos perforados en la costa, que 35 del agua extraída del mar (*El Imparcial*, 28 de septiembre, 2000).

Debido a esta polémica y al ajuste en el diseño del proyecto, los plazos del calendario anunciado no se cumplieron. La recepción de propuestas, que deberían haber sido calificadas el 11 de marzo, se cerró el 10 de julio de 2000, después de las elecciones. Las autoridades hidráulicas del estado anunciaron entonces que 11 empresas estaban interesadas en la licitación: Unión Fenosa, Obrascon Huarte Lain y Grupo Inima, Degremont, us Filter Vivendi, Techint Cia., Atlatec, Industrias del Agua, Tubesa, Cigsa Construcciones y Grupo Desarrollo Mexicano, provenientes de España, Francia, Argentina y México (*El Imparcial*, 11 de julio, 2000).

El 20 de julio de ese año se celebró la primera junta con las empresas interesadas, para aclarar dudas y visitar los sitios previstos para el proyecto. A esta junta asistieron funcionarios de la CNA, la Comisión Federal de Electricidad y de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). En ella se modificó el calendario; se aclaró que el 13 de noviembre se recibiría sólo la propuesta técnica, y el 13 de diciembre se darían a conocer las empresas que podían

---

Héctor Vázquez del Mercado, rector de la Universidad Kino; Rodolfo Barraza González, periódico *Cambio*; Rosario León Anaya, periódico *El Independiente*; Ricardo Astiazarán Orcí, Grupo Radio S.A.; Arturo Ortega Molina, Centro Empresarial Norte de Sonora; Manuel Alvarado Rosas, Cámara Nacional de Comercio; Gilberto Salazar Serrano, Asociación de Organismos Agrícolas del Norte de Sonora; José Alfredo Álvarez Gutiérrez, Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; José Alonso Amarillas, Cámara Nacional de la Industria de Transformación; Luis Alonso Valverde Amarillas, Colegio de Ingenieros Civiles; Porfirio Soberanes Ochoa, Sociedad de Padres de Familia; Ulises Macías Salcedo, arzobispo de Hermosillo; Agustín Hurtado Aguayo, Unión Ganadera Regional de Sonora; Gustavo F. Aguilar, ex funcionario; Filiberto Pérez Duarte, Colegio Médico; Alfonso Pompa Padilla, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey-Sonora Norte y Horacio Huerta Ceballos, Universidad Tecnológica de Hermosillo (*El Imparcial*, 12 de mayo, 2000).

proceder a presentar una propuesta financiera. Se especificaron dos puntos intermedios de entrega de agua desalada en el trayecto del acueducto: a un costado del Cerro Colorado y otro en el poblado Miguel Alemán. Asimismo, el director de la División Noroeste de la Comisión Federal de Electricidad, Abel Valdez Campoy, declaró que había capacidad suficiente para garantizar los 115 mil voltios que requería el proyecto. Además, Lagarda manifestó que recibirían todo el apoyo institucional para realizar las negociaciones y obtener los permisos de uso de vía, y la ocupación de tierras ejidales y particulares. Por último, con respecto a la preocupación del impacto ambiental de la planta, manifestó que era responsabilidad de las empresas cumplir las normas legales y ecológicas.

Por otra parte, el 15 de septiembre de 2000 tomó posesión el nuevo presidente municipal panista de Hermosillo, Francisco Búrquez, quien, con el argumento de su alto costo, desde un principio se opuso al proyecto. Reafirmó su postura con la presentación, el 26 de abril de 2001, de una propuesta alternativa para traer agua a Hermosillo con proyectos sencillos y de bajo costo, como un acueducto de la presa El Molinito o de la Costa de Hermosillo, con una inversión de sólo 290 millones de pesos, es decir casi la décima parte del costo de la desaladora. Ya se había superado la oposición de los agricultores de la Costa de Hermosillo al proyecto, pero ahora se enfrentaba la del gobierno municipal.

Después de varios foros, múltiples presentaciones del proyecto a diversos sectores sociales, así como la expresión de todo tipo de posturas a favor o en contra en todos los medios y foros posibles, el 3 de abril de 2001 se cerró la convocatoria de licitación de propuestas técnicas y financieras. De las 11 empresas que se habían interesado al inicio, sólo quedó la de Unión Fenosa que la presentó en 18 cajas cerradas de papelería. De acuerdo con ella, el precio del metro cúbico de agua entregado en las afueras de la ciudad sería de 8.22 pesos. El proceso fue cuestionado, debido a la irregularidad de que sólo una empresa concursó, y no había competencia en los términos y características del proyecto técnico.

Sin embargo, tres meses después, el 3 de julio de 2001, las autoridades estatales aprobaron la propuesta. Nada se dijo de la participación del Consejo Honorífico Ciudadano, que aparentemente prefirió sustraerse del conflicto. Una vez aceptado el proyecto, faltaba que el Congreso autorizara una línea de crédito contingente por 300 millones de pesos, para garantizar el pago y que la empresa iniciara la construcción de la planta.

Ante la inminencia del comienzo de las obras, el alcalde de Hermosillo, con base en las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional, que señalaba que el servicio de agua potable y alcantarillado correspondía en primera instancia a las autoridades municipales, solicitó formalmente al gobierno del estado su transferencia al municipio. Con esto, el alcalde elevaba su capacidad para vetar e impedir la realización del proyecto de la desaladora. Para avalar su solicitud, presentó una resolución del ayuntamiento del 31 de octubre de 2001, en la que la municipalización es aprobada por mayoría simple. El gobierno del estado se rehusó a realizar la transferencia, con el argumento de que la solicitud debía ser aprobada cuando menos por las dos terceras partes de los miembros del Cabildo (*El Imparcial*, 11 de octubre, 2001).

Ante este rechazo, el alcalde presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, poco después, ante una previsión aparente de que se perdería el juicio constitucional, en septiembre de 2001, el gobierno del estado desistió de continuar con el proyecto de la planta desaladora, y aceptó transferir el servicio a la administración municipal. Asimismo, el Congreso del Estado sacó de la agenda pendiente la aprobación de la fianza necesaria para que Unión Fenosa iniciara la construcción de la planta; con esto, de manera indirecta y colateral, quedó cancelado todo. La transferencia del organismo de agua al municipio se formalizó el 24 de enero de 2002, con la publicación de los acuerdos del ayuntamiento en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado* (no. 7, sección 7).

El proyecto no fue factible, pues se encareció considerablemente debido al cambio de la fuente de extracción de pozos de agua salobre por los playeros de agua de mar, y a la fianza pendiente en el Congreso, que tenía dificultades para ser aprobada, cuando el municipio reclamó la administración del servicio de agua para la ciudad. Para alcanzar este resultado, el alcalde de Hermosillo y los panistas de la entidad apostaron todos sus recursos, a cambio, asumieron la responsabilidad de poner en práctica otras opciones. Este resultado fue potenciado además por el arribo del PAN a la Presidencia de la república, en diciembre de 2000. Esto hizo que la CNA, como dependencia federal, ya no jugara un papel similar de apoyo al proyecto como lo había hecho con el del acueducto, y que las autoridades municipales panistas se sintieran más respaldadas con un aliado tan poderoso como el presidente de la república. Por ello, después de la cancelación del proyecto de la desaladora, tocó el turno al nuevo Gabinete municipal buscar otros caminos de solución para suministrar agua a la ciudad. El nuevo gobierno panista, que tomó posesión en 2003, emprendió las negociaciones para traer agua de los pozos de la Costa de Hermosillo; pero esa es otra historia.

## La participación social en proyectos de obra pública

A continuación, se tratarán de aplicar los conceptos y categorías de actores participantes en el diseño y decisión de los proyectos de obra pública descritos.

Los dos proyectos se proponen en la década de los noventa, durante el proceso de transición democrática que venían experimentando tanto el país como Sonora. Esta transición tornaba caduco el esquema de partido hegemónico y de gobierno autoritario, que prevaleció hasta principios de la década, pero no terminaban de implantarse los valores del pluralismo, competencia y alternancia política. Ambos proyectos fueron manifestaciones del modelo autoritario de gobierno, en los que ya se percibían señales de su agotamiento y crisis.

En el proyecto del acueducto de El Novillo, el proceso puede dividirse en dos etapas: la del diseño y decisión, que se llevó a cabo de manera cerrada en el ámbito gubernamental; en la segunda, parece abrirse la discusión a grupos ciudadanos, principalmente, al consejo consultivo de la COAPAES Hermosillo, uno de cuyos

miembros más activos era el líder de la Unión de Usuarios, pero concluyó con su cancelación, aparentemente debido a la oposición de éste.

Los actores gubernamentales principales fueron el director del organismo de Hermosillo, el secretario de Desarrollo Urbano del gobierno del estado y sus asesores del despacho Invermexico, convertido en actor paragubernamental, por ser contratado para asesorar al gobierno. Entre los principales actores sociales opuestos al proyecto, además de los mencionados, estaban los agricultores del valle del Yaqui, beneficiarios y derechohabientes de las aguas del río, pero que no fueron consultados ni participaron de manera pública, para influir en la decisión del proyecto (véase cuadro 6).

## Cuadro 6

Actores participantes en la discusión sobre el proyecto del acueducto

A favor del proyecto	En contra
Director del organismo COAPAES Hermosillo	Unión de Usuarios
Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología	Consejo consultivo de COAPAES Hermosillo
Invermexico Despacho de Consultoría (actor paragubernamental)	Agricultores del valle del Yaqui

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, los argumentos de los diferentes actores participantes en la deliberación sobre el acueducto, pueden resumirse en las siguientes proposiciones: a favor está que “la cuenca del río Sonora que abastece a las presas El Molinito y Abelardo L. Rodríguez aporta apenas 100 millones de metros cúbicos anuales (en promedio) cuando la demanda de agua potable era de 87 millones de metros cúbicos, por lo que apenas es suficiente para cubrir las necesidades de la población actual sin contar el crecimiento poblacional ni las expectativas de sequía y variaciones a la baja en el futuro”. Segundo, “la extracción de agua requerida del río Yaqui sólo representa el 3 por ciento del agua contenida en la presa y no se afecta a nadie con esa cantidad”. Tercero, “la construcción de un acueducto servirá para atraer inversión y recursos al estado y reducir la deuda pública estatal”. Además, “con la privatización del organismo de agua se mejorará la eficiencia en el manejo del agua.” Como puede verse, se trata de argumentos fácticos que buscaban sustentar la propuesta (juicio de política pública) de la construcción de un acueducto del río Yaqui a Hermosillo.

Entre los argumentos en contra: primero, “la concesión del organismo de agua a una empresa privada iba a encarecer los costos del suministro de agua y,

al operarse con los criterios de utilidad del sector privado, la lógica iba a ser la máxima ganancia, y no el prestar un servicio social". Segundo, "el agua del Novillo jurídicamente pertenece a los agricultores del valle del Yaqui que no están de acuerdo en ceder esa agua a Hermosillo". Además, "todas las inversiones favorecen a la ciudad capital y desatienden al resto del estado, favoreciendo un esquema centralista de desarrollo regional en vez de un esquema más equilibrado y multicéntrico". Tercero, "el Paquete Agua va más allá de los requerimientos de dotar agua a la ciudad, y mezcla los intereses del gobernador en turno para deshacerse de una obra fracasada, como el desarrollo inmobiliario del vado del río". En el fondo había una desconfianza en el gobierno del estado, y suspicacia en sus motivos y propósitos. Aquí se trata de juicios valorativos sustentados en la pertinencia y diseño del proyecto y la confianza o legitimidad de quienes tomaban la decisión.

Entonces, fueron actores gubernamentales quienes planearon y decidieron la obra del acueducto de 1995, con la asesoría de un consultor privado (el despacho Invermexico). Hay que destacar, además, que no se informó ni se consultó a los agricultores del valle del Yaqui, quienes formalmente pudieran ser considerados los propietarios de los derechos de agua. El único actor social que al parecer participó fue el consejo consultivo ciudadano del organismo de agua de la ciudad, cuya opinión adversa al proyecto fue utilizada para cancelarlo, aunque dicha decisión parece más bien haber sido cocinada de manera previa por los actores gubernamentales. El consejo consultivo contaba con una autoridad limitada, la facultad para opinar, con autonomía restringida, sin recursos propios y enfrentaba una gran asimetría en la información; reducida ésta a lo que los actores gubernamentales decidían participarles. Más que una influencia determinante en la política, este actor social fue utilizado por los gubernamentales. En este caso, el proyecto se canceló no debido a la oposición o influencia de los actores sociales, sino más bien a un elemento externo: la oportunidad que ofreció el FOBAPROA de efectuar una operación más atractiva para las finanzas estatales, es decir, un cambio en las condiciones del entorno socioeconómico. En suma, la discusión y deliberación del proyecto del acueducto Novillo-Hermosillo se realizó sin la participación de actores sociales, más bien de manera autoritaria.

En lo que respecta al proyecto de la planta desaladora de Bahía Kino, éste muestra un alineamiento diferente tanto de actores gubernamentales como sociales; cuando el proceso de transición democrática ya estaba avanzado, los primeros se encontraban divididos en dos coaliciones, mientras que éstos, junto con la CNA promovían el proyecto, el gobierno municipal se opuso a él. De cada lado, se adhirieron algunos actores sociales. A favor del proyecto estaba un Consejo Honorífico Ciudadano, convocado e integrado por el gobierno del estado. En contra estaba primeramente la Asociación de Agricultores de la Costa de Hermosillo, opuesta a los pozos tierra adentro planteados por el proyecto, con el argumento de que acelerarían la intrusión salina. Además, varias organizaciones no gubernamentales, así como algunos líderes sociales y al menos un académico estudioso del asunto. Había entonces cierto grado de participación social de ambos lados.

Si se analizan los recursos con que contaban los diversos actores sociales, se aprecia que mientras la autonomía del Consejo Honorífico Ciudadano resultaba cuestionable, los actores sociales en contra mostraban mayor independencia. Los agricultores tenían mucha influencia, debido a su carácter de empleadores y agentes destacados de la economía regional. También, si bien el gobierno del estado y los promotores del proyecto poseían más información sobre su diseño, los actores sociales contaban con conocimientos sobre las condiciones del acuífero y otros aspectos del manejo regional del agua. Asimismo, los opositores mostraban tener más tiempo disponible y capacidad de organización, que el Consejo Honorífico Ciudadano, que actuaba por compromiso político, y estaba más renuente a empeñar su prestigio personal, tiempo y recursos para influir en el resultado (véase cuadro 7).

## Cuadro 7

### Actores participantes en la deliberación sobre la desaladora

A favor	En contra
Gobernador Armando López (actor gubernamental)	En una primera etapa: agricultores de la Costa de Hermosillo
Ingeniero César Lagarda, director general de COAPAES (actor gubernamental)	En la etapa final: Francisco Búrquez Valenzuela, presidente municipal de Hermosillo, apoyado por el ingeniero Humberto Valdés Ruy Sánchez (actor gubernamental)
Ingeniero Miguel Ángel Jurado, gerente estatal de la CNA (actor gubernamental)	Francisco Navarro Bracamonte, Unión de Usuarios de Hermosillo (actor social)
Consejo Honorífico Ciudadano (actor social)	Organizaciones no gubernamentales: Conciencia y Voluntad de Norma Abril de Torres y Alianza Cívica de Francisco Pavlovich (actores sociales) Investigadores de la Universidad de Sonora y de la Universidad Nacional Autónoma de México, como el geólogo César Jacques y el activista político El Pollo Medina y su Frente Unido Democrático (actores sociales)

Fuente: elaboración propia.

Los argumentos que se adujeron a favor de la planta desaladora se resumen en las siguientes proposiciones: el agua del mar, a diferencia de las otras fuentes de suministro, es abundante y constituye una fuente casi ilimitada; el agua de mar, a diferencia de las superficiales y los acuíferos, no tiene dueño y hay energía eléctrica necesaria para el proyecto.

Los argumentos en contra se sintetizan en los siguientes puntos: “La perforación de pozos de agua salobre a veinte kilómetros del mar acelerará la intrusión salina”, este fue un juicio fáctico que más que dirimirse por los expertos, se resolvió con base en negociación; “el costo de 8.22 pesos por metro cúbico de agua desalada es demasiado alto, comparado con otras opciones disponibles como traer agua de pozos de la Costa de Hermosillo”, que “no se justifica tender un acueducto de agua desalada cara para la ciudad sobre un distrito de riego agrícola con agua de pozos con electricidad subsidiada” y por último “no se debe introducir agua cara a la deteriorada red de la ciudad sino que antes debe de arreglarse la red de distribución y tratarse las aguas residuales”.

En este caso, la deliberación social fue definitiva, primeramente para que se hicieran modificaciones en el diseño del proyecto. En una primera etapa, la oposición de los agricultores de la costa cambió un aspecto fundamental del proyecto, que repercutió en la elevación sustancial de su costo. Por otra parte, el gobierno municipal logró abortar su realización, no tanto a través de la deliberación, sino por medio de la autoridad y legitimidad que posee como autoridad local, así como con la utilización de sus recursos legales y capacidad de organización. Asimismo, de nuevo fue relevante la influencia de un elemento externo: el cambio de partido en la Presidencia de la república, de modo que tanto el gobierno federal como el local eran del mismo partido. Esto, además de inhibir la participación de la CNA a favor de la planta desaladora, dio más autoridad y capacidad negociadora al gobierno municipal de Hermosillo. No se trató entonces de un acuerdo en el que la coalición cambió sus puntos de vista, sino de un bloqueo de la realización del proyecto, que concluyó como una partida de ajedrez en la que el rey es acorralado, y ya no tiene opciones de movimiento.

En el proceso de diseño y toma de decisión de la planta desaladora hubo más pluralidad política y participación social que en el proyecto del acueducto. Ya no se trató de un proceso autoritario de manera rotunda, aunque tampoco se puede decir que haya sido enteramente participativo y democrático. Aquí todavía se percibieron restricciones en el acceso a la información, y las consultas se realizaron más por presión política y social, que por decisión previa de los defensores del proyecto.

## Conclusiones

La participación social, en diversos grados, puede estar presente en el diseño y la aprobación de proyectos de obra pública. En un régimen autoritario tienden a imperar los estudios técnicos, sin la participación social autónoma. En cambio, en un entorno más democrático, la propuesta y aprobación de proyectos se hace a través de la deliberación y la colaboración de los actores sociales clave. La decisión sobre la construcción del acueducto El Novillo en 1995 y la planta desaladora de Bahía Kino en 1999, en el municipio de Hermosillo, se realizaron en un entorno político de transición democrática y la participación social estuvo presente.

En los dos proyectos, la propuesta e iniciativa provino del gobierno del estado. En el caso del acueducto, el actor principal fue el director de la COAPAES, respaldado por el gobernador en turno. El proyecto enfrentó la oposición de los agricultores del valle del Yaqui, del consejo consultivo ciudadano y la Unión de Usuarios. Sin embargo, a los primeros no se les tomó en cuenta y los segundos sólo fueron utilizados para cancelar el proyecto, que al final tuvo más que ver con elementos externos, que con la participación de los actores sociales y la deliberación.

En cuanto a la planta desaladora, se observó un entorno más plural y hubo actores gubernamentales tanto a favor como en contra, así como sociales en ambos lados. En la deliberación sobre las características del proyecto, los gubernamentales, en atención a la demanda de los agricultores organizados del distrito de riego afectado, tuvieron que modificar un aspecto clave: la ubicación del lugar de extracción de agua para desalar. Después, debido a la oposición del alcalde de Hermosillo y los recursos que interpuso, el gobierno del estado tuvo que cancelar el proyecto. Por tanto, se apreció un papel más relevante, aunque no definitorio, de la deliberación pública. El proyecto es cancelado con base en estrategias y recursos empleados por el alcalde para bloquearlo.

De este modo, la participación de los actores sociales manifestó diferencias importantes entre el primer y segundo proyecto. En el caso del acueducto, la narrativa sugiere que su diseño y decisión se llevó a cabo de manera cerrada en el ámbito gubernamental, y sin participación ciudadana. La consulta e intervención de los actores sociales sólo tuvo lugar en sus etapas avanzadas, y aparentemente de una manera sesgada y manipulada. Además, la asimetría de la información es notable y evidente. No hubo transparencia en las características del proyecto ni sobre sus consecuencias; los opositores sólo pudieron especular y tratar de adivinar con la escasa información disponible. Esta asimetría incrementó la desconfianza y la suspicacia en las autoridades. Por último, aunque la argumentación a favor del proyecto parece haber sido contundente, prevaleció la desconfianza hacia sus agentes y promotores. Por lo tanto, en el debate social, la credibilidad y confiabilidad de las autoridades puede ser un elemento determinante en la capacidad de persuasión y convencimiento a la ciudadanía. Incluso, aquí no llegó a formarse una coalición real entre la Unión de Usuarios y los agricultores del valle del Yaqui, y la postura de éstos últimos fue más bien tácita.

En cambio, en el caso de la planta desaladora, la participación social fue más efectiva. Los actores sociales que quisieron manifestarse lo hicieron, y se llegó a conformar una coalición más operativa, aunque informal, entre los oponentes sociales y el gobierno municipal opositor. La participación social de los agricultores fue efectiva al lograr la modificación del diseño del proyecto, pues se trataba de un actor social con autoridad económica y grandes recursos para influir en la política. Por otra parte, la participación de otros actores sociales, con menos poder y recursos, se subordinó a la oposición del alcalde de Hermosillo al proyecto.

Aunque las diferencias en la intervención social pudieron deberse a una actitud de apertura diferente del equipo de gobierno en turno, otra posibilidad es que éstas en el momento y la amplitud, entre el primer y segundo caso, se debieran a los

efectos de la transición democrática, que propició un gobierno más receptivo y a un mayor desarrollo social entre un proyecto y otro.

En ambos, los elementos del entorno jugaron un papel definitivo. En el acueducto, la decisión final parece haber sido motivada no por la deliberación sino por la crisis económica y la oportunidad que presentó la creación del FOBAPROA como alternativa a la venta de terrenos. En la desaladora, el resultado final se vio favorecido por el cambio de partido en la Presidencia de la república en julio de 2000, que dio más impulso y mayor seguridad a los opositores.

Una característica distintiva de los dos proyectos fue la asimetría de información existente entre los actores gubernamentales y sociales. En ambos, el gobierno atesoró la información como algo que le daba poder, y se rehusó a compartirla incluso con los afectados. O en todo caso, sólo se proporcionó la que se consideró contribuiría al logro del objetivo deseado.

En síntesis, la revisión de los procesos de decisión de proyectos concretos confirma que la transición democrática implica también la apertura y democratización del ejercicio del poder. De este modo, las grandes decisiones, como las de proyectos de obra pública, ya no pueden estar reservadas al gobernante y su equipo, más bien tienen que ser consultadas y deliberadas con la participación de actores sociales relevantes al asunto de que se trata. Dichas decisiones, sin embargo, no son producto de la interacción y deliberación de los actores gubernamentales y sociales, sino que en ellas inciden también de manera contingente elementos del entorno, externos al asunto en discusión, que norman y determinan el resultado. Son dos los factores que determinan las decisiones: la deliberación y participación pública por un lado, y por otro los elementos contingentes del entorno. Por lo tanto, para mejorar la decisiones públicas se requiere elevar la calidad de la deliberación y participación pública, y construir un entorno institucional que propicie la gobernabilidad democrática.

## Bibliografía

- Acosta Córdova, Carlos. 1998. La mugre del Fobaproa. Grandes nombres, operaciones, montos... *Proceso* 1125: 6-10.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos, reformas*. México: Cal y Arena.
- Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora. 2002. Acuerdo de creación de Agua de Hermosillo. Hermosillo. <http://www.aguadehermosillo.gob.mx/>
- Cahn, M. A. 1995. The Players: Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process. En *Public Policy: The Essential Readings*, editado por Stella Z. Theodoulou y M. A. Cahn, 201-210. Upper Saddle River: Prentice Hall.

- Cancino, César. 2000. *La transición mexicana 1977-2000*. México: Centro de Estudios de Política Comparada (Colección Estudios Comparados no. 5).
- Cauces. 1997. Intensifican campaña de conscientización en la sociedad: convoca a reducir el consumo de agua. Diciembre, Hermosillo.
- \_\_\_\_\_. 1996. Paquete agua: ¿jugada magistral o algo inevitable?, número 150, Hermosillo.
- Comisión Nacional del Agua. 1996. *Situación del subsector agua potable y alcantarillado al 31 de diciembre de 1994*. México: CNA.
- Consejo Estatal Electoral. 2001. *Memoria: resultados estadísticos del proceso electoral Sonora 1999-2000*. Tomo II. Hermosillo: Consejo Estatal Electoral.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Memoria: resultados estadísticos del proceso electoral Sonora 2002-2003*. Tomo III. Hermosillo: Consejo Estatal Electoral.
- Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis. An Introduction*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- El Imparcial. 2001. Pedirán diputados mayor información de la desaladora. 11 de octubre.
- \_\_\_\_\_. 2001. Piden usuarios consulta formal sobre desaladora. 11 de octubre.
- \_\_\_\_\_. 2000. Desalarán agua directa del mar. 28 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. 2000. Aspiran 11 a construir desaladora. 11 de julio.
- \_\_\_\_\_. 2000. Urge racionar agua: Unión de Usuarios. 24 de enero.
- \_\_\_\_\_. 1999. Decide ALN desalinizar. 26 de mayo.
- \_\_\_\_\_. 1999. Traerán agua del mar. Construirán planta desaladora en la Costa de Hermosillo. 28 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 1998. Descarta COAPAES aplicar la fase tres. 24 de febrero.
- \_\_\_\_\_. 1998. ¡Nos secamos! Queda poca agua en la presa. 11 de enero.
- \_\_\_\_\_. 1997. Habrá agua seis horas al día. 7 de diciembre.

- \_\_\_\_\_. 1997. Sólo por escrito acepta la COAPAES dar información. Niegan las entrevistas personales. 4 de noviembre.
- \_\_\_\_\_. 1997. Racionarán agua aquí. 2 de octubre.
- \_\_\_\_\_. 1996. Ponen de pretexto a usuarios. 28 de abril.
- \_\_\_\_\_. 1996. Hermosillo consume toda su agua. 15 de abril.
- Gobierno del Estado de Sonora. 1996. *Quinto informe de gobierno de Manlio Fabio Beltrones Rivera*. Hermosillo.
- Lindblom, Charles. 1992. La ciencia de salir del paso. En *La hechura de las políticas*, editado por Luis F. Aguilar, 201-225. México: Miguel Angel Porrúa.
- Lintz, Juan J. y Alfred Stepan. 1997. Toward Consolidates Democracies. En *Consolidating the Third Wave Democracies*, editado por Larry Diamond, Marc. F. Plattner, Yun-han Chu y Hung-mao Tien, 14-33. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Pineda Pablos, Nicolás. 1998. Una introducción al sistema de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Hermosillo. En *Hermosillo y el agua: infraestructura hidráulica, servicios urbanos y desarrollo sustentable*, 11-37. Hermosillo: El Colegio de Sonora, Universidad de Sonora, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 1998. ¿Más barato ni el agua? La administración del agua potable en Hermosillo. *Cauces*, no. 164.
- Semanario Primera Plana*. 1996. El Estado, "ahorcado" por la deuda udizada. 3 de mayo.
- Reich, Robert B. 1988. Policy Making in a Democracy. En *The Power of Public Ideas: On Public Deliberation as Public Management*, editado por Robert B. Reich, 123-156. Cambridge: Ballinger Publishing Company.
- Revista Así*. 1999. Traer agua de El Novillo, la opción más viable. 15 de febrero, Hermosillo.
- Rottenberg, Annette T. 1994. *Elements of Argument*. Boston: Bedford.

Sabatier, Paul A. 1993. Policy Change over a Decade or More. En *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, editado por P.A. Sabatier y H. Jenkins-Smith, 13-39. Boulder: Westview Press.