



**EL COLEGIO
DE SONORA**

**EL MITO DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA
DEL AGUA EN MÉXICO**

**Tesina para obtener el diploma de
Especialidad en Gestión Integrada
de Cuencas Hidrológicas**

**Presenta
Juan Jaime Sánchez Meza**

**Director
Dr. José Luis Moreno Vázquez**

Hermosillo, Sonora

Marzo de 2007

ÍNDICE

I	
Introducción	2
II	
Antecedentes	5
El marco constitucional y sus antecedentes inmediatos	5
El aprovechamiento de las aguas del subsuelo	15
La creación de la Comisión Nacional de Irrigación	17
La creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.....	19
La creación de la Comisión Nacional del Agua.....	21
III	
La Descentralización	23
La naturaleza de la descentralización en México	23
Los consejos de cuenca como experiencias de descentralización en materia de agua	24
El caso de la cuenca del río Sonora	30
El marco federal mexicano	38
IV	
El Centralismo	44
La reforma a la Ley de Aguas Nacionales de abril de 2004	44
El fortalecimiento del centralismo en la gestión del agua	46
La experiencia sudamericana	54
V	
Conclusiones	70
Bibliografía	76

I

INTRODUCCIÓN

La enorme distancia en que se hallan de esta Corte las provincias de Sonora y Sinaloa pone a sus habitantes en la necesidad de ser infelices para siempre

(Exposición al Soberano Congreso Constituyente de 1823).

Urbano Farías (1998) ha dicho que en México, las tierras y las aguas tienen un tratamiento diferente, derivado de su distinta naturaleza jurídica. Las primeras son de propiedad privada y, por excepción, pública, mientras que las segundas son públicas y excepcionalmente pueden entrar al dominio de los particulares. En todo caso, dicho dominio es *sui géneris*, por la naturaleza cambiante y fugitiva que tienen las aguas, que las hace inaprensibles. Es más bien un derecho de explotación, no de propiedad en el sentido tradicional del concepto, si bien el párrafo quinto y la fracción I del artículo 27 contemplan la posibilidad de que, por excepción, haya agua susceptible de apropiación por particulares -entendiendo por tales a cualquier persona física o moral distinta a “la nación”- siempre y cuando no sean *aguas nacionales*. En realidad ello implica una titularidad del derecho para explotar, usar o aprovechar un bien que está en un constante devenir y no una propiedad privada sobre un bien aprensible en el sentido tradicional.

En México, la regla es que por principio, las aguas subterráneas y superficiales son nacionales. Su gestión proviene de un proceso de centralización que inició en 1888, se abrió camino en la Constitución de 1917 y, posteriormente, con la Comisión Nacional de Irrigación, la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la actual Comisión Nacional del Agua, y a pesar de que esta última y la constitución liberal de 1857 respetaron dos esferas soberanas -Federación y Estados- la práctica política y administrativa fue adquiriendo, cada vez más, rasgos centralistas con la intención de consolidar la integridad territorial y la identidad nacional. La meta última era consolidar un verdadero Estado nacional. La centralización

administrativa, política y económica ha sido la característica dominante del arreglo federal mexicano, con un resultado evidente: el gobierno federal se ubica por encima de la soberanía de los estados y de la autonomía de los municipios.

Por lo que hace a la gestión del agua, el gobierno central asumió, desde 1888, la tarea de construir la infraestructura de riego y proveer el recurso para el desarrollo urbano-industrial, a partir de lo cual concentró la gestión de los recursos y las atribuciones para llevarlas a cabo, incluyendo la capacidad total de las decisiones, sin excepción alguna. Esta sobrecarga de responsabilidades ha generado el distanciamiento y la pérdida de visibilidad e inmediatez entre el centro de las decisiones, la Comisión Nacional del Agua, y los destinatarios de la acción pública, esto es, los usuarios de las aguas nacionales en todo el país.

Esta situación, reconocida explícitamente por el Gobierno Federal en distintas épocas y a propósito de las más variadas materias, ha sido replanteada a través de compromisos políticos expresados en los últimos años en un conjunto de documentos rectores en esta materia, señaladamente el Programa Nacional Hidráulico 2001-2006, así como en lo que puede ser señalado como el esfuerzo legislativo más importante llevado a cabo en 14 años, es decir, la reforma a la Ley de Aguas Nacionales de abril de 2004. En uno y otro documentos, así como en una infinidad de programas, acuerdos, convenios, discursos, etcétera, el tema de la excesiva centralización que ha padecido la gestión del agua en México, y sus consecuencias, encontró su antídoto mediante lo que en ambos instrumentos se reconoce como la descentralización de las decisiones hacia los gobiernos locales y los usuarios.

Este trabajo se propone demostrar que a pesar de los compromisos programáticos y políticos del Gobierno Federal y de la extensa reforma legislativa que por primera vez en la historia de México introdujo el tema de la descentralización en el texto de la Ley, los Estados, los municipios y los usuarios padecen hoy una centralización de la gestión del agua en nuestro país, que se inició en 1888, se consolidó con el proceso revolucionario formalmente expresado en la Constitución de 1917 y no ha hecho otra cosa que afirmarse y

refinarse con el paso de los años, lo que obliga a discutir y reconocer la situación en la que nos encontramos y, a partir de ahí, construir colectivamente una nueva matriz federal en la materia que supere la visión autoritaria y, por la suerte misma del sector, abra la puerta a un federalismo cooperativo.

En ese sentido, el objetivo de la presente tesina es identificar la manera en que, al lado de un discurso pretendidamente descentralizador en materia de la gestión del agua y la creación de instancias de gobierno y de participación social, persiste un marco constitucional y legal que no sólo no se corresponde con el compromiso político enunciado, sino que fortalece el control central de las decisiones en la materia.

Si bien desde los años noventa del siglo XX, en México se abrieron espacios para la participación ciudadana y la oposición política, la democracia ha quedado limitada a los asuntos electorales sin que, como lo afirma Rafael Morales Ramírez (2005), hubiera una redistribución formal del poder entre centro y regiones, ejemplificando que el pacto federativo no sufrió ningún cambio a pesar de ser el ámbito local donde se presentarían por vez primera la pluralización de los puestos públicos y de representación, la alternancia y el surgimiento de gobiernos divididos. Esto es, la transición a la democracia ha traído, en realidad, una nueva forma de acceder al poder, pero no mecanismos renovados para su ejercicio, lo que en el caso del agua resulta en una insuficiencia mayor, pues contrariamente a lo que experimentan otros sectores de la gestión pública mexicana, en éste se repite que la descentralización es una realidad, desplazando el debate, si acaso lo hay, hacia otros temas relacionados con nuestro marco de distribución de competencias entre los gobiernos locales y el centro. Sobre el particular, resulta evidente que el tema fiscal absorbe todas las energías federalistas del Estado mexicano, como si en el resto de las materias se disfrutara de un efectivo pacto federal.

Un repaso breve de los antecedentes históricos de lo que hoy es el marco constitucional y legal del régimen hídrico en el país es útil para ubicar en perspectiva el sentido profundo y la entronización del centralismo que, hoy por hoy, distingue la gestión del agua.

II

ANTECEDENTES

EL MARCO CONSTITUCIONAL Y SUS ANTECEDENTES INMEDIATOS¹

De acuerdo con la legislación colonial, sustentada en el poder absoluto del Rey y en la Bula Papal de Alejandro VI, (“las tierras, campos, montañas, pastizales, ríos y aguas públicas están reservados al Rey y a la Reina y es el Rey el único que puede distribuir las aguas” (Roemer 1997), las aguas del Rey podían ser otorgadas a través de mercedes, que era una forma de concesión con la que la Corona cedía el aprovechamiento (Hernández Rodríguez 2002), cuando se trataba de aguas superficiales. Las aguas subterráneas no se consideraban aguas públicas, por lo que los aprovechamientos tales como manantiales, norias y galerías filtrantes eran explotados por los propietarios de los terrenos, quedando sujetos a la normatividad dispuesta por la Constitución de Cádiz y los Códigos Civiles locales.

La culminación del período colonial y el advenimiento del México independiente generó una desintegración del poder político ejercido por la Colonia, lo que, por una parte, impidió que el gobierno central radicado en la Ciudad de México sustituyera eficazmente al Virrey con la suma de atribuciones desempeñadas por éste y, por la otra, dejaba un espacio que fue cubierto por los municipios y ocasionalmente por los gobiernos estatales.

Las facultades de los gobiernos locales se referían sobre todo al otorgamiento de mercedes y a la resolución de conflictos. Sin embargo, la evidencia disponible muestra que la administración cotidiana del agua recaía en los ayuntamientos y en un conglomerado heterogéneo de organizaciones sociales. Luis Aboites (1998) señala a propósito que:

[...] lo que más destaca del siglo XIX es la lejanía de los gobiernos estatales y más aún la del gobierno federal. Pero de cualquier manera la pregunta clave es: si en el

¹ El presente apartado fue elaborado a partir de información contenida en la obra “Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones”. Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Tomo IV. México, 1967.

siglo XIX no había injerencia estatal y federal en el ramo, cómo se manejaban las aguas en ese período. La respuesta no es muy complicada: el uso de las aguas era asunto de comunidades, pueblos, haciendas, ranchos, ayuntamientos, jueces y a lo sumo de prefectos o jefes políticos. Era un conjunto de prácticas desarrolladas por grupos sociales directamente vinculados con la explotación cotidiana de los recursos hidráulicos y de instancias locales del poder público. Esos grupos sociales seguían muy de cerca los ordenamientos legales y las costumbres implantadas y desarrolladas durante la época colonial. [...] El ascenso político de oligarquías locales, el control y manipuleo de ayuntamientos, tribunales, gubernaturas y legislaturas, se convirtió en un poderoso instrumento de expansión de los intereses privados sobre pueblos y comunidades [...].

En este sentido, la administración del agua recaía en los gobiernos estatales y los ayuntamientos, así como en una variedad de instancias locales. A los primeros correspondían el otorgamiento de concesiones y la resolución de conflictos, mientras que la administración regular del servicio era responsabilidad de los segundos.

De acuerdo con Talía Denton Navarrete (2005), la Constitución liberal de 1857, con un enfoque principalmente individualista, no se refiere a la propiedad de las aguas. Así el artículo 27 establece que la propiedad (en general) de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.

El uso de las aguas estaba regulado por el derecho civil y si bien éste contemplaba la posibilidad de la existencia de la propiedad pública de algunos bienes relacionados con las aguas, bajo la modalidad de bienes de uso común², establecía de manera expresa el reconocimiento pleno de la propiedad privada de las aguas. El principio era, al contrario de lo establecido por la Constitución de 1917, que las aguas eran de propiedad privada, salvo que se demostrara lo contrario. En todo caso, el propio Código Civil sólo aseguraba el carácter público de la propiedad que se ejercía sobre las playas, limitándose a las porciones de tierra cubiertas por el flujo ordinario de las aguas, mientras que en el caso de los ríos sólo era reconocido el carácter público de la propiedad del cauce de éste, es decir, del lecho por donde corrían las aguas, pero no éstas, así como las riberas de los ríos navegables, pero sólo en cuanto al uso que fuera indispensable para su navegación. Incluso los lagos y

² Artículos 802 y ss. del Código Civil de 1870.

lagunas eran susceptibles de adoptar el régimen de propiedad pública, siempre y cuando se comprobara que no existía sobre ellos la propiedad particular.

La decisión que marcó el inicio del proceso de centralización de la gestión del agua en México fue la expedición de la *Ley Sobre Vías Generales de Comunicación* (Lanz Cárdenas 1982), del 5 de junio de 1888, reglamentaria de la fracción XXII del artículo 72 de la Constitución de 1857, en la que se dispuso:

Artículo 1. Son vías generales de comunicación, además de las carreteras nacionales ferrocarriles, etc., para los efectos de la fracción XXII del artículo 72 de la Constitución, las siguientes:

- Los mares territoriales;
- Los esteros y lagunas que se encuentren en las playas de la República;
- Los canales construidos por la Federación o con auxilios del erario federal;
- Los lagos y ríos interiores, si fueren navegables o flotables; y
- Los lagos y ríos de cualquiera clase y en toda su extensión, que sirvan de límites a la República o a dos o más Estados de la Unión.

Artículo 2. Corresponde al Ejecutivo Federal la vigilancia y policía de estas vías generales de comunicación y la facultad de reglamentar el uso público y privado de las mismas con arreglo a las bases generales que siguen:

- A. Las poblaciones ribereñas tendrán el uso gratuito de las aguas que necesiten para el servicio doméstico de sus habitantes.
- B. Serán respetados y confirmados los derechos de particulares respecto de las servidumbres, usos y aprovechamientos constituidos en su favor, sobre los ríos, lagos y canales, siempre que tales derechos estén apoyados en títulos legítimos o en prescripción civil de más de diez años.
- C. La concesión o confirmación de los derechos particulares en los lagos, ríos y canales que son objeto de esta Ley, solamente podrá otorgarse por la Secretaría de Fomento, cuando no produzca o amenace producir el cambio de curso de los ríos o canales ni priven del uso de sus aguas a los ribereños inferiores.
- D. La pesca, buceo de perlas, y el uso y aprovechamiento de los esteros y lagunas que se encuentren en las playas y en los terrenos baldíos y de los mares territoriales serán reglamentados especialmente por el Ejecutivo Federal [...].

Como vemos, esta fue la primera ocasión en que la legislación mexicana introdujo el concepto de aguas federales, reservándose el Estado facultades para normar su aprovechamiento en los términos de esta extensa disposición. Sin embargo, hay que destacar las limitaciones que la propia legislación imponía al gobierno federal, quien no aparecía como *propietario* de las aguas, sino sólo como un *regulador* de su uso.

En *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)* (1998), el estudio más completo escrito hasta hoy sobre este tema, Luis Aboites nos dice:

Esta Ley fue objeto de grandes críticas porque sumaba un nuevo ramo al poder federal, porque obligaba a los interesados a obtener la confirmación de sus derechos ante el gobierno federal y porque nació con grandes deficiencias jurídicas que introdujeron más confusión acerca del dominio de las aguas. La Ley de 1888 no estableció la propiedad federal de las aguas, sino sólo la jurisdicción: “corresponde al Ejecutivo Federal la vigilancia de estas vías [...] y la facultad de reglamentar el uso público y privado de las mismas”. Esto último significaba que el gobierno federal contaba exclusivamente con funciones de vigilancia y policía, pero que carecía de derechos de propiedad y, por lo tanto, para traspasarlos y cederlos a otros. No obstante lo anterior, el gobierno federal procedió a otorgar concesiones.

José Herrera y Lasso (1994), citado por Aboites, nos dice sobre este asunto:

[...] al federalizarse en virtud de la ley de 88 los ríos no navegables ni flotables, que anteriormente a su promulgación y según la jurisprudencia establecida debían considerarse como bienes del dominio privado y de uso común para todos los ribereños, resultaban éstos despojados de sus derechos positivos a las aguas, lo que demostraba las tendencias del gobierno federal a subvertir las teorías fundamentales del derecho público, pues dichos ribereños, como propietarios de las heredades limitadas o atravesadas por la corriente, habían sido siempre considerados también como dueños de las aguas, pudiendo por consiguiente enajenarlas o disponer de ellas como lo estimaran conveniente, sin más limitación que los derechos de los demás.

Ese nuevo y enredado actor, el gobierno federal, iniciaba así la construcción de una nueva legalidad que, a lo largo de 118 años, con una Revolución y una Constitución de por medio, no haría otra cosa que afirmar -mejorando y refinando- su presencia monopólica en el gobierno del uso y aprovechamiento del agua en nuestro país.

El 4 de junio de 1894 el Congreso de la Unión expidió un decreto que autorizaba al Ejecutivo para que otorgara concesiones “para aprovechar aguas de jurisdicción federal en riegos y en la industria”, en cuyo artículo 1 se dispuso:

Se autoriza al Ejecutivo para que, de acuerdo a las prevenciones de la presente Ley y la de 5 de junio de 1888, haga concesiones a particulares y a compañías para el mejor aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, en riegos y como potencia aplicable a diversas industrias.

Por otro lado, la Ley otorgaba una serie de franquicias y exenciones respecto de la importación de bienes destinados a la explotación de las aguas concesionadas, así como a las inversiones realizadas en la construcción de obras hidráulicas.

Una nueva disposición legislativa, de diciembre de 1896, revelaba que, a pesar del intento federalista de la ley de 1888, los gobiernos estatales seguían ejerciendo una fuerte influencia en la materia. Esta ley establecía la revalidación de las concesiones hechas por los Estados para utilizar aguas federales, en los siguientes términos:

Art. 1. El Ejecutivo de la Unión revalidará, por esta sola vez, las concesiones que las autoridades de los Estados hayan otorgado hasta la fecha a particulares, para utilizar las aguas de los ríos o corrientes de jurisdicción federal clasificados así por el artículo 1 de la Ley de 5 de junio de 1888, siempre que se llenen los requisitos siguientes:

1. Que la revalidación se solicite dentro de un año de la promulgación de esta Ley;
2. Que la concesión haya sido hecha después de promulgada la Ley de 5 de junio de 1888 y con anterioridad a la declaración de la Secretaría de Comunicaciones, respecto a la jurisdicción federal del río o corriente;
3. Que el concesionario formule solicitud dirigida a la Secretaría de Fomento, pidiendo la confirmación de sus derechos y acompañando la copia debidamente legalizada del título respectivo;
4. Que acompañe también un plano y perfiles de la presa, boca-toma u otra obra que hubiese construido para derivar el agua, y de un kilómetro por lo menos del canal, y
5. Que todos estos documentos se remitan a la Secretaría de Fomento por conducto del Gobierno del Estado correspondiente, quien los acompañará con el informe que juzgue conveniente.

Finalmente, la última ley del período porfirista fue la Ley sobre Aprovechamientos de Aguas de Jurisdicción Federal, de 1910, en cuyos primeros artículos se enlistaban expresamente lo que serían las aguas de jurisdicción federal, así como el régimen de concesiones al que éstas se sujetaban, en los siguientes términos:

Artículo 1. Son aguas de jurisdicción federal:

- I. Las de los mares territoriales;
- II. Las de los esteros, lagos y lagunas que comunican con el mar;
- III. Las de los ríos y otras corrientes cuyos lechos en toda su extensión o en parte de ella, sirvan de linde entre el territorio de la República y el de un país vecino o se encuentren sobre la línea divisoria de la República con un país vecino;
- IV. Las de los ríos, lagos, lagunas y cauces en general, cuando dichos ríos, lagos, lagunas o cauces sirvan de límite en toda su extensión o en parte de ella a dos Estados o a un Estado y un Territorio o a un Estado y el Distrito Federal; o cuando se extiendan o pasen de un Estado a otro, de un Estado a un Territorio y viceversa o de un Estado al Distrito Federal o viceversa;
- V. Las de los afluentes directos o indirectos, de las aguas a que se refieren los incisos III y IV;
- VI. Las de los lagos y lagunas que se comuniquen con los ríos, lagos, lagunas y cauces que mencionan los incisos III, IV y V, y
- VII. Las de los ríos, lagos, lagunas y cauces en general, situados en el Distrito y Territorios Federales.

Artículo 5. Con las excepciones que establece esta Ley, nadie podrá utilizar ni aprovechar las aguas de jurisdicción federal, sin obtener previamente del Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Fomento, la concesión respectiva o la confirmación de derechos preexistentes.

A diferencia de las experiencias legislativas que le antecedieron, la Ley de 1910 fue el primer cuerpo normativo específico sobre la materia, sin necesidad de emplear la navegabilidad como concepto básico en la materia, así como por el hecho de que las aguas al ser de dominio público y de uso común, adoptaban el carácter de inalienables e imprescriptibles.

En todo caso, resulta ilustrativo retomar la línea de investigación histórica de Luis Aboites (1998) para ubicar el trasfondo político y económico de los esfuerzos porfiristas a favor de la *federalización* del agua en México, al revisar las siguientes consideraciones:

En México la fórmula centralista ha sido, a final de cuentas, la gran opción política para constituir un Estado fuerte y si ha habido grupos sociales concretos y prácticas económicas sustantivas que han fortalecido esa opción político-ideológica, es claro que el trasfondo de esta historia de los usos del agua se halla en la historia económica y política del país, es decir, en una dimensión que rebasa por mucho la mera cuestión hidráulica. Una de las secuelas primordiales del movimiento económico porfiriano fue la irrupción de grandes empresarios y de autoridades políticas distintas a las del ayuntamiento. La irrupción de inversiones, personal calificado, comunicaciones ferroviarias, etc., trajo el trastocamiento de la vida local, incluyendo las reglas tradicionales de manejo del agua. Las grandes inversiones que hicieron posible los nuevos aprovechamientos hidráulicos, no pueden verse sino como parte de la acelerada expansión del capitalismo mundial, luego de la crisis de la década de 1870. Otro de los componentes fue el vertiginoso desarrollo tecnológico basado principalmente en la electricidad, el acero, la química y el motor de combustión interna.

El 6 de enero de 1915 se publicó el Decreto promulgado por el presidente Venustiano Carranza, -llamado también Ley Agraria de 1915- en cuyo artículo 1º se declararon nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856³ y demás leyes y disposiciones relativas, así como las concesiones y ventas de “tierras, aguas y montes”, hechas por la Secretaría de Fomento, de Hacienda o cualquier otra autoridad federal desde el 1 de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos *de repartimiento* o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Finalmente, la etapa armada del proceso revolucionario culmina con la Constitución de 1917 que replanteó los términos de las relaciones entre las esferas pública y privada.

³ Se refiere a la *Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas*, promulgada por el Presidente Ignacio Comonfort, en esa fecha.

Una de las notas distintivas de la Constitución liberal de 1857 era que los individuos que nacen libres, o a los cuales les otorga la libertad el Estado, gozan de ciertos derechos sin cuyo ejercicio no es posible que concurran en condiciones de igualdad a la comunidad democrática. Uno de esos derechos fundamentales era sin duda el derecho a la propiedad privada y si bien no se desprende del texto de la Carta Magna de 1857 un respeto irrestricto a ese derecho, dada la existencia de la expropiación por causa de utilidad pública, prevaleciente en el texto queretano de 1917, también lo es que esta última, a diferencia de su antecesora, estableció el predominio del interés público por encima del particular. Otra de sus notas, si bien menos relevante, pero a fin de cuentas crucial en el nuevo papel del ciudadano frente al Estado, ha sido destacada por Isaac M. Katz (2001) en los siguientes términos:

El que la Constitución permita la acción arbitraria del Gobierno en materia de expropiaciones, como fue la de la banca comercial de 1982, se conjuga con una modificación muy importante que se introdujo en la Constitución de 1917 respecto de la de 1857, cambio que está íntimamente ligado con los derechos privados de propiedad, y es lo relativo a la indemnización por la expropiación. Mientras que en la Constitución de 1857 se señalaba que la expropiación de la propiedad privada podía hacerse “previa indemnización”, en la de 1917 se especificó que la expropiación podía llevarse a cabo “mediante indemnización”.

El 25 de enero de 1917 se presentó al Congreso Constituyente una iniciativa respecto al régimen al que quedaba sujeta la propiedad raíz y la del subsuelo, en la que se reconocía que el concepto de propiedad vigente durante la época colonial descansaba en el principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos. La necesidad de coordinar los intereses de los varios elementos constitutivos de las colonias, hizo que los reyes españoles dieran al principio supremo de su autoridad sobre todos los bienes de las expresadas colonias la forma del derecho de propiedad privada. El rey era, en efecto, el dueño a título privado de los bienes y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición, concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio que tomaban todas las formas de derechos territoriales entonces en uso.

La iniciativa señalaba que la Constitución de 1857 había eludido, por miedo a las consecuencias, las “cuestiones de propiedad”: si la nación ha vivido cien años los trastornos producidos por el error de haber adoptado una legislación extraña e incompleta en materia de propiedad, sentenciaba, preciso será reparar ese error para que aquellos trastornos tengan fin y remataba esta idea con la que, desde entonces y hasta nuestros días, se sostiene la política hídrica en México:

Creemos haber conseguido lo que nos hemos propuesto. La proposición concreta a que acabamos de referirnos anuda nuestra legislación futura con la colonial en el punto en que esta última fue interrumpida, para implantar otra, no precisamente mala, sino incompleta. Al decir que la proposición que hacemos anuda nuestra legislación futura con la colonial no pretendemos hacer una regresión, sino al contrario. Por virtud de existir precisamente en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación.

Finalmente, después de cuatro días de agrias discusiones, el 29 de enero de 1917, el artículo 27 de la Constitución queretana fue aprobado por unanimidad con 150 votos. Del texto aprobado se presentan a continuación algunos de los apartados en los que se hace alusión al agua:

(Primer párrafo) La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

(Tercer párrafo) La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación [...].

(Quinto párrafo) Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional

o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la Ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

(Séptimo párrafo) La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas [...].

VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la Ley del 6 de enero de 1915 [...].

Debe destacarse que, no obstante la irrupción de los cambios ocurridos como consecuencia del movimiento armado y su correlato constitucional, el gobierno federal siguió operando con la ley porfirista sobre Aprovechamientos de Aguas de Jurisdicción Federal, de 1910, que extendió su vigencia hasta 1929, lo que refleja la conveniencia que los gobiernos posrevolucionarios encontraron en la continuidad normativa porfirista en materia de aguas nacionales. Sin embargo, sería un error afirmar que todo fue continuidad entre los períodos divididos por la Constitución de 1917, pues como afirma Aboites (1998, 81):

La Constitución de 1917 y las leyes y reglamentos subsiguientes contienen también una ruptura drástica con el precedente porfiriano al establecer el derecho de pueblos y comunidades (y no sólo de usuarios individuales y empresas) a recibir dotaciones de aguas. En ese sentido, la noción de continuidad debe ser confrontada con esta ruptura significativa para tener así un panorama más completo de este proceso legal.

Por otro lado, si bien el interés en el estudio del proceso revolucionario que concluyó con la Constitución de 1917 normalmente gira en torno de los elementos que contribuyeron al estallido social y político, algunos estudios apuntan hacia el análisis de fenómenos cuya transformación se inició en el período porfirista y se perfeccionó con la

Constitución queretana. Tal es el panorama que nos ofrece Martín Sánchez Rodríguez (1993) al señalar que fue durante el periodo porfirista cuando se establecieron las bases políticas y se dieron los primeros pasos para que el estado surgido de la revolución se adjudicara la propiedad y mantuviera el control de los recursos acuíferos y territoriales del país. Desde esta perspectiva, señala el autor, la promulgación del artículo 27 y otros más de la Constitución de 1917 fueron sólo la cúspide de una tendencia hacia el fortalecimiento del Estado; una tendencia claramente definida en el siglo XIX, que culminó en el siglo XX con el predominio del ejecutivo federal sobre los estados miembros de la Federación y del Estado como institución política por encima de la sociedad civil.

Sobre la visión del federalismo mexicano, Mauricio Merino (1998) ha señalado que:

La concepción mexicana del federalismo nació como una solución política de emergencia ante las amenazas de desintegración dejadas como secuela de la retirada española. El federalismo fue entonces una salida oportuna para mantener unido el territorio disperso, pero también una fórmula muy distante de la idea de pacto entre estados independientes que está presente en las dos tradiciones de la teoría federal.

EL APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO

Desde su nacimiento en la Constitución de 1917, el artículo 27 ha experimentado 16 reformas. Sin embargo, para los efectos de este trabajo nos interesa la cuarta de ellas, ocurrida el 21 de abril de 1945, cuya parte sustancial amplió el alcance de las *aguas nacionales* en los siguientes términos:

Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

No obstante la redacción de la reforma, queda clara a fin de cuentas la intención del legislador constitucional de *agregar* las subterráneas al listado de las aguas nacionales,

cuando establece que el ejecutivo federal ejercerá una serie de atribuciones “[...] al igual que para las demás aguas de propiedad nacional”. En última instancia, la consideración Sexta de la Iniciativa con que el Presidente Manuel Ávila Camacho envió su propuesta de reforma no deja lugar a dudas:

[...] Que la utilización cada vez mayor y más frecuente de las aguas del subsuelo para el abastecimiento de las poblaciones, abrevadero de ganados, usos industriales o para el cultivo agrícola, reclama que se establezcan bases legales que permitan reglamentar y controlar su aprovechamiento, sin menoscabar la iniciativa privada y aceptando como norma general que el dueño de un predio puede alumbrar y apropiarse libremente las aguas subterráneas en su propio terreno, salvo en los casos que medie el interés público [...].

Hasta antes de la reforma, las aguas subterráneas no habían recibido ningún tipo de tratamiento en la disposición constitucional por lo que su aprovechamiento cabía dentro de la previsión genérica que, hacia el final del párrafo quinto, había hecho el legislador en el sentido de que todas las aguas no incluidas en la enumeración se consideraban “parte integrante de la propiedad privada que atravesase, pero el aprovechamiento de las aguas cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados”. El efecto neto de la reforma fue el de comprender a las aguas subterráneas entre las nacionales, ampliando con ello su control sobre cualquier tipo de agua y haciendo virtualmente imposible la participación de los gobiernos estatales, dado que el concepto comprendía, de manera inequívoca, la totalidad de las aguas.

El desarrollo de la ciencia, sin embargo, no era suficiente para permitir una estimación sólida del volumen de las aguas infiltradas en el subsuelo en el país, lo que hizo proliferar innumerables cálculos, contradictorios entre sí. Al respecto, José Luis Moreno (2006, 55), expone:

Un resumen de los diferentes órdenes de magnitud de cada una de las estimaciones descritas se muestra en el siguiente cuadro. Se aprecia cómo la cantidad de agua calculada fue descendiendo con el tiempo. Ello tiene su explicación en el empleo de métodos de estimación más modernos, precisos y en la observación directa en el terreno de los impactos de la extracción. Así, las altas expectativas iniciales sobre los volúmenes de infiltración de agua al subsuelo y su potencial real de aprovechamiento fueron disminuyendo con el transcurso del tiempo.

Estimaciones de volúmenes de agua que se infiltran
al subsuelo en México, 1947-1958

Autor	Año	Volumen total Mm ³	Volumen aprovechable Mm ³
Adolfo Orive Alba	1947	263 000	
Andrés García Quintero	1949	350 000	211 000 (1958)
Alfonso de la O Carreño	1951-1954	270 000	
Luis Echegaray	1958	152 000	64 000
Jorge Tamayo	1958	185 000	27 000

LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE IRRIGACIÓN

Luis Aboites (1998, 103 y ss.), ha documentado la manera en que el tránsito del porfiriato al período posrevolucionario no sólo se expresó, al mismo tiempo, en la continuidad (permanencia de la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910 y consolidación de la centralización del manejo del agua) y en la ruptura (posibilidad de dotar y restituir derechos de aguas a pueblos y comunidades) sino que los usos del agua conocieron además una intervención gubernamental mediante la creación, en 1926, de la Comisión Nacional de Irrigación (CNI), instaurada por disposición del artículo 3° de la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales que, desde su artículo, 1° hacía ya referencia a la Constitución de 1917, en los siguientes términos:

De conformidad con lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, la propiedad agrícola privada y los derechos de los usuarios de aguas de jurisdicción federal, quedarán sujetos a las modalidades que la presente ley establece para la construcción de obras de irrigación y pago de las mismas, así como para la conservación de ellas y la mejor distribución de las aguas aprovechables.

Por otro lado, la disposición que creaba la CNI, señalaba lo siguiente:

Para promover y construir obras de irrigación en la República, se crea un órgano administrativo que se denominará “Comisión Nacional de Irrigación”. La mencionada Comisión dependerá de la Secretaría de Agricultura y Fomento y constará de tres miembros nombrados por el Presidente de la República, por conducto de la propia Secretaría.

Como afirma Aboites (1998, 108) la expedición de esta ley significaba que el gobierno callista tomaba una postura en el debate existente entonces entre quienes

proponían⁴ la injerencia directa del Estado, siguiendo los ejemplos de los gobiernos francés y norteamericano, que habían construido directamente las obras de riego, mostrando notables avances en la producción agrícola y en la riqueza pública generada por esos nuevos aprovechamientos, frente a la posición contraria, enarbolada por Molina Enríquez, quien señalaba que la irrigación debía ser hecha principalmente por los particulares, limitando la función del Estado, que no debe pasar de “la de prestar ayuda”.

Algunas disposiciones de la Ley ilustran el camino que el gobierno callista había adoptado, en la interpretación de la disposición constitucional contenida en el artículo 27 constitucional que, si bien reconocía la propiedad privada, otorgaba al Estado la facultad de imponerle las modalidades que dictara el *interés público*:

Art. 4. La Comisión Nacional de Irrigación, además de las atribuciones y los deberes que le imponga el reglamento de esta Ley, tendrá los siguientes:

- I. Estudiar las posibilidades de irrigación del país y seleccionar, para su ejecución, las obras que reporten mayor beneficio, desde los puntos de vista financiero o de los intereses generales de la nación;
- II. Formular los proyectos relativos, determinando en cada caso las zonas que deban irrigarse, las propiedades que en ellas queden comprendidas, la formación de los presupuestos de las obras proyectadas y la parte del importe que deba reportar cada finca, según las bases que fije el reglamento de esta Ley.
- III. [...].
- IV. [...].

Art. 5. En todos los casos en que la Comisión se encargue de la ejecución de las obras o que contribuya con una parte de su costo, el Gobierno Federal será compensado con una proporción de las tierras irrigadas. Esta compensación deberá repartirse entre los propietarios de dichas tierras, de forma tal que la relación entre la superficie que pasa al dominio de la Federación y la que conserven los propietarios sea igual a la que exista entre el costo resultante de las obras por hectárea y el valor fiscal que las tierras, por la misma unidad de superficie, tenían antes de la ejecución de las obras referidas, más un tanto por ciento que en cada proyecto se fijará de manera que el propietario conserve tierras cuyo valor, ya irrigadas, sea igual al de la superficie total antes de que las obras se ejecuten.

⁴ Señaladamente, entre ellos, el ingeniero Roberto Gayol, autor del proyecto del desagüe de la Ciudad de México y de la desecación del Lago de Chalco.

Esta disposición, entre otras, marcaba nítidamente el salto cualitativo que la legislación federal experimentaba, después de 16 años de vigencia de la Ley porfirista de 1910, pues mientras ésta se limitaba a *regular* las concesiones otorgadas a particulares sobre un recurso de la nación, la ley callista abría la puerta a la ingerencia directa del Estado, con una clara concepción de la propiedad pública, en la que no sólo predominaba el Estado como sujeto activo ante la urgente necesidad de modernizar la agricultura, sino además para dar paso a una nueva clase agrícola de pequeños propietarios que eliminarían a la gran propiedad porfirista.

En este contexto llama la atención, sin embargo, cierto grado de ingerencia que aún conservaban los gobiernos estatales, e incluso algunos propietarios privados del suelo, tal como se desprende del artículo 15 de la Ley que se comenta:

No se comprenden en la presente Ley las tierras de propiedad privada que, no siendo susceptibles de irrigación con aguas de jurisdicción federal, lo sean, sin embargo, con las de jurisdicción de los Estados o con aguas que, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución, sean del dueño del suelo.

Hay que tomar en cuenta, que a la fecha en que esta Ley fue promulgada, las aguas del subsuelo no estaban comprendidas en la definición constitucional de aguas nacionales, por lo que era frecuente encontrar ejemplos de leyes estatales en la materia, de las que es un ejemplo importante la Ley de Aguas del Estado de Sonora, de abril de 1944, apenas un año antes de la reforma constitucional que incorporaba a las aguas del subsuelo dentro de las *nacionales*.

LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE RECURSOS HIDRÁULICOS

El año de 1946 marca la consolidación del manejo centralizado del agua en el país: en diciembre, el Congreso de la Unión aprueba la iniciativa del Ejecutivo Federal por virtud de la cual se creaba la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), que absorbía las funciones de regulación que hasta entonces descansaban en la Secretaría de Agricultura y Fomento y las de construcción, a cargo de la Comisión Nacional de Irrigación.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de diciembre de 1946 se publicaba la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en cuyo artículo 10 se establecía el nacimiento de la SRH, en los siguientes términos:

Corresponderá a la Secretaría de Recursos Hidráulicos el despacho de los asuntos relacionados con la dirección, organización, control y aprovechamiento de los recursos hidráulicos nacionales y la construcción de obras de riego, drenaje, abastecimiento de aguas potables y defensa contra inundaciones, ya sea directamente o en cooperación con las autoridades locales o particulares.

El único espacio de la gestión hidráulica que quedaba al margen de la naciente Secretaría, era el de la operación de los distritos de riego, que quedaba a cargo de la también naciente Secretaría de Agricultura y Ganadería, respecto de la cual, el artículo 9º de la Ley señalaba:

Corresponderá a la secretaría de Agricultura y Ganadería el despacho de los asuntos relacionados con el desarrollo, organización y fomento de la producción agrícola, forestal y ganadera, así como de la caza y sus aspectos de crédito y experimentación.

Sobre la creación de la SRH, Aboites (1998, 180 y 181) nos dice:

De frente al escenario decimonónico, en el que destacaba la preponderancia de los pueblos, ayuntamientos y de las organizaciones de los productores agrícolas, la creación de esta poderosa instancia gubernamental a mediados del siglo XX refleja nítidamente la maduración del control centralizado de los usos del agua. [...] La nación mexicana, con su representante terrenal denominado gobierno o ejecutivo federal, ya no sólo era el propietario originario del agua ni tampoco era un mero administrador de ese recurso. Tampoco era un simple constructor. [...] El proceso legislativo iniciado en 1888 llegaba a su culminación con la ley de 1946 que dio vida a la SRH; de la misma manera, la SRH expresaba una notable capacidad del erario público que era inimaginable siquiera en 1888. Hacia 1955 el área de riego controlada por la SRH era de aproximadamente 2 millones de hectáreas, cuando que 20 años antes la superficie no llegaba a 200 mil hectáreas

LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

A finales de los años ochenta, este modelo de gestión hizo crisis: no pudo sostenerse ni fue capaz de hacer crecer la frontera agrícola con riego, al mismo tiempo que la revolución urbano industrial rebasó la disponibilidad del agua, así como la capacidad de los sistemas hidrológicos para procesar adecuadamente los contaminantes. Ante esta situación, se crea en 1989 la Comisión Nacional del Agua (CNA), que adopta la forma de un organismo federal desconcentrado, con la pretensión, entre otras, de que, a diferencia de sus antecesoras, fuera abandonando gradualmente las funciones de construcción, operación y financiamiento de los sistemas hidráulicos, los que habría de transferir a las autoridades locales y a los usuarios.

En este sentido, el resultado neto consistió en la transferencia de los distritos de riego a los usuarios, a través de una estrategia que contempló tres ángulos fundamentales: la autosuficiencia financiera, la independencia administrativa y la eficiencia en el uso del agua. En el momento de su creación, una de las primeras tareas fue la de readecuar el marco jurídico del agua a las necesidades nuevas del país, por lo que en 1992 se publica la Ley de Aguas Nacionales que confiere a la CNA una serie de atribuciones que la transforman en la única autoridad federal del agua, señalándose de manera expresa en su artículo 4 que: “La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua”.

De acuerdo con esta ley, a la CNA le corresponde, entre otras funciones: otorgar los permisos de extracción de agua y descarga de aguas residuales; formular el programa nacional hidráulico; recaudar y fiscalizar las contribuciones relativas al agua; expedir las normas en materia hidráulica, y vigilar el cumplimiento y aplicación de la ley.

La Ley de Aguas Nacionales se complementa con la Ley Federal de Derechos, la cual establece cuotas que deben pagar los usuarios por utilizar las aguas nacionales. Un punto central en la instrumentación de estrategias para garantizar el desarrollo sustentable del recurso agua es la participación de los usuarios y las autoridades locales en la

planeación y el manejo del agua, por lo que la Ley de Aguas Nacionales de 1992 prevé la formación de Consejos de Cuenca, como instancias de coordinación y concertación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca o grupo de cuencas hidrológicas.

En síntesis, México cuenta con tres grupos de instrumentos para el manejo del agua:

- Los reglamentarios, cuyo fundamento es la Ley de Aguas Nacionales.
- Los económico-financieros, cuya base es la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua, y
- Los instrumentos de coordinación y concertación, a través de los Consejos de Cuenca, con los que se aspiraba a promover un proceso de descentralización de atribuciones a los usuarios y gobiernos locales.

III

LA DESCENTRALIZACIÓN

LA NATURALEZA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

En México, la descentralización es un proceso relativamente nuevo, quizá no tanto en el lenguaje, pero sí en las prácticas de la administración pública. Su instrumentación se ha abocado principalmente a distender las presiones políticas planteadas por la excesiva concentración de decisiones en el gobierno federal. Es decir, se ha hecho consistir en una herramienta para afrontar crisis, implicando un reconocimiento de errores acumulados por una administración pública que ha concentrado más atribuciones que las que es capaz de ejercer con eficacia. Ese reconocimiento se ha expresado en decisiones políticas que de manera intermitente han tenido lugar en el país a partir de la década de los años ochenta, inaugurando este aliento descentralizador la reforma municipal impulsada por el presidente Miguel de la Madrid que, como lo señala Victoria Rodríguez (1999), fue decisiva no sólo porque puso los cimientos sobre los que se han construido los programas de descentralización subsecuentes, sino también porque inició el desarrollo de una “cultura de la descentralización” en México. En respuesta a la demanda generalizada de una mayor descentralización, De la Madrid envió al Congreso de la Unión una iniciativa para modificar el artículo 115 de la Constitución Política, fortaleciendo al orden de gobierno municipal al que se dotaba de nuevas atribuciones y recursos, delineando en la iniciativa la justificación política de la reforma en los siguientes términos:

La centralización que en un periodo anterior permitió que el país acelerara su crecimiento económico y su desarrollo social ha dejado de ser útil y se ha convertido en una severa limitación para el proyecto nacional del país [...].

A la reforma municipal le siguió la descentralización educativa de la que si bien se habían sentado las bases en el gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982), mediante la desconcentración que permitió la creación de 31 delegaciones generales de la

Secretaría de Educación Pública en cada una de las entidades federativas, a las que se dotó de responsabilidades y funciones operativas, no fue sino hasta el gobierno del presidente De la Madrid cuando se transfirió la responsabilidad absoluta de la educación básica y normal federal a los gobiernos estatales, lo que implicó no sólo desconcentrar la administración educativa, sino descentralizar constitucional y políticamente la educación desde el gobierno federal a los estados y municipios (Aguilar Villanueva 1996).

Otro hito de la reforma política descentralizadora fue el caso de los servicios de salud, también durante el gobierno del presidente De la Madrid, dentro de la estrategia general de *descentralización de la vida nacional*, iniciándose el proceso en los servicios dirigidos a población abierta (la que no está incorporada a algún sistema de seguridad social), proponiéndose integrar en un solo organismo los servicios que antes prestaban los gobiernos federal, estatal, el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. El objetivo era acercar los recursos y los procesos de toma de decisiones al lugar donde se generaban las demandas de salud. En forma complementaria y a fin de generar el marco constitucional y legal adecuado, se reformó el artículo 4 de la Carta Magna y se promulgó la Ley General de Salud en la que se definieron las facultades que correspondía ejercer al gobierno federal y aquellas en las que concurrirían las entidades federativas y los municipios.

LOS CONSEJOS DE CUENCA COMO EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACIÓN EN MATERIA DE AGUA

Si bien es cierto que en materia de planeación, desde 1975 el Plan Nacional Hidráulico⁵ reconoció que en el aprovechamiento de los recursos hidráulicos la cuenca resultaba la unidad de planeación más adecuada, especialmente porque con ello se respetarían los espacios naturales del ciclo hidrológico y sería posible establecer un valor promedio a la disponibilidad del agua, no fue sino hasta la reforma legislativa de 1992 cuando en México

⁵ “Antología de la Planeación en México”. Tomo 5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fondo de Cultura Económica. México, 1985.

las estructuras institucionales tendieron a ajustarse a esta regionalización natural que trasciende la geografía política estatal.

El artículo 13 de la Ley promulgada en ese año creó los Consejos de Cuenca en los siguientes términos:

La Comisión, previo acuerdo de su Consejo Técnico, establecerá consejos de cuenca que serán instancias de coordinación y concertación entre la CNA, las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal y los representantes de los usuarios de las distintas cuencas hidrológicas, con el objeto de formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca.

Ningún artículo de la Ley abordó de nuevo el tema de los consejos de cuenca y no fue sino hasta el Reglamento de ésta, expedido hasta 1994, en cuyo Título Segundo, Capítulo III, se alojaron tres artículos (15 a 17) en los que se abordan los temas relativos a:

1. Su delimitación territorial (que corresponde al área geográfica de la cuenca).
2. Su integración (El Director General de la Comisión Nacional del Agua, quien lo preside; un Secretario Técnico, que carece de voto; un representante de los usuarios de la cuenca por tipo de uso y cuyo número no será inferior al resto de los integrantes del Consejo; los titulares de los poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas en la cuenca, quienes concurren a invitación de la CNA, así como un número indeterminado de funcionarios de dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatales y municipales, así como instituciones, organizaciones y representantes de organizaciones sociales que se considere conveniente por los miembros del consejo, en el entendido de que sólo disponen de voz en las sesiones).
3. Su organización y funcionamiento (de acuerdo con reglas expedidas por la CNA, las cuales determinarán acciones y procedimientos para la realización de una serie de acciones orientadas a proponer lineamientos que reflejen la realidad del desarrollo hidráulico en la cuenca; promover la participación de autoridades y sociedad en la formulación, aprobación, seguimiento, actualización y evaluación de la programación hidráulica de la cuenca; promover la integración de comisiones de trabajo para plantear soluciones y recomendaciones; concertar con la CNA las prioridades de uso y los demás instrumentos previstos en la programación hidráulica; apoyar las gestiones necesarias para lograr la concurrencia de los recursos técnicos, financieros, materiales y tecnológicos que

requiera la ejecución de acciones, y participar en el desarrollo de estudios financieros que lleve a cabo la CNA con objeto de determinar los montos de las contribuciones de los usuarios para apoyar la ejecución de la CNA).

En cuanto a la composición de los Consejos de Cuenca, el propio Reglamento establece que estarían constituidos por los titulares de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Comisión Nacional del Agua, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Salud y Pesca; los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito de los consejos de cuenca; hasta seis vocales representantes de los usuarios que corresponden a cada uno de los usos dentro del ámbito del consejo de cuenca respectivo. Todos los representantes contaban con voz y voto, excepto los titulares de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Director General de la Comisión Nacional del Agua. Sin embargo, el primero además de fungir como Presidente del Consejo, tendría voto de calidad en caso de empate y el segundo fungiría como secretario del consejo y supliría las ausencias del Presidente.

A la fecha se han conformado 25 consejos de cuenca. El primero de ellos el 28 de enero de 1993 (Lerma-Santiago); el segundo el 16 de agosto de 1995 (Valle de México) y los demás entre diciembre de 1998 y septiembre de 2000. De alguna manera, la distancia de más de siete años entre la conformación del primero y el último, refleja el cambiante acento en el interés de la autoridad central por impulsar su creación. Por otra parte, destaca el hecho de que siendo el consejo de cuenca, pretendidamente, una instancia de participación, la oportunidad para su conformación, hasta ahora ha sido resuelta por una decisión unilateral de la autoridad central.

En 1997 se reforma el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales y se modifica la estructura interna de los consejos de cuenca, buscándose un mayor balance entre representantes gubernamentales y usuarios, reduciéndose el número de los primeros y considerándose ilimitado el de los segundos. En ese mismo año se crea dentro de la estructura de la CNA la Gerencia de Coordinación de Consejos de Cuenca, a la que se confía

la estrategia general para la creación de los consejos, que constaba de cuatro fases: gestación, instalación, consolidación inicial y operación y desarrollo.

En suma, tenemos que la coordinación Federación-Estados-Municipios en materia hídrica en el país, propuesta en la Ley de Aguas Nacionales de 1992, tiene un marco de actuación que se denomina consejo de cuenca y, analizada su naturaleza, podemos decir que se trata, en estricto sentido, de una entidad de apoyo, de consulta a los gobiernos y grupos locales, pero carente de atribuciones ejecutivas.

Es una entidad coadyuvante de la autoridad federal en la planificación, gestión, control y fiscalización de las acciones a realizar. Sus acuerdos no son vinculantes, dado que la autoridad federal tiene, de manera unilateral, la más absoluta facultad discrecional para asumirlos o desecharlos, si así lo considera conveniente, por lo que la Ley de Aguas Nacionales nada aportó en materia de descentralización, ni en sus aspectos administrativos ni en sus aspectos políticos.

Es decir, la reforma legislativa de 1992 no aportó, estrictamente hablando, ningún elemento a favor de la descentralización y en ese sentido hay que reconocer la congruencia existente entre los apartados conceptuales de la Ley y los que proveen el marco institucional de actuación de la autoridad. Congruencia de la que, como veremos más adelante, carece la extensa reforma de abril de 2004.

A lo sumo, la Ley de Aguas Nacionales de 1992, planteó, en su artículo 5º, la posibilidad de que el Ejecutivo federal se *coordine* con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, cuidándose bien el legislador de agregar, en el más puro estilo centralista: “[...] sin afectar sus facultades en la materia [...]”, si bien es correcto que así fuera, dado que en la estructura jerárquica de la legislación mexicana, una ley reglamentaria de una disposición constitucional, como lo es la de Aguas Nacionales, respecto del artículo 27 constitucional que fija el régimen jurídico de las aguas nacionales y confiere a “la Nación” -que, para efectos prácticos, es el Gobierno Federal- la propiedad de las aguas

“nacionales” -que son prácticamente todas- no puede pasar por encima de la disposición de origen, es decir, la norma constitucional reglamentada.

Hay que repetirlo: en México, la gestión del agua no presenta ningún grado de descentralización ni en lo administrativo ni en lo político. La descentralización administrativa es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. De acuerdo con la Doctrina,⁶ de manera unánime, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización, es el de que “los funcionarios y empleados que lo integran gozan de autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos”. Es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, responsables de una actividad específica de carácter público.

Es decir, la esencia de los organismos descentralizados es su separación de la administración central, en el sentido de que no están sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta, por lo que es, al mismo tiempo, *una separación orgánica, administrativa y técnica*. En suma, es una técnica de organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asigna una competencia territorial y un conjunto de atribuciones, a efecto de que las ejerza en forma autónoma, no subordinada jerárquicamente a otro ente central. Desde la perspectiva política, este tipo de descentralización constituye una forma de distribuir el ejercicio del poder entre distintos entes de derecho público, ubicados en distintos órdenes de gobierno y, más concretamente, atañe a la delegación o transferencia de facultades de la Federación a los gobiernos de los Estados. Ninguno de estos atributos están presentes en los Consejos de Cuenca, tomando en cuenta que los niveles restantes al central están en total subordinación jerárquica respecto de éste.

Salvador Parrado Diez, en un análisis de la eficacia de los consejos de cuenca mexicanos en su contribución a la gestión del agua, señalan que en México se corre el

⁶ Miguel Acosta Romero. 1979. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa; Gabino Fraga. 1973. *Derecho administrativo*. México: Editorial Porrúa; *Diccionario Jurídico Mexicano*. 1993. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

riesgo de que la participación de los usuarios de la cuenca y las autoridades se perciba como un instrumento de validación o certificación y no de concertación y codecisión, agregando que los consejos de cuenca son insuficientes porque el área territorial que cubren es demasiado extensa para incentivar a los usuarios individuales a comprometerse con reglas colectivas decididas por representantes a los que ven remotos.

Además, compara los casos de México y España, señalando que en uno y otro países los consejos de cuenca se ubican en el nivel regional, con la diferencia de que bajo el mismo nombre se encuentran dos realidades distintas: en el primer caso realizan la función de coordinación interadministrativa y de concertación con los usuarios y en el segundo cumplen una función de planeación a través de la programación hidráulica. En México, las gerencias estatales siguen dependiendo de las regionales en los casos en que un Estado tiene territorio en diversas cuencas hidrográficas, mientras que en España el nivel estatal está compuesto por los organismos de cuenca intracomunitarios (intraestatales, en la denominación mexicana) los que dependen directamente del gobierno de la comunidad autónoma; los consejos de cuenca mexicanos y sus organizaciones auxiliares no tienen personalidad jurídica, no administran fondos, mientras que los españoles ejercen recursos y disponen de facultades ejecutivas. En México en lo que se refiere a la adecuación de la actividad de los consejos a la regulación de la actividad queda un importante margen de actuación entre la realidad actual y el horizonte previsto, siendo el caso que la CNA es el único agente con capacidad para impulsar el proceso de regulación que permita reducir dicho margen, mientras que en España los organismos de cuenca, con el apoyo del Consejo del Agua de la Cuenca, realizan la planeación hidrológica participada y albergan en su seno diversos órganos con los que se desarrolla la gestión participada del agua: Junta de Gobierno, Comisión de Desembalse, Junta de Explotación y Junta de Obra. Además, a diferencia de lo que sucede en México, el Plan de Cuenca español tiene carácter normativo y vinculatorio entre la actividad del Organismo de Cuenca y la administración hidráulica general.

EL CASO DE LA CUENCA DEL RÍO SONORA

Un ejemplo cercano para los sonorenses de la parte media del estado permite ver la ineficacia de los consejos de cuenca, dada su falta de operatividad, para resolver o para encauzar un principio de solución, para discutir a fondo el problema hidrológico y ambiental de la sobreexplotación de los acuíferos en la cuenca del río Sonora. De lo que Moreno (2006, 395) presenta algunos datos:

Recarga y extracción en acuíferos de la cuenca del río Sonora
(Millones de metros cúbicos)

Acuífero	Recarga	Volumen concesionado	Volumen de extracción (según estudios técnicos)	Déficit
Costa de Hermosillo	250	431	430	-181
Río Zanjón	77	90	109	-13
Río Sonora	67	115	57	-49
Río San Miguel	52	54	57	-1
Total	446	690	654	-244

Por otro lado, según datos de la Comisión Estatal del Agua (2006), el fenómeno de la erosión del suelo en la parte alta de la cuenca, generador del arrastre de todo tipo de materiales y un mayor azolvamiento de las presas, en 2005, presentaba los siguientes datos:

Erosión en la cuenca

Subcuenca	km ²	Tasa de erosión anual (toneladas/km ²)	Lámina de suelo perdida (mm)
San Miguel	4 216	271.85	13.59
Zanjón	4 300	104.14	5.21
Total	20 197		
Promedio		206.79	10.34

Fuente: Comisión Estatal del Agua.

La misma CEA ha reportado que más de 90 por ciento de los pozos de extracción en la cuenca no disponen de medidores volumétricos, así como 36 por ciento de aprovechamientos que no tienen títulos de concesión identificados y 28 por ciento de aprovechamientos que, en distintas magnitudes, utilizan un volumen mayor al concesionado, todo ello aunado al rentismo y la proliferación de áreas abandonadas.

El abasto de agua potable a la capital del estado, que concentra 85 por ciento de dicho uso en la cuenca del río Sonora, entró en una crisis severa en 1999, cuyos rasgos sobresalientes consistieron en que la presa Abelardo L. Rodríguez, principal fuente de abastecimiento de la ciudad, se encontraba enteramente seca; la capacidad de la infraestructura para las fuentes de agua subterránea habían llegado al límite de sus capacidades para generar una oferta de agua equiparable a la demandada por los distintos usos de la ciudad; la cuenca del río Sonora había entrado al quinto año consecutivo de sequía, con un promedio de precipitaciones de 276 milímetros, muy por debajo de la media histórica, de por sí baja, de 400 milímetros, y el suministro del servicio en la ciudad se había reducido notablemente, brindándose durante 16 horas al día. Estas condiciones no hicieron otra cosa que agravarse y en el mes de marzo de 2005, el organismo operador del sistema de agua potable de la ciudad se vio obligado a reducir el suministro a ocho horas y, en su etapa más crítica, a cuatro horas diarias.

Un tercer problema, propio de la parte baja de la cuenca del río Sonora, consiste en la sobreexplotación del acuífero de la región agrícola de la Costa de Hermosillo. En 1945 el nivel estático del agua se encontraba a 15 metros debajo del nivel medio del mar; para 1980 éste había descendido a 40.5 metros y para 2005 se encontró a 64 metros.

En agosto de 2004, en el seno de la vigésima sesión de trabajo del grupo de seguimiento y evaluación del Consejo de Cuenca del Alto Noroeste, que comprende a la cuenca del río Sonora, a iniciativa de la Gerencia Regional Noroeste de la Comisión Nacional del Agua un grupo de asesores del Banco Mundial presentaron algunos resultados del trabajo de investigación realizado en la región agrícola de la Costa de Hermosillo, en cuya síntesis señalaron:

- La existencia de extracciones que exceden el volumen de recarga natural promedio, confirmadas a partir del consumo eléctrico en los pozos, superficies de cultivos verificados con imágenes de satélite y láminas de riego medidas;
- Incremento creciente de costos de extracción por abatimiento de niveles freáticos (1.01 metro al año);

- Avance de la intrusión salina (de cada 10 litros de agua que entran al acuífero de la Costa de Hermosillo, cuatro son de agua salada);
- Agotamiento acelerado del volumen económicamente aprovechable en los acuíferos, bajo las condiciones prevalecientes de la tecnología y los mercados (por ejemplo: cultivos que dejarían de ser rentables sin subsidio de energía eléctrica).

Entre los principales factores que se evaluaron en la misma reunión, se mencionaron los siguientes:

- Rezago tecnológico en la agricultura: sólo 17 por ciento de la superficie cuenta con riego por goteo.
- Deficiencias en el uso de la tecnología: láminas de riego que exceden los requerimientos (30 por ciento en la vid).
- Peso decisivo de cultivos con alta demanda de agua (básicos, alfalfa y otros forrajes) regados por gravedad (54 por ciento de la superficie regada; 49 por ciento del agua utilizada; 9 por ciento del valor de la producción).
- Subsidios que estimulan un padrón de cultivos inadecuado al valor estratégico del agua.

A pesar de la gravedad y dimensiones de los tres problemas apuntados, veremos a continuación el nivel de atención que éstos merecieron en el llamado Grupo de Seguimiento y Evaluación del Consejo de Cuenca del Alto Noroeste.

El Consejo de Cuenca se constituyó el 19 de marzo de 1999 y en el apartado de antecedentes del acta correspondiente se hacían ver las “[...] dificultades crecientes para conciliar las disponibilidades y demandas de agua, así como la mayor competencia entre usos y usuarios del recurso [...]” agregándose que “la contaminación de cuerpos de aguas subterráneas y superficiales generan problemas ambientales y de salud que resulta imperativo atacar con eficacia.”

En dicha acta se hizo constar la creación del Grupo de Seguimiento y Evaluación (GSE), que debería quedar formalmente constituido antes de 120 días y cuyas funciones principales consistían nada menos que en “formular y consensar una agenda del agua para

la cuenca, que incluirá los asuntos relevantes y prioritarios que deberá atender y resolver el propio Consejo”. Posteriormente, el 22 de julio de 1999 se conformó el citado GSE, al que se agregaron los siguientes objetivos: “instrumentar, dar seguimiento y evaluar periódicamente las acciones y acuerdos que tome el Consejo de Cuenca, retroalimentándolo de información y análisis que permitan la eficaz toma de decisiones”. Es decir, a las tareas relacionadas con la formulación de una agenda consensuada que debería atender y resolver el Consejo de Cuenca, el GSE sumaba la instrumentación, seguimiento y evaluación periódica de las acciones a cargo de aquél. Veamos, ahora, los acuerdos del GSE sobre los problemas señalados párrafos arriba:

En el acta que da cuenta de la cuarta sesión del GSE, del 14 de abril de 2000, se señaló como punto número 5 del orden del día: “*Abastecimiento de agua para la ciudad de Hermosillo*”, señalándose en el acuerdo correspondiente lo siguiente:

Con respecto al punto No. 5, el Ing. Javier García Gómez, Director Técnico de la Comisión de Agua Potable y Saneamiento del Estado de Sonora, presentó a los integrantes del GSE el proyecto para el abastecimiento de agua potable a la ciudad de Hermosillo, dando a conocer las diferentes opciones técnicas para la disposición de volúmenes.

El 28 de junio de 2000 se celebró la sexta sesión del GSE, contemplándose en el punto número 3 del orden del día: “*Seguimiento de acuerdos del Consejo de Cuencas y del GSE.*”, asentándose lo siguiente en el acuerdo correspondiente:

En el grupo de ordenamiento y uso del agua se está trabajando con los problemas de: Deficiente manejo del agua en la agricultura en la Costa de Hermosillo. En el grupo de conservación de cuencas se avanza con el problema de la sobreexplotación del acuífero de la Costa de Hermosillo.

Fue hasta ocho meses después, en la décima primera sesión de trabajo del GSE, celebrada el 22 de febrero de 2001, en cuyo orden del día se previó un asunto relacionado con los acuerdos anteriores, señalándose en el punto número 6: “*Propuesta de creación de órganos auxiliares*”, derivándose de éste el siguiente acuerdo:

Se revisó la necesidad de instalar formalmente los grupos de trabajo especializados que han venido funcionando desde el pasado año 2000 en materia de ordenamiento y uso eficiente del agua y el de saneamiento, con los problemas de sobreexplotación del acuífero de la Costa de Hermosillo; uso y manejo del agua en la agricultura del Distrito de Riego 051 Costa de Hermosillo y con el problema de la falta de tratamiento de aguas residuales de la ciudad de Hermosillo.

El 6 de julio de 2001 se celebró la décima segunda sesión de trabajo del GSE, contemplándose en el orden del día la: “*Presentación de avances de la mesa de trabajo Sobreexplotación del acuífero de la Costa de Hermosillo*”, haciéndose constar el siguiente comentario y acuerdo:

(Comentario) En el punto número 3, el Ing. Federico Pérez Guevara dio a conocer los avances sobre la documentación del problema de la sobreexplotación del acuífero de la Costa de Hermosillo, señalando las limitaciones que esto implica para el desarrollo regional, sus retos, acciones y estimación de inversiones requeridas para implementar el proyecto de estabilización.

(Acuerdo) Se debe continuar trabajando en la documentación del problema del tratamiento y distribución de las aguas residuales de la ciudad de Hermosillo.

El 11 de diciembre de 2001 se celebró la décima cuarta sesión de trabajo y en ella se contempló la: “*Evaluación del programa 2001 y presentación de la propuesta del programa 2002*”, comentándose lo siguiente:

El Lic. Omri Flores Sánchez presentó una evaluación de los avances alcanzados en el año 2001 por parte del GSE, destacando que se avanzó en la revisión y búsqueda de propuestas en los trabajos relacionados con la sobreexplotación de los acuíferos de la Costa de Hermosillo y Caborca, así como en el problema del saneamiento de la ciudad de Hermosillo.

Durante la décima quinta sesión de trabajo, celebrada el 20 de marzo de 2002, se comentó lo siguiente:

[...] el vocal pecuario, Lic. Juan Manuel Guerra Luzanía, abordó el problema de la distribución de las aguas residuales de la ciudad de Hermosillo, con lo cual da respuesta de su demanda en el sentido de que se continúe trabajando sobre el tema; al respecto, la búsqueda de solución a este problema es una de las tareas que están contempladas en el programa de actividades del GSE del año 2002. En lo que se refiere a la sobreexplotación del acuífero de la Costa de Hermosillo, el Ing. Federico

Pérez Guevara señaló que se encuentra elaborando un documento borrador con los avances a la fecha, pero que todavía no se dispone de la información oficializada con respecto a las aportaciones al acuífero.

El 7 de junio de 2002, durante la celebración de la décima sexta reunión de trabajo del GSE, el vocal pecuario manifestó lo siguiente: “[...] que se continúe revisando el problema de la distribución de las aguas residuales de la ciudad de Hermosillo [...]”.

Por otro lado, en la misma sesión, se tomó el siguiente acuerdo: “Avanzar en la revisión y búsqueda de alternativas para el problema de distribución de las aguas residuales de la ciudad de Hermosillo”.

En la décima novena sesión del GSE, 13 de diciembre de 2002, se dijo lo siguiente:

Con respecto al uso público urbano y pecuario, el Lic. Juan Manuel Guerra Luzanía propuso que se continúe trabajando con el problema del tratamiento y distribución de las aguas residuales de la ciudad de Hermosillo hasta que se llegue a establecer los acuerdos de coordinación y concertación.

En la misma sesión se tomó el siguiente acuerdo:

Los vocales representantes de los usos pecuario, público urbano y gobierno del estado promoverán las reuniones para retomar la mesa de trabajo que atienda la problemática del saneamiento de la ciudad de Hermosillo.

Durante la vigésima sesión de trabajo del GSE, celebrada el día 13 de mayo de 2003, se asentó lo siguiente:

El Ing. Héctor Ramón Valdez Aguayo, Subdelegado de Operación de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) presenta el programa de esa dependencia del Gobierno Federal para la reforestación de la parte alta del río Sonora y las acciones que se están desarrollando con el fin de captar más agua en las partes bajas de la cuenca.

En la vigésima quinta sesión de trabajo del GSE del Consejo de Cuenca del Alto Noroeste, se mencionó lo siguiente:

En asuntos generales, el Lic. Juan Manuel Guerrero Luzanía, vocal del uso pecuario, propuso que se retome en este grupo de seguimiento el asunto relacionado

con el tratamiento y distribución de las aguas residuales de la ciudad de Hermosillo, para lo cual se activará el nuevo grupo de trabajo de saneamiento de la ciudad de Hermosillo, que trabajará en la elaboración de un plan de trabajo para facilitar su análisis y alternativas de solución.

Durante la vigésima sexta reunión del GSE, de fecha 27 de abril de 2005, se mencionó lo siguiente:

Se realizó la presentación de los resultados del estudio sobre el manejo sostenible del agua en la Costa de Hermosillo y cuenca del río Sonora por parte del consultor Octavio del Conde. En dicho estudio quedó de manifiesto la sobreexplotación que se está haciendo de los acuíferos ubicados en la zona de estudio y hace un comparativo entre los usuarios agrícola y público urbano, respecto a las aportaciones y necesidades a la economía regional. El consultor, Dr. Atanasio Espinoza, manifestó que uno de los resultados del estudio, es la incosteabilidad económica de los cultivos básicos como el trigo, por su alto consumo de agua. Se revisó además que la mayor parte de los productores de la Costa de Hermosillo registrarían pérdidas en caso de desaparecer los subsidios. El estudio concluye con la presentación de algunas propuestas entre las que se observan la reconversión de subsidios por inversiones que faciliten el cambio tecnológico, que permitan el ahorro de agua y la compra de derechos. Siguiendo con el orden del día, en el apartado de comentarios, el Lic. Marco Antonio Molina, representante de los productores agrícolas de la Costa de Hermosillo, señaló que las alternativas para el cuidado del acuífero deben de ser aquellas que no dañen a los agricultores y que estas deben de resultar de un estudio integral de toda la cuenca del río Sonora. Enseguida, el C. Miguel Ángel Castillo Rivera, vocal del uso agrícola del Consejo de Cuenca, expuso la situación que están pasando los productores de la Costa, principalmente el sector de los colonos agropecuarios y cómo se han venido realizando acciones tendientes al cuidado del acuífero desde años atrás, ofreciendo el interés de su sector y apoyo para trabajar en acciones en beneficio del acuífero. Continuando con el tema, el C.P. Hugo Borgo Hernández, vocal del uso industrial del Consejo de Cuenca, propuso que se integre un grupo de trabajo para que revise y proponga las alternativas de solución a los problemas planteados en la exposición presentada por los asesores del Banco Mundial. Se presentaron comentarios a la propuesta, tales como que en los trabajos del grupo se considere que se haga un proyecto integral para producir agua en la parte alta de la cuenca del río Sonora, ya que el estudio sólo da soluciones para la Costa de Hermosillo, por lo que se deben proponer soluciones de fondo en los que se involucre a los tres niveles de gobierno y que el GSE del Consejo de Cuenca del Alto Noroeste se encargará de retomar las propuestas para iniciar los trabajos conducentes a la constitución y funcionamiento del grupo de trabajo.

En esa misma sesión se tomó el siguiente acuerdo:

Se integrará un grupo de trabajo para que revise y proponga las alternativas de solución a los problemas del manejo sostenible del agua en la cuenca del río Sonora.

Durante la vigésima octava sesión del GSE, celebrada el 12 de agosto de 2005, se comentó lo siguiente:

En el desarrollo de la presentación, en el apartado correspondiente al río Sonora, el C. P. Enrique Martínez Preciado, fundamentó el proyecto de utilizar las aguas de la presa El Molinito como fuente de abastecimiento para la ciudad de Hermosillo y solicitó que se votara y tomara como acuerdo de esta sesión, mismo que fue votado y aprobado por los vocales usuarios, la revisión del proyecto para abastecer de agua a la ciudad de Hermosillo, con las aguas de la presa El Molinito a través de un acueducto. En este marco, el Ing. Pedro Montoya propuso que Agua de Hermosillo defina una fecha para una reunión con CNA de la gerencia Regional Noroeste y empezar a revisar la viabilidad de la propuesta, acordándose además que el mencionado proyecto se presente al GSE en fecha próxima.

En esa misma sesión se tomó el siguiente acuerdo:

Agua de Hermosillo propondrá la fecha a la Gerencia Técnica de la Gerencia Regional Noroeste de la CNA para revisar el abastecimiento de agua a la ciudad de Hermosillo, con las aguas de la presa El Molinito, a través de un acueducto.

Como podemos ver, ni una de las más severas y prolongadas sequías en la historia de la cuenca del río Sonora, ni el desabasto del servicio de agua potable, por más de quince horas diarias, a la capital del Estado en el año 2005, ni la sobreexplotación del acuífero de la Costa de Hermosillo o la deforestación de la parte alta de la cuenca, así como una gran cantidad de problemas asociados a éstos, han hecho posible que, a lo largo de seis años, la estructura de coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría entre la Comisión Nacional del Agua y las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno y los representantes de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad, denominado Consejo de Cuenca, haya sido capaz de plantear un intento consistente de solución a cualquiera de los graves problemas abordados en las sesiones de trabajo de su GSE y una estrategia de trabajo capaz de dimensionar el alcance y la gravedad de los problemas presentes en su agenda, las relaciones que éstos guardan entre sí, así como los distintos

grados de responsabilidad que recaen en los diversos entes congregados en el Consejo de Cuenca en torno a estos problemas, especialmente para allanar el camino a la adopción de compromisos serios, duraderos, que ataquen el fondo de dichos problemas.

Es decir, más allá de las limitaciones naturales que a los Consejos de Cuenca mexicanos impone una institucionalidad estructurada de manera centralista, su desempeño revela al menos dos fallas adicionales: la incapacidad de su agente promotor, la Comisión Nacional del Agua, para impulsar sus posibilidades de acción -limitadas de por sí- en términos de coordinación y concertación, y un aparente déficit de representatividad en el conglomerado que lo conforma. Es decir, los resultados mencionados no apuntan a la carencia de personalidad jurídica propia, ni a la ausencia de ejecutividad en los acuerdos de los consejos de cuenca mexicanos, sino más allá: a la falta de voluntad de la Comisión Nacional del Agua para hacer posible la adopción de tales acuerdos -independientemente de la debilidad institucional de los consejos para hacer posible su concreción.

La conclusión es inevitable si nos detenemos a revisar lo dicho líneas arriba en el sentido de la existencia del amplísimo margen existente entre la realidad actual y el horizonte previsto por la legislación en esta materia, siendo el caso que la CNA es el único agente con capacidad para impulsar el proceso de regulación que permita reducir dicho margen.

EL MARCO FEDERAL MEXICANO

A diferencia de otras constituciones de tipo federal, en México los poderes de la Unión ejercen atribuciones delimitadas de manera expresa, mientras que las entidades federativas gozan de facultades implícitas, según la fórmula dual prevista por el artículo 124: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Esto no quiere decir, como lo señala Jorge Carpizo (1994, 953-959), que los poderes de cada estado pueden actuar libremente, sin otra limitación que la de no invadir la esfera de las atribuciones de la Federación, pues también dichos poderes deben funcionar

conforme a las facultades expresas que les otorgue la Constitución local respectiva. Si bien este mecanismo de distribución resulta sencillo, ello es sólo en apariencia, pues la propia Constitución señala una serie de reglas adicionales que definen los siguientes tipos de facultades:

1. Facultades atribuidas a la Federación;
2. Facultades atribuidas de manera expresa o tácita a las entidades federativas;
3. Facultades prohibidas a la Federación;
4. Facultades prohibidas a las entidades federativas de manera absoluta y relativa;
5. Facultades coincidentes;
6. Facultades coexistentes;
7. Facultades de auxilio, y
8. Facultades derivadas de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Tomando en cuenta que no es propósito de este trabajo entrar a la discusión del tema, sino simplemente dejar apuntadas la variedad -ciertamente confusa- de alternativas que ofrece el marco constitucional mexicano de distribución federal de competencias entre órdenes de gobierno, se recurre al marco conceptual de la *coordinación* que ofrece José Ma. Serna de la Garza (2005), que refiere cuatro modalidades básicas que admite el régimen constitucional mexicano de las relaciones de colaboración y que se deriva del análisis del significado y de las implicaciones normativas de todas aquellas disposiciones que en el texto constitucional mexicano hacen referencia a la *coordinación* o a la *conurrencia*.

1. La coordinación como principio de organización

En este caso, los órdenes de gobierno actúan en una posición de igualdad jurídica y deciden ejercer de común acuerdo ciertas competencias que la Constitución prevé que se ejerzan en forma separada. Ninguna de las partes tiene facultad de imponer a la otra su criterio, lo que hace que los órganos de coordinación tengan carácter puramente deliberante y sus resoluciones carezcan de efectos vinculantes, señalando como ejemplo la disposición constitucional⁷ en la que se señala que la federación, los estados y los municipios impulsarán el desarrollo regional de las zonas indígenas “[...] mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno [...]”

⁷ Artículo 2, inciso B, fracción I.

2. La coordinación como título competencial formal o procedimental

En este caso se alude a una competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación tanto de los poderes propios como de los ajenos, un *ensamblaje*, señala el autor, de las diversas competencias que recaen sobre el sector, señalando como ejemplo de esta forma de coordinación la facultad del Congreso de la Unión para aprobar leyes que establezcan bases de coordinación en materia de seguridad pública y de protección civil.

3. La coordinación como fórmula de cooperación

Este caso se refiere a la coordinación como la posibilidad de un ejercicio mancomunado, de forma que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada en forma conjunta: ambas partes intervienen en un único proceso de decisión, señalándose como ejemplo el caso de la regulación “conjunta y coordinada” de las conurbaciones.⁸

4. La coordinación o la concurrencia como título competencial material

Por último, este caso se refiere al otorgamiento expreso de una competencia sustantiva al orden de gobierno federal que le permite incidir sobre las competencias de los otros órdenes de gobierno, es decir, en este caso la coordinación aparece, en sí misma, como una competencia sustantiva que habilita al poder central a imponer a los gobiernos locales el marco de una política sectorial, encontrándose en este caso la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional que establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.

Como vemos, al lado de este sistema *dual* que contempla nuestra Constitución y que importa una distribución rígida de competencias, con efectos residuales para las entidades federativas, ha venido evolucionando, aunque de forma incipiente, un sistema más flexible de coparticipación o colaboración, si bien debe reconocerse que la reserva formal a favor de las entidades federativas que establece el artículo 124 ya mencionado, se ha traducido en que la Constitución ha otorgado muy pocas materias a los estados, bastando

⁸ Artículo 122 constitucional, apartado G, inciso c).

como ejemplo el listado de las 30 fracciones de que consta el artículo 73 constitucional en el que se señalan el grueso de las materias sobre las que ejerce facultades legislativas el Congreso de la Unión, amén de otras disposiciones que le otorgan las mismas facultades, como el artículo 26 (en materia de planeación del desarrollo) o el 28 (en materia de monopolios, control de precios y protección al consumidor).

La revisión de algunas disposiciones del mencionado artículo 73, permite valorar en su justa medida las materias en las que, en todo caso, la Federación ha decidido generar efectivamente algún mecanismo de colaboración -específicamente de descentralización- con los gobiernos locales, así como los límites impuestos a dicha colaboración:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública [...].

XXV. [...] así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa [...].

XXVII. [...].

La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional [...].

XXIX. [...].

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine [...].

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil.

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado.

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado.

En los casos de asentamientos humanos, medio ambiente, salud y educación, la promulgación de leyes *generales* ha brindado una alternativa de auténtica descentralización, que si bien adolece de las debilidades propias de una estrategia decidida y arbitrada desde el centro (Díaz y Díaz 1996), representa un fenómeno indiscutible de competencias compartidas que confiere a las entidades federativas una transferencia neta de atribuciones que les ha permitido ocupar un espacio en el que ejercen su potestad legislativa en materias cruciales para la orientación de su desarrollo.

Al contrario de lo ocurrido en estas materias, en el caso del agua el marco constitucional, y su ley reglamentaria, han sido hasta ahora inflexiblemente centralistas. Al respecto, el citado artículo 73 no deja lugar a dudas al establecer a favor del Congreso de la Unión la facultad de: “[...] dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”.

Si relacionamos esta disposición con lo establecido por el artículo 27 de la propia Constitución en el que se definen los alcances del concepto *aguas de jurisdicción federal* que ya hemos señalado, aunado a lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley de Aguas Nacionales, que establece que “la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la

ejercerá directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua”, podemos entender el monopolio que el gobierno federal ejerce en la materia y que se expresa no sólo en sus atribuciones para marcar la política del agua, sino además porque posee las facultades suficientes para hacerse consistir en la pieza fundamental de la gestión.

IV

EL CENTRALISMO

LA REFORMA A LA LEY DE AGUAS NACIONALES DE ABRIL DE 2004

Más allá de la magnitud de la reforma de 2004 a la Ley de Aguas Nacionales, resulta importante rescatar una serie de documentos que le antecedieron y que, en perspectiva, anunciaban la decisión del Gobierno Federal de imprimirle a la reforma un federalismo de corte cooperativo, no autoritario.

En este sentido, resulta útil referirnos a los términos en los que esta forma específica de descentralización está conceptualizada en tres instrumentos de política fundamentales para el Sector Hídrico nacional.

1. El Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006

Expedido por la Secretaría de Gobernación, este programa señala entre sus objetivos fundamentales, el de “impulsar la transferencia de Facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a los gobiernos locales.”

2. El Programa Nacional Hidráulico 2001-2006

En sentido semejante y más concretamente en materia de gestión del agua, este programa señala:

Para que el marco legal responda a las necesidades del sector se requiere revisarlo a fin de mejorar la efectividad en el manejo descentralizado del agua. La presente administración consolidará la descentralización de los programas de infraestructura hidroagrícola y de agua potable y saneamiento, instrumentará los mecanismos necesarios para transferir programas, funciones y recursos a las entidades federativas.

En congruencia con ese objetivo, el propio Programa propuso mejorar el manejo del agua asumiendo el compromiso expreso de:

Apoyar la adecuación de los marcos legales y administrativos estatales en materia hidráulica a fin de fortalecer la participación estatal en el sector y fomentar la creación de Comisiones Estatales de Aguas, mismas que se conciben como organismos públicos descentralizados cuyo objetivo principal será fungir como promotor del desarrollo hidráulico en el estado y en las que recaerán las funciones que transfiere la Comisión Nacional del Agua.

3. El Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006

En sentido semejante, este programa señala expresamente como uno de los pilares de sus objetivos estratégicos: “el fortalecimiento de las relaciones entre los tres niveles de gobierno, para evitar la excesiva concentración de funciones en la federación”, indicando que la descentralización efectiva de la gestión ambiental y de los recursos naturales, será eje rector de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de sus órganos desconcentrados, entre ellos la Comisión Nacional del Agua, enfatizando que “lo que se pretende es fortalecer las capacidades locales de gestión y aumentar la eficiencia administrativa del gobierno en su conjunto.”

Por otro lado, la propia exposición de motivos de la reforma dejaba en claro la aspiración de mejorar los niveles de coordinación entre los niveles locales de gobierno y el nivel central, así como ampliar la ingerencia de aquéllos niveles de gobierno en la gestión del recurso, tal como se desprende de la lectura del siguiente apartado:

[...]es necesario considerar plenamente el reclamo social de que se cambie el estado que guarda la gestión del agua en México, todavía con gran intervención de los niveles centrales en actividades específicas que hace tiempo deberían ser directamente gestionadas en las cuencas del país, en los estados y en los municipios sin requerir tutela alguna desde el ámbito central [...]. Paulatinamente, México va quedando rebasado por otros países latinoamericanos con niveles de desarrollo apreciables, como Chile, Argentina, Brasil, Perú y Colombia, debido a las dificultades para desconcentrar y descentralizar la gestión pública del agua.

Sin embargo, al contrario de los compromisos programáticos y políticos señalados hasta aquí, la reforma legislativa propuesta por el Ejecutivo Federal y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 2004, lo único que propone es:

1. La creación de los organismos de cuenca, que dejan de ser las actuales gerencias regionales que en pocas palabras no representan sino una experiencia regional de desconcentración de atribuciones que en última instancia seguirán residiendo en el ámbito central de decisiones de la propia Comisión Nacional del Agua.
2. La reestructuración de los consejos de cuenca, como instancias de coordinación y concertación, carentes de facultades, atribuciones y recursos.

Tal parece que la inclusión de la figura de los Consejos de Cuenca formó parte de compromisos de carácter institucional asumidos por la CNA, como parte de las negociaciones financieras que favorecerían a programas impulsados por el Gobierno Federal, como lo señalan Parrado y Sancho (2003, 29):

En la ronda de negociaciones entre el Banco Mundial y la CNA para la elaboración de la nota conceptual (primera fase crucial del proceso) del préstamo que financiaría el PROMMA II, los responsables del Banco Mundial manifestaron que uno de los elementos claves que condicionaría el préstamo estaría vinculado a la capacidad que el proyecto tendría de demostrar que las decisiones que afectan a la cuenca se adoptan en el nivel más cercano a la misma, por los actores del agua que en ella se encuentran [...].”

Lo que en última instancia explicaría la desmesurada profusión discursiva y programática de la idea descentralizadora por el Estado; la reiterada aparición explícita del tema en el texto de la Ley y la ampliación del articulado correspondiente a los Consejos de Cuenca, si bien con avances nulos en los hechos.

EL FORTALECIMIENTO DEL CENTRALISMO EN LA GESTIÓN DEL AGUA

Lejos de avanzarse en la descentralización de la gestión del agua, la reforma fortaleció aún más el centralismo, pues consolidó la presencia del gobierno federal a nivel regional mediante la erección de organismos -que indebidamente reciben esa denominación, pues se trata de simples órganos- plenamente subordinados a la jerarquía central. Si juzgáramos el esfuerzo legislativo significado en la Ley por la magnitud cuantitativa de la reforma, tendríamos que reconocer que no tiene precedente: de un total de 124 artículos, se

reformaron 114; se adicionaron 66 y se derogaron 2. Por lo demás, a diferencia del texto original que, como vimos, nada contemplaba en materia de descentralización, la reforma a la Ley de Aguas Nacionales incluyó 13 distintas alusiones, en los siguientes términos:⁹

1. Artículo 5. Para el cumplimiento y aplicación de esta Ley, el Ejecutivo Federal:

III. **Favorecerá la descentralización** de la gestión de los recursos hídricos conforme al marco jurídico vigente.

2. Artículo 7 BIS. Se declara de interés público:

II. **La descentralización** y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, a través de Organismos de Cuenca de índole gubernamental y de Consejos de Cuenca de composición mixta, con participación de los tres órdenes de gobierno, de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones y asunción de compromisos;

III. **La descentralización** y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos con la participación de los estados, del Distrito Federal y de los municipios;

3. Artículo 9. "La Comisión" es un órgano administrativo desconcentrado de "la Secretaría", que se regula conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su Reglamento Interior.

Son atribuciones de "la Comisión" en su Nivel Nacional, las siguientes:

I. Fungir como la Autoridad en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional y ejercer en consecuencia aquellas atribuciones que conforme a la presente Ley corresponden a la autoridad en materia hídrica, dentro del ámbito de la competencia federal, **con apego a la descentralización** del sector agua, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal o "la Secretaría" y las que estén bajo la responsabilidad de los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal o municipios.

XVI. Regular los servicios de riego en distritos y unidades de riego en el territorio nacional, e integrar, con el concurso de sus Organismos de Cuenca, los censos de infraestructura, los volúmenes entregados y aprovechados, así como los padrones de usuarios, el estado que guarda la infraestructura y los servicios. **Esto no afectará los procesos de descentralización** y desconcentración de atribuciones y actividades del ámbito federal, ni las disposiciones, facultades y responsabilidades estatales y municipales, así como de asociaciones, sociedades y otras organizaciones de usuarios de riego, en la coordinación y prestación de los servicios referidos.

⁹ El texto de los artículos ha sido editado, conservando íntegros los párrafos que aluden a la descentralización.

xxv. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, el Distrito Federal, estados, y a través de éstos, con los municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de concertación con el sector social y privado, y favorecer, en el ámbito de su competencia, en forma sistemática y con medidas específicas, **la descentralización de la gestión** de los recursos hídricos en términos de Ley.

4. Artículo 12. El Director General de "la Comisión" tendrá las facultades siguientes:

x. Apoyar y verificar el cumplimiento del carácter autónomo de los Organismos de Cuenca, en los términos dispuestos en la presente Ley y en sus reglamentos, conforme a los **procesos de descentralización** de la gestión de los recursos hídricos.

5. **Artículo 14 BIS 3.** El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua es un organismo público descentralizado sectorizado a "la Secretaría", que tiene por objeto, de acuerdo con su instrumento de creación y estatuto orgánico, realizar investigación, desarrollar, adaptar y transferir tecnología, prestar servicios tecnológicos y preparar recursos humanos calificados para el manejo, conservación y rehabilitación del agua y su entorno, a fin de contribuir al desarrollo sustentable.

El Instituto se apegará a lo dispuesto en la presente Ley y en sus reglamentos en materia de **descentralización del sector agua**, y favorecerá la participación de instituciones académicas y de investigación del país en el cumplimiento de las atribuciones contenidas en este Artículo.

6. Artículo 14 BIS 5. Los principios que sustentan la política hídrica nacional son:

IV. Los estados, Distrito Federal, municipios, consejos de cuenca, organizaciones de usuarios y de la sociedad, organismos de cuenca y "la Comisión", son **elementos básicos en la descentralización** de la gestión de los recursos hídricos;

7. Artículo 15 BIS [...].

Los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios conforme a su marco normativo, necesidades y prioridades, podrán realizar programas hídricos en su ámbito territorial y coordinarse con el Organismo de Cuenca correspondiente, para su elaboración e instrumentación, en los términos de lo que establece esta Ley, la Ley de Planeación, y otras disposiciones legales aplicables, **para contribuir con la descentralización** de la gestión de los recursos hídricos.

8. Artículo 20 [...].

El Gobierno Federal podrá coordinarse con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, a través de convenios de colaboración administrativa y fiscal para la ejecución por parte de estos últimos, de determinados actos administrativos y fiscales relacionados con el presente Título, en los términos de lo que establece esta Ley, la Ley de Planeación, la Ley de Coordinación Fiscal y otras disposiciones aplicables, **para contribuir a la descentralización** de la administración del agua.

9. Artículo 85[...].

El Gobierno Federal podrá coordinarse con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, para que estos últimos ejecuten determinados actos administrativos relacionados con la prevención y control de la contaminación de las aguas y responsabilidad por el daño ambiental, en los términos de lo que establece esta Ley y otros instrumentos jurídicos aplicables, para **contribuir a la descentralización** de la gestión de los recursos hídricos.

10. Artículo 113 BIS 1[...].

"La Comisión" y los Organismos de Cuenca podrán coordinarse con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, para que estos últimos ejecuten determinados actos administrativos relacionados con los bienes nacionales al cargo de "la Comisión", en los términos de lo que establece esta Ley y otros instrumentos jurídicos aplicables, para **contribuir a la descentralización** de la gestión de los bienes referidos.

Lo que resulta de los textos transcritos hasta aquí es que la Ley introduce el concepto de la descentralización, sin comprometerse con su instrumentación y sus alcances. Como afirma María Luisa Torregrosa (2004): está claro que todo proceso de descentralización de funciones implica el derivar espacios de poder en la gestión del recurso, previamente concentradas a nivel federal, a otros ámbitos de gobierno y sectores. El hecho de que (con la reforma a la Ley de Aguas Nacionales en México) no hay claridad en los ámbitos de poder que se van a transferir y a qué instancia y nivel territorial de injerencia, ha favorecido la confusión respecto a qué función y responsabilidades tiene cada instancia, tanto las gubernamentales federales, estatales y municipales, como los Consejos de Cuenca.

Lejos de verse mejorada la idea descentralizadora, lo que se desprende de los textos es que el Gobierno Federal, *favorecerá* la descentralización, en los términos que discrecionalmente considere pertinentes, no sólo en cuanto a su oportunidad, sino en lo que se refiere a las materias, grados, regiones, etcétera. Es decir, la Ley no descentraliza -ni fija las reglas para ello- sólo menciona que tiene el propósito de hacerlo.

Por otra parte, al lado de estas disposiciones, aparece una Comisión Nacional del Agua fortalecida, pues de las 16 fracciones en las que la Ley de 1992 enlistaba sus atribuciones, la reforma de 2004 las elevó a 54, consolidando además su presencia regional

a través de los llamados *organismos de cuenca*, cuya naturaleza ha sido asumida erróneamente como un esfuerzo descentralizador, cuando en realidad sólo se trata de su propia consolidación regional.

Por efecto de la reforma legislativa, la Comisión Nacional del Agua, por conducto de estos Organismos de Cuenca, conserva el ejercicio de la autoridad en la materia, así como la gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes.

Sobre este particular, la lectura del Artículo 9 no deja lugar a dudas, al señalar:

La Comisión tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el **Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.**

En el ejercicio de sus atribuciones, "la Comisión" se organizará en dos modalidades:

- a. El Nivel Nacional, y
- b. El Nivel Regional Hidrológico-Administrativo, a través de sus Organismos de Cuenca.

Los Organismos de Cuenca constituyen, como puede verse, un fenómeno de *desconcentración* -no de descentralización. En todo caso, por si alguna duda existiera todavía, el artículo 12 Bis 2 la despeja definitivamente al señalar que "[...] el Director General del Organismo de Cuenca, estará subordinado directamente al Director General de Comisión Nacional del Agua".

Es decir, lo que se tiene es una autonomía técnica, propia de un órgano desconcentrado, y la esperada descentralización se redujo a que la principal función de los Organismos de Cuenca consista en ser el conducto para realizar las tareas a cargo de la CNA, como lo señala el artículo 12 BIS:

En el ámbito de las cuencas hidrológicas, regiones hidrológicas y regiones hidrológico- administrativas, el ejercicio de la Autoridad en la materia y la gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, "la Comisión" las realizará a través de Organismos de Cuenca de índole gubernamental [...].

La subordinación de los Organismos de Cuenca a la esfera central de decisiones y, consecuentemente, su carencia de autonomía se revela con el texto del artículo 12 BIS 1: “Los Organismos de Cuenca, en las regiones hidrológico-administrativas son unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo que esta Ley les confiere, adscritas directamente al Titular de "la Comisión" [...]”, cuyo Director General se encuentra directamente subordinado al Director General de la CNA (artículo 12, BIS 2, segundo párrafo) y sea nombrado por el Consejo Técnico de la CNA, a propuesta del Director General de la misma; que los recursos a cargo de los Organismos y las disposiciones para su manejo y rendición de cuentas serán determinadas por la CNA (artículo 12, BIS 5); que los Organismos ejercerán sus atribuciones conforme a los lineamientos que expida la CNA (12 BIS 6), etcétera.

En síntesis, las anteriores características significan que los llamados Organismos de Cuenca, responden a una denominación inadecuada como “organismos”, en virtud de que sólo son *órganos* desconcentrados de otro desconcentrado (la CNA) de la SEMARNAT, aunque ello no sea explícito en la Ley. En este sentido, resulta relevante precisar la definición de la desconcentración administrativa, con la que típicamente coinciden los llamados *Organismos de Cuenca*, para lo cual recurrimos a lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Por otra parte y aunque ello no tenga más relevancia que la de enfatizar que, lisa y llanamente, estamos en presencia de un fenómeno administrativo de carácter centralizado,

la situación que se presenta en el caso de los Organismos de Cuenca, es decir, la existencia de un desconcentrado de un desconcentrado no es nítidamente coherente con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del que se desprende que los desconcentrados sólo se subordinan directamente a los Secretarios de Estado.

En suma, hay que reconocer que la reforma legislativa no contribuye a la descentralización de atribuciones a los niveles locales de gobierno. Que lo que tenemos es un fenómeno de desconcentración administrativa, representada por organismos regionales que conservan, respecto de la autoridad central, una clara y expresa subordinación jerárquica, tal como corresponde a un ente desconcentrado. En buena medida, pudiera decirse que lejos de estar en presencia de una auténtica descentralización administrativa, lo que advertimos es que se perfecciona el control centralizado de la política hidráulica en el país, al desconcentrar a nivel regional la presencia del gobierno central con la suma absoluta de las atribuciones en la gestión del agua. Lamentablemente, innumerables estudios y documentos oficiales asumen que los consejos de cuenca en México forman parte de un proceso de descentralización, si bien le anteponen una variada adjetivación: incipiente, reciente, insuficiente, etcétera, con lo que desplazan el debate central que, en nuestra opinión, debe iniciar con el reconocimiento de que, en materia de descentralización de la gestión del agua, en México aún no se ha dado el primer paso. Uno de los inconvenientes que ello ocasiona es el desánimo de los usuarios y los gobiernos locales, pues si bien intuyen que con la conformación de los Consejos de Cuenca se han dado los pasos encaminados a la formalización de las instancias de participación y de decisión compartida, no tardan mucho en advertir que sus expectativas no corresponden con la realidad, dado que la estructuración institucional de la cuenca (Organismo de Cuenca y Consejo de Cuenca) presenta una clara desvinculación, al mismo tiempo que tales instancias carecen de facultades para gestionar los asuntos de su incumbencia, ubicándose, en todos los casos, por encima de ellos, la CNA.

Cuando el artículo 13 de la reformada Ley de Aguas Nacionales establece que los Consejos de Cuenca, no están subordinados a la CNA o a los Organismos de Cuenca, preconizando con ello su pretendida fortaleza -vía su carácter independiente- lo que en

realidad consigue es desarticular la participación de los usuarios de los ámbitos del poder real en la gestión, impidiendo la decisión conjunta, que es la forma más elaborada de la participación y la única que garantiza el compromiso con las decisiones.

En el estudio de Parrado y Sancho (2003, 45) se enlistan los síntomas que posee la generación de frustraciones en el proceso participativo de la cuenca en México:

- La participación de los usuarios no siempre se ha producido al inicio de los procesos decisorios, sino en estadios avanzados de éste;
- La CNA ha proporcionado buena información técnica respecto a los temas que debían ser tratados en los órganos auxiliares; sin embargo, los usuarios representantes se quejan de no tener información de quiénes son los usuarios de la cuenca, es decir, sus representados.
- No hay acuerdos ni resultados vinculantes del proceso participatorio para todos los actores involucrados en él;
- No ha existido un debate en el seno de la CNA antes de la implementación de los instrumentos de la participación sobre los temas en los que deberían participar los usuarios, qué grupos de actores deberían ser involucrados en el proceso, cuáles son previsiblemente sus expectativas y qué instrumentos de participación serían los adecuados para ello, y
- En ocasiones, el tiempo para que los usuarios opinen ha sido muy escaso.

La paradoja del centralismo en la gestión del agua en México es que siendo el nuestro un sistema formalmente federal, presenta los problemas típicos de los estados unitarios: saturación, desapego, burocratismo, ineficacia, etcétera. En un estudio reciente, Mariana Becerra Pérez, Jaime Sainz Santamaría y Carlos Muñoz Piña (2006) evalúan los conflictos por el agua ocurridos en el país entre los años 1990 y 2002 -cuyo número ascendió a 5 mil, aproximadamente- los autores ubican la insuficiencia de los mecanismos de negociación necesarios en esta materia, como una de las causas que ha dificultado su resolución, urgiendo el estudio de las atribuciones, funcionamiento real y recursos (económicos, legales y humanos) de los consejos de cuenca para una mejor comprensión de la capacidad potencial de esta figura para resolver problemas.

En suma, con todo y las limitaciones que se quiera, lo cierto es que cuando el Gobierno Federal ha decidido compartir responsabilidades con otros órdenes de gobierno, ha impulsado las reformas constitucionales adecuadas a ese propósito, mediante el uso del mecanismo que representan las leyes *generales*.

Nadie dudará hoy día que en las condiciones actuales, caracterizadas por la complejidad y heterogeneidad social y económica del país y con enormes rezagos sociales, sea conveniente rechazar una única autoridad federal en materia de agua para enfrentar una serie de problemas estructurales, lo que nos lleva a proponer, siguiendo a José Ma. Serna de la Garza (2005), la realización de un proceso de descentralización que sea, al mismo tiempo, selectivo y gradual que no reste a los poderes de la Unión capacidad de acción, entendiendo el proceso como una gran estrategia de fortalecimiento de las capacidades del Estado Mexicano en su conjunto y no del gobierno federal o de los gobiernos estatales por su cuenta. Lo anterior implica, también, reconocer los distintos grados de desarrollo de las entidades federativas y, por tanto, rechazar la adopción de “soluciones” uniformes que disimulan las diferencias, tal como ocurre en la actualidad con los denominados “acuerdos” de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas que, en un formato único para Chiapas, Sinaloa, Zacatecas o Nuevo León, establece unilateralmente los compromisos de las “partes”, pues como afirma Mauricio Merino (1996):

La descentralización no ha tendido al reconocimiento de la diversidad regional mexicana, sino a la homogeneidad de criterios, políticas e instrumentos, pues los estados han de aprobar leyes comunes y de aceptar formatos iguales para acceder a las ventajas políticas de la descentralización. Los rasgos peculiares de estados y municipios, en cambio, se han entendido como trabas que complican el proceso.

LA EXPERIENCIA SUDAMERICANA

A continuación se presenta una revisión somera de las distintas formas en que un conjunto de países latinoamericanos han venido enfrentando la necesidad de adecuar sus estructuras legales e institucionales a los que se han identificado ya como principios básicos para un manejo eficiente y sostenible del recurso agua que retoman los *Principios de Dublín*: 1. Eficiencia económica; 2. Sostenibilidad ecológica; 3. Equidad; 4. Eficacia; y 5. Balance; lo

que los ha llevado a tomar en cuenta ciertos factores que incluyen (Solanes y Getches 1998) el reconocimiento de leyes económicas, el desarrollo de la capacidad institucional, la descentralización de actividades a niveles apropiados, la disseminación de información y educación a usuarios y la democratización de los sistemas de manejo.

Una variedad de temas ciertamente conflictivos y la necesidad de incorporar cambios estructurales a nivel institucional, en no pocos casos ha llevado a los países a prolongados debates que se han extendido a través de varios años, por lo que se ha planteado la disyuntiva entre elaborar un proyecto de carácter general, completo y exhaustivo, con el riesgo de discusiones que retrasen su aprobación, o elaborar un proyecto de ley que contenga algunos principios básicos que se consideren los mínimos necesarios que sean capaces de impulsar un proceso de modernización y reforma institucional en el campo del manejo integrado de los recursos hídricos. Uno de los temas que ha estado presente en la discusión es, sin duda, el de la participación efectiva de las regiones en el gobierno del agua, vía la injerencia de los gobiernos subnacionales y los usuarios, normalmente en el marco de las cuencas hidrológicas.

Entre los países seleccionados,¹⁰ todos ellos sudamericanos, encontramos los dos casos de gobiernos federales como el nuestro -Argentina y Brasil- así como gobiernos unitarios: Bolivia, Chile, Colombia y Perú. Aunque rebasa el propósito de esta investigación, destaca en la revisión de estos casos las dificultades, muchas de ellas aún no superadas, que han tenido que enfrentar algunos de estos países para superar las limitaciones que les impone la proliferación de leyes relacionadas con el agua y, aún más, todas aquellas que han impedido, tras largos años de discusión, el logro de un consenso básico sobre las orientaciones fundamentales de la legislación hídrica, -como son los casos de Bolivia y Perú- dificultades ciertamente ausentes en el caso mexicano, como lo demuestra el hecho de que la abundante reforma a la Ley de Aguas Nacionales de abril de 2004 haya sido posible con el voto unánime de los integrantes de la Cámara de Senadores y la de Diputados, en la que sólo hubo una abstención.

¹⁰ Las referencias a los países incluidos fue tomada de *Gobernanza del Agua en América del Sur: dimensión ambiental*. Unión Mundial para la Naturaleza. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido. 2006.

En este contexto, deben destacarse los casos como el de Argentina, Brasil y Colombia que a pesar de grandes dificultades políticas y la existencia, en materia de agua, de una legislación fragmentada, hayan venido dando pasos consistentes encaminados a la adopción de distintas formas de descentralización del poder en esta materia.

ARGENTINA

El Estado argentino adoptó la forma representativa republicana federal y la Constitución Nacional (CN) del país reconoce diversos órdenes de gobierno: la Nación, las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El principio que sigue la CN en materia de reparto de atribuciones entre los diversos órdenes de gobierno es semejante al observado en nuestro país, de carácter rígido, y una competencia residual para las provincias, por lo que éstas ejercen aquellas no expresamente conferidas al orden federal de gobierno. La CN no posee disposiciones referidas específicamente al agua, sino que, en términos generales, de acuerdo con su artículo 41, garantiza el derecho a un ambiente sano y equilibrado a todos los habitantes de la República e impone a las autoridades la obligación de proveer a ese derecho.

A partir de la expedición de la CN de 1994, se reconoce a las provincias, en su artículo 124, el *dominio originario* sobre sus recursos naturales y por tanto de las aguas existentes en su territorio, independientemente de las facultades federales respecto a materias como la navegación y el comercio interprovincial. Cada provincia posee su Código o Ley de Aguas, en los que se reconocen distintas modalidades y criterios para la asignación del recurso, condiciones de uso, régimen de autorizaciones, gestión de los sistemas hídricos, cuencas y concesiones, etcétera. Los distintos enfoques y modernidad de la legislación provincial están en función de la época de su sanción.

Las provincias disponen de una legislación propia en materia ambiental en las que se fijan pautas para la utilización del agua. Dictan sus leyes o Códigos de Agua y poseen sus propias autoridades de aplicación. Por ejemplo, algunas de ellas contemplan una serie de normas y principios en materia de cuencas hidrográficas, reconociéndolas como “unidad

de gestión indivisible”, al mismo tiempo que se impone a la autoridad local la obligación, ejercida con otros organismos del Estado, de elaborar planes hidrológicos de cuencas.

El 23 de marzo de 2003, las provincias argentinas suscribieron el acta constitutiva del Consejo Hídrico Federal (COHIFE), que no representa una interferencia política o económica en los asuntos provinciales, ni implica delegación de facultad alguna en cuanto a las funciones propias de cada provincia. El Consejo aparece como una instancia federal para “el tratamiento de los aspectos de carácter global, estratégico, interjurisdiccional e internacional de los recursos hídricos”. Dentro de sus atribuciones figuran las de “formular y coordinar la política hídrica federal dentro del marco del aprovechamiento integral de los recursos naturales, respetando el dominio originario que sobre dichos recursos ostentan las provincias argentinas.”¹¹

En materia hídrica la autoridad nacional competente es la Subsecretaría de Recursos Hídricos, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas de la Presidencia de la Nación. En cuanto al rol de las autoridades nacional y provincial en materia de cuencas hídricas, el estudio consultado señala que no hay una política federal explícita en la materia. Sin embargo, la CN suministra un marco competencial que permite el acuerdo interprovincial. Ello es posible gracias a que de acuerdo con el artículo 125 de la CN, las provincias pueden celebrar tratados parciales interprovinciales “para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal”, que agregada a la disposición contenida en el artículo 124, que otorga a las provincias la atribución de crear regiones con fines económicos y de desarrollo social, hacen posible la compatibilización de facultades interjurisdiccionales y concurrentes utilizadas para la gestión hídrica por cuencas, materializando el concepto de región mencionado en el artículo 124 ya señalado. En ese sentido, la Ley de Gestión Ambiental dispone la creación de los comités de cuencas hídricas para las cuencas interjurisdiccionales, que tienen la función de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión sustentable de la cuenca, lo que ha sido objetado dado que puede ser interpretado como una intromisión de la autoridad nacional en

¹¹ Artículo 1 de la Carta Orgánica del Acuerdo.

la creación de comités de cuenca que es, por definición, una atribución provincial. En todo caso, ha quedado claro que la conformación de los organismos de cuenca es una atribución que corresponde ejercer a las jurisdicciones intervinientes (Nación y provincias o Capital Federal). En cuanto a las atribuciones de las autoridades nacionales en la cuenca, a la Subsecretaría de Recursos Hidráulicos le corresponde “elaborar y ejecutar programas y acciones *vinculadas* a la gestión de recursos hídricos internacionales compartidos, sus cuencas, cursos de agua sucesivos y contiguos y regiones hídricas interprovinciales y cuerpos de agua en general, representando al Estado nacional en coordinación con los organismos y jurisdicciones involucradas”.

En suma, tenemos que las facultades esenciales en la gestión del recurso hídrico residen en los gobiernos provinciales, quienes a su vez convienen con los municipios el ejercicio de innumerables atribuciones compartidas. En materia de la gestión por cuencas, ésta es encabezada por las provincias y en el caso de cuencas compartidas, aquéllas las realizan creando una región con fines explícitos de carácter económico. Es decir, no se crea un nuevo orden de gobierno, sino que las provincias permanecen como el centro de la distribución territorial del poder, limitando la región al logro de objetivos explícitos, en este caso la protección y gestión de cuencas.

BOLIVIA

Este país adopta el carácter de república independiente, organizada en departamentos y provincias que responden a un gobierno central. La Constitución establece el dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la ley les da esa calidad, el suelo o el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento. Asimismo, señala que la ley establecerá las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares. No existe un cuerpo normativo que regule el uso y manejo del agua, lo que ha impedido la formación de un sistema administrativo sólido. En 1977 se dividió la responsabilidad de la administración del recurso entre los ministerios de Desarrollo Sostenible y de Vivienda y Saneamiento Básico. Las distintas delimitaciones políticas a nivel regional -prefecturas y gobiernos municipales- han resultado, sin embargo,

fortalecidas por dos leyes: la de Descentralización Administrativa y la de Participación Popular. A través de la primera, el gobierno central transfiere a las prefecturas algunas responsabilidades en un conjunto amplio de materias directa e indirectamente relacionadas con el sector hídrico, como son: construcción de infraestructura departamental; planificación y gestión en salud, participación popular, desarrollo rural y medio ambiente, de lo que se ha derivado la conformación de direcciones de medio ambiente, responsabilizadas de la gestión del agua. La segunda Ley ha contribuido también a la descentralización, especialmente hacia los municipios que han sido dotados de facultades y recursos en materia ambiental y en particular en la gestión del recurso hídrico.

El dominio de las aguas obedece a una serie de necesidades, costumbres y normas comunitarias sustentada en la propiedad colectiva del agua basada en un sistema legal y social propio. El derecho del agua cambia en términos cuantitativos, no es constante, depende de la ocurrencia del ciclo del agua, del tiempo, del clima y de la lluvia, por lo que la Constitución Política del Estado reconoce los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, garantizando el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

El marco institucional en relación con el agua se encuentra disperso dada la ausencia de un cuerpo normativo actualizado que regule de manera integral el uso y manejo del agua. Esta atomización se puede describir del siguiente modo:

- El Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de los asuntos marítimos y aguas internacionales;
- El Ministerio de Desarrollo Sostenible, del manejo del recurso;
- La Superintendencia de Saneamiento Básico de otorgar concesiones y licencias para la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado;
- El Ministerio de Servicios y Obras Públicas es competente para formular políticas para la provisión y desarrollo de servicios;
- El Ministerio de Asuntos Campesinos Indígenas Agropecuario se vincula con políticas de riego y conservación de suelo y aguas;
- Las prefecturas de Departamentos son responsables de elaborar y desarrollar planes y programas departamentales de expansión de servicios; y
- Los municipios se encargan de proveer los servicios.

En resumen, por disposición constitucional, el agua en todos sus estratos pertenece al dominio originario del Estado. No obstante, el marco legal vigente se distingue por su falta de claridad en cuanto a competencias dada la multiplicidad de instancias, al amparo de distintas normas legales, sin coherencia ni coordinación interinstitucional, con responsabilidades fragmentadas. El marco institucional establecido en los diferentes cuerpos normativos no es adecuado para el proceso de descentralización administrativa, motivo por el cual se presentan confusiones y conflictos de competencia.

BRASIL

Brasil es, junto con México y Argentina, uno de los tres países latinoamericanos con gobierno federal. La Constitución establece una división política administrativa dividida en tres niveles: la Unión, los Estados (y el Distrito Federal) y los municipios; todos ellos autónomos y con poderes para expedir leyes y reglamentar su aplicación. De acuerdo con la ley suprema, son bienes nacionales, entre otros, los lagos, los ríos y cualesquiera corrientes de agua en terrenos del dominio de la Unión o que bañen más de un Estado, sirvan de límites con otros países, o se extiendan a territorio extranjero o provengan de él. La Unión (gobierno federal) ejerce una serie de atribuciones legislativas exclusivas, entre ellas la de aguas, independientemente de que los gobiernos estatales poseen facultades concurrentes con la Unión para legislar en materia de medio ambiente y combate a la contaminación, por lo que la propia Constitución se encarga de establecer en forma expresa, en su artículo 26, que son bienes bajo el dominio de los gobiernos estatales las aguas superficiales o subterráneas, fluyentes, emergentes y en depósito, salvo las derivadas de obras de la Unión.

La ley de la materia se denomina Ley que Establece la Política Nacional de los Recursos Hídricos, que proporciona un marco jurídico de avanzada, fuertemente influenciada por el Derecho francés, cuyos principios fundamentales consisten en que: 1. El agua es un bien de dominio público; 2. El agua es un recurso natural limitado; 3. El agua tiene un valor económico; 4. La gestión del agua debe valorizar su uso múltiple; 5. El uso humano es prioritario; 6. La cuenca hidrográfica es la unidad territorial para la implementación de la política nacional en la materia, y 7. La gestión del agua debe ser descentralizada y democrática.

En la implementación de la política nacional en materia hídrica, los poderes locales juegan un papel decisivo, correspondiéndoles a los gobiernos estatales otorgar derechos de uso de los recursos hídricos, así como reglamentar y fiscalizar el uso del agua; realizar el control técnico de las obras hidráulicas; implantar un sistema de información sobre recursos hídricos en el ámbito regional de su jurisdicción y promover la integración de la gestión de los recursos hídricos así como la gestión ambiental, por lo que todas las constituciones estatales, excepto la del Estado de Roraima, abordan en su articulado el tema de la gestión de los recursos hídricos, respetando el marco competencial que establece la Constitución.

Integran el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos la Agencia Nacional de Aguas, los Consejos de Recursos Hídricos de los gobiernos estatales y del Distrito Federal, los órganos de los poderes públicos federal, estatales y municipales cuyas competencias se relacionen con la gestión de los recursos hídricos y los Comités de Cuencas Hidrográficas. La conformación de estos últimos corresponde al orden de gobierno que ejerza el dominio sobre la fuente del recurso; esto es, al Gobierno de la Unión corresponderá la creación de un Comité de Cuenca en el caso de que sea un río bajo su dominio el que se encuentre alojado en la cuenca. Los Comités de Cuenca ejercen las siguientes atribuciones:

- Promover el debate de las cuestiones relacionadas con los recursos hídricos y articular la actuación de las entidades que formen parte del Comité;
- Arbitrar los conflictos relacionados con los recursos hídricos, en el entendido de que quien resultare afectado por la resolución de un Comité de Cuenca puede impugnar la resolución ante el Consejo Nacional o Consejo Estatal de Recursos Hídricos, según se trate de un asunto que involucre aguas nacionales o estatales;
- Aprobar y ejecutar el Plan Hidráulico de la Cuenca, así como sugerir a otras instancias involucradas la realización de las acciones necesarias para el cumplimiento de sus metas;
- Proponer al Consejo Nacional y a los Consejos Estatales de Recursos Hídricos; y
- Establecer los mecanismos de cobranza por el uso de los recursos hídricos y sugerir los valores para el cálculo de dichas contribuciones.

Los Comités de Cuenca se conforman con representantes de la Unión, los Estados (o el Distrito Federal) cuyos territorios se ubiquen total o parcialmente en la cuenca; los municipios situados total o parcialmente en la cuenca; los usuarios de las aguas de la cuenca; entidades civiles que comprobadamente se encuentren relacionadas con los recursos hídricos de la cuenca. El número de representantes se define en el reglamento interior del Comité, en el entendido de que la representación de la Unión, Estados y Municipios nunca será superior a la mitad de los integrantes del Comité. Asimismo, por disposición de Ley, las cuencas que comprendan en su territorio alguna comunidad indígena, ésta debe estar representada en el Comité de Cuenca en dos formas: una, a través de la Fundación Nacional del Indio, que se descontará de la representación de la Unión y otra por representantes directos de las propias comunidades. Los Comités de Cuenca son dirigidos por un Presidente y un Secretario, electos de entre sus miembros.

COLOMBIA

La Constitución Política establece en su artículo 1 que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. Su territorio está dividido en departamentos, distritos,¹² municipios y entidades territoriales indígenas.

Existe una notable dispersión en relación con el manejo y administración de los recursos hídricos. No existe una ley de agua y las normas sobre la materia se encuentran dispersas en varios textos legales y reglamentarios que regulan las aguas como un recurso natural renovable o como un bien necesario para prestar el servicio público. El reparto de competencias no responde a un solo criterio. La Corte Constitucional ha reconocido que la Constitución Política no dispone un sistema rígido de competencias. En todo caso, asigna competencias concurrentes a órganos del orden nacional y territorial en materia ambiental, sin delimitar el ámbito material, por lo que el legislador secundario cuenta con amplias potestades, dentro de un marco que el propio texto constitucional se encarga de delimitar de

¹² Los Distritos son municipios que se someten a un régimen especial. En el país existen cuatro: Distrito Capital (Bogotá); Distrito Turístico y Cultural (Cartagena); Distrito Turístico, Cultural e Histórico (Santa Marta) y el Distrito Industrial y Portuario (Barranquilla), sometidos a leyes especiales en materia política, fiscal y administrativa.

acuerdo a las siguientes premisas: respeto a la autonomía de las entidades territoriales, la descentralización y la efectiva protección al ambiente. En ejercicio de esa atribución, el Congreso colombiano expidió en 1993 la Ley 99 por la que se crea el Ministerio del Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental y se dictan otras disposiciones en las que se establece que el “manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo”.

Esta Ley crea las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) que son entidades que incorporan a las distintas unidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas) que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. Estas entidades disponen de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personalidad jurídica y tienen, por disposición de la Ley, la facultad de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de acuerdo con las disposiciones legales y las políticas adoptadas por el Ministerio del Medio Ambiente. Las CAR no son entidades territoriales, sino que responden al concepto de descentralización por servicios y ejercen competencias que emanan del Estado central. Incluso, en el orden descendente al que, por disposición de la Ley, se encuentra jerárquicamente sometido el Sistema Nacional Ambiental, las Corporaciones Autónomas Regionales se ubican en la cúspide, seguidas de los departamentos, distritos y municipios y disponen de tres órganos principales de dirección y administración:

- a. La Asamblea Corporativa,
- b. El Consejo Directivo, y
- c. El Director General.

La Asamblea Corporativa es el principal órgano de dirección de la CAR y está integrada por los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción y en sus deliberaciones y decisiones tienen derecho a voto, en forma proporcional a los aportes anuales de rentas o a los que por cualquier causa o concepto haya efectuado a la CAR, la

entidad territorial a la que representan, dentro del año anterior a la fecha de la sesión correspondiente, en el entendido de que si tales aportes superan 25 por ciento del total recibido por la CAR, este derecho a voto se limitará a 25 por ciento de los derechos representados en la asamblea. Entre las funciones sustanciales de la Asamblea Corporativa se encuentran la elección del Consejo Directivo, conocer y aprobar los informes del resultado de la gestión de la CAR, y adoptar los estatutos de la Corporación y las reformas que se le introduzcan y someterlos a la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente.

El Consejo Directivo de la CAR es el órgano administrativo y está conformado por el gobernador o los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la Corporación Autónoma Regional; un representante del Presidente de la República; un representante del Ministro del Medio Ambiente; hasta cuatro alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la corporación, elegidos por la Asamblea Corporativa, para períodos de un año por el sistema de cociente electoral, de manera que queden representados todos los departamentos o regiones que integran la corporación. Si el territorio de la corporación comprendiese un número plural de departamentos, la participación será definida en forma equitativa de acuerdo con el reglamento que al efecto expida el Gobierno Nacional; dos representantes del sector privado; un representante de las comunidades indígenas o etnias tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la corporación elegido por ellas mismas; y dos representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegidos por ellas mismas.

Por disposición de la Ley, las CAR están dotadas, entre otras, de las siguientes atribuciones:

1. Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;
2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

3. Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medio ambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental en el área de su jurisdicción y asesorar a los departamentos, distritos y municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental;
4. Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;
5. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables, así como concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;
6. Fijar los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites, restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente;
7. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables;
8. Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente;
9. Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;
10. Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua;
11. Promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente asentadas en el área de su jurisdicción en coordinación con las autoridades competentes.

CHILE

Chile es un estado unitario, democrático y republicano, con un régimen presidencialista, cuyo territorio se encuentra dividido administrativamente en regiones y éstas en provincias. La administración pública se encuentra descentralizada, funcional y territorialmente. De la primera es ejemplo la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y de la segunda es la municipalidad. Para efectos de la administración local, las provincias se dividen en comunas. Cada región está dirigida por un intendente que es una especie de “delegado” del Presidente de la República, mientras que el gobierno de cada provincia reside en un gobernador, que está subordinado al intendente. En lo que se refiere a las comunas, su administración reside en una municipalidad, que es una corporación de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas atribuciones y plazos de duración en el cargo son materia de una ley orgánica de orden constitucional.

Las materias relativas al uso y aprovechamiento del agua se encuentran contenidas en el Código de Aguas, en el que se regulan las aguas continentales, primordialmente los aspectos patrimoniales, con exclusión virtual de los ambientales. A diferencia del resto de la legislación latinoamericana sobre la materia, la chilena dispone que los derechos que los particulares ejerzan sobre las aguas les confiere la propiedad de éstos, de acuerdo con los requisitos y conforme a las reglas que impone el propio Código que, por otra parte, dispone que tal derecho se conforma originariamente por un acto de autoridad. En ese sentido el agua es un bien comerciable, autónomo e independiente, lo que configura un auténtico mercado de agua entre usuarios. No existe una autoridad única encargada de la gestión del agua ni la figura de la cuenca está contemplada en la legislación. En todo caso, las disposiciones del Código de Aguas tratan principalmente aspectos relativos a la constitución de derechos de aprovechamiento, establece prohibiciones y procedimientos especiales tendientes a evitar y solucionar conflictos entre propietarios y regula la creación de las comunidades de aguas, asociaciones de canalistas y juntas de vigilancia, que son organizaciones privadas, dotadas de personalidad jurídica propia, que tienen como finalidad administrar las aguas y garantizar la justa distribución entre sus miembros. La institucionalidad hidráulica recae en la Dirección General de Aguas (DGA) que se encarga de planificar el desarrollo del recurso hídrico en las fuentes naturales, con el fin de formular

recomendaciones para su aprovechamiento; constituye derechos de aprovechamiento de aguas; mantiene y opera el servicio hidrométrico nacional; ejerce la labor de policía y vigilancia de las aguas en los cauces naturales de uso público y vigila el funcionamiento de las Juntas de Vigilancia, de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Aguas, entre otras menos importantes.

De manera que la gestión reside prácticamente en las organizaciones privadas creadas al amparo del Código de Aguas, como es el caso de las Juntas de Vigilancia, en las que el peso relativo de cada miembro de la organización depende de la cantidad de derechos de aprovechamiento que tenga, expresada en acciones de agua y en las que la pertenencia a ellas es obligatoria. Las funciones más importantes de estas organizaciones son: retirar agua del curso principal; construir, explotar, preservar y mejorar la infraestructura necesaria; administrar la infraestructura; distribuir el agua; recaudar las cuotas para administración, distribución, mantenimiento y amortización de la infraestructura construida o adquirida; retener las aguas de aquellos que no paguen las cuotas mencionadas o que extraigan agua en exceso y resolver conflictos entre los miembros. Los conflictos entre usuarios son manejados por las mismas organizaciones, que tienen el derecho de resolver disputas. Cuando éstas no son resueltas ni por las organizaciones ni por las autoridades de aguas se puede acudir a una instancia judicial. Dada la estructuración regional de la DGA, ésta cuenta con agencias en 13 distintas regiones a lo largo del país cuyos responsables están en condiciones de ejercer sus facultades en dichos ámbitos.

PERÚ

De acuerdo con el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, el gobierno de la República es unitario, representativo y descentralizado y se organiza según el principio de la separación de poderes. El país cuenta desde 1969 con una Ley General de Aguas (LGA), expedida durante la dictadura militar que en aquel momento gobernaba al país. No obstante los cambios ocurridos desde entonces, de todo tipo, y el acuerdo unánime de sociedad y gobierno, en el sentido de impulsar una nueva legislación en materia hídrica, que incluyen la elaboración y difusión pública de un proyecto de ley elaborado por la Comisión Técnica

Multisectorial creada en diciembre de 2002, la LGA se mantiene vigente hasta hoy y en ella considera a las aguas como un bien público y al Estado como el único titular de las aguas del país, otorgando al recurso el carácter de inalienable e imprescriptible.

Podemos decir que el país se encuentra en una transición, con un proceso de descentralización en curso, con rezagos en el manejo sectorial y la convergencia de prácticas tradicionales y nuevos enfoques que tratan de emerger. En términos generales, existen dos sistemas o enfoques en la gestión, el primero de ellos a cargo del Sector Agricultura, en quien reside la administración centralizada del uso del agua y el Sector Salud, con competencia sobre las autorizaciones sanitarias de vertimiento y si bien se ha tratado de ordenar la gestión por cuencas hidrográficas, los instrumentos elegidos para ello tienden a repetir la visión sectorial, como es el caso de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, que creó las autoridades autónomas en las cuencas, cuya eficacia como instancia técnico-administrativa y de resolución de conflictos se enfrentó a las limitaciones que le impone la LGA. Tomando en cuenta que la aprobación de una nueva legislación en la materia puede significar un tiempo prolongado, actualmente se debate la propuesta de instaurar autoridades autónomas de gestión de agua, cuya misión sea conservar, proteger y desarrollar los recursos de agua y suelos en el ámbito de las cuencas. La Ley General de Aguas establece que el Ministerio de Agricultura es la autoridad encargada del otorgamiento de los derechos de agua para sus distintos usos. A partir de 1992 se modificó la estructura de la Dirección General de Agua, dependiente del Ministerio de Agricultura, convirtiéndola en organismo descentralizado al que se denominó Instituto Nacional de Recursos Naturales que cuenta con la Dirección de Recursos Hídricos y la Dirección de Gestión de Cuencas Hidrográficas, que es la que se encarga de participar en las acciones de desarrollo en el ámbito de las cuencas, así como en trabajos de investigación sobre el uso y aprovechamiento de recursos hídricos, el ordenamiento territorial, y la elaboración de planes maestros de gestión, desde el gobierno central.

En síntesis, en el documento elaborado por Solanes y Getches (1998), se reconoce que “por distintas causas” la región latinoamericana está pasando por una transformación de descentralización de actividades y competencias, desde los niveles más altos a los

niveles más bajos, es decir más próximos a los usuarios y administrados. En el informe se analizan los esfuerzos realizados por diversos países latinoamericanos en su legislación en materia hídrica y se hace notar que en algunos casos, los procesos de descentralización fueron tan rápidos que no hubo tiempo de fomentar en este nuevo nivel cuadros aptos técnica y actitudinalmente, señalando que este proceso debería tener en cuenta ciertos aspectos mínimos, como son la cultura general y las capacidades técnicas y poblacionales en el nivel descentralizado; los recursos disponibles a nivel local; la implementación legal de la transformación; la cultura de participación a nivel local y su operatividad; los mecanismos de seguimiento de la evolución de la política; y los medios disponibles para proteger a los usuarios cuando el nivel local no llega a cumplir sus cometidos en forma efectiva y equitativa, incluyendo un poder de retoma residual de competencias por parte del descentralizador. Algunos de los ejemplos de participación y descentralización, en los lugares donde el tema se ha estudiado, sugieren que muchos de los procesos no han cumplido su cometido en la forma esperada, detectando como posible falla la carencia de una cultura amplia y participativa del gobierno local, señalándose que esta característica tiende a ser más común en los sistemas de origen anglosajón.

V

CONCLUSIONES

En México, la gestión del agua se encuentra centralizada en la Comisión Nacional del Agua, a pesar de lo que sostiene el discurso oficial en el que se da por sentado que ha tenido lugar un proceso de descentralización de la gestión del agua, a través del cual se ha fortalecido la capacidad institucional de los gobiernos locales, así como de los usuarios, vía los consejos de cuenca.

Dicho discurso ha pretendido materializarse, entre otros instrumentos, en una amplísima reforma legislativa que, por primera vez desde 1888 -año en que tuvo lugar la reforma constitucional que confirió el primer conjunto de atribuciones al gobierno federal en la materia- ha contemplado expresamente la *descentralización* en varios de sus apartados.

Por otro lado, la reforma legislativa de 2004 ha propuesto una reestructuración administrativa de la entidad centralizadora, esto es la CNA, dando lugar a la conversión de lo que fueron las Gerencias Regionales, convirtiéndolas en Organismos de Cuenca, además de que los consejos de cuenca fueron, también, objeto de una importante reestructuración.

En los hechos, la reforma legislativa sólo otorgó al Ejecutivo Federal la atribución de “favorecer” la descentralización, “fomentar” la participación de los usuarios, así como declarar de “interés público” la descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos “con la participación de los estados, del Distrito Federal y de los municipios”. No creó los instrumentos, mecanismos, instancias, procesos y condiciones para que ello fuera posible, y generó una reforma administrativa que, por una parte, no sólo dejó intactas las atribuciones que, con carácter exclusivo, la Ley ya le confería a la CNA, sino que las incrementó en forma cualitativa y cuantitativa, al mismo tiempo que consolidó su presencia regional mediante el fortalecimiento de las capacidades de los Organismos de

Cuenca, a los que por una parte fortalece y, al mismo tiempo, sujeta. Es decir, por un lado concede a estas instancias un conjunto de atribuciones que hasta entonces no ejercían las Gerencias Regionales y, por la otra, les impone una clara subordinación jurídica a las decisiones centrales, como típicamente corresponde a los entes que gozan de un estatus desconcentrado, por lo que, para efectos prácticos, lejos de favorecer la política de descentralización que explícitamente había comprometido el Ejecutivo Federal, lo que en los hechos consiguió el legislador federal fue fortalecer aún más, refinándolo, el centralismo de la gestión del agua en el país.

Es cierto que el tema relacionado con los niveles más adecuados para la gestión del agua es más complicado que el de cualquier otro recurso de naturaleza semejante, dado que aquélla no reconoce límites geográficos ni político-administrativos, lo que revela la complejidad de las decisiones que plantean la necesidad de conciliar la gestión a través de las unidades territoriales más adecuadas para ello, esto es, las cuencas hidrográficas, y la urgencia de redistribuir entre niveles de gobierno las facultades de decisión que permitan mejorar la gestión del recurso.

Ante ello, la reforma legislativa mexicana evadió el abordaje de un tema cuya complejidad es preciso reconocer, pero cuyas aristas ofrecen alternativas de tratamiento, a partir de la experiencia latinoamericana -incluso en países con gobiernos federales como el nuestro- y del propio ejercicio nacional, como ejemplarmente lo ofrece la legislación en materia ambiental.

En efecto, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que data de 1988, que experimentó importantes reformas en el mes de diciembre de 2001, es un buen ejemplo de cómo avanzar en la identificación de las particularidades y en la gradualidad de las decisiones. El artículo 11 de dicha Ley enumera de manera expresa un amplio listado de facultades concretas, reservadas al nivel central de gobierno, que por la vía de convenios o acuerdos de coordinación, son susceptibles de ser asumidas por los gobiernos estatales o municipales, por ejemplo, en materia de administración y vigilancia de áreas naturales protegidas; control de residuos peligrosos; evaluación de impacto

ambiental; preservación de suelo, flora y fauna silvestre y los recursos forestales, entre otros. El proceso se fortalece en la medida que contempla la transferencia de infraestructura, equipamiento y material especializado, asesoría técnica, capacitación, transferencia de personal, recursos presupuestales y gestión para el otorgamiento de créditos.

Sin embargo, más allá de la expresión temática, acotada, que el legislador federal otorga al compromiso del gobierno central, la reforma legislativa de 2004 es especialmente relevante porque deja en manos de los gobiernos locales la asunción de la iniciativa que desata el proceso de descentralización, lo que nos coloca frente a un ángulo del fenómeno descentralizador pocas veces evaluado: la aparente escasez de iniciativas locales que pugnen por la transferencia de facultades ejecutivas del centro a las regiones y que superen los tradicionales reclamos episódicos contra el centralismo y sus efectos. Determinar la participación y grado de responsabilidad que los niveles local y central deben asumir en el replanteamiento del reparto de facultades, implica, mucho menos que otras condiciones como la definición de los órganos que llevarán a cabo las acciones o el establecimiento preciso del objeto, la resuelta voluntad política de ambos en favor de la descentralización. Lamentablemente, en el caso de la gestión del agua, el fenómeno del centralismo se alimenta no sólo de la voluntad del gobierno federal de mantener el status quo, sino de la más que evidente complacencia de los gobiernos locales.

Aunque no fue posible confirmarlo, uno de los más importantes asesores de la Comisión de Recursos Hidráulicos del Senado de la República, que operó como cámara de origen en el proyecto legislativo que concluyó con la reforma a la Ley de Aguas Nacionales, señaló que en el proceso de consulta *informal*, varios gobernadores de los estados fueron consultados sobre el tema y, salvo uno que aceptaba condicionadamente la posibilidad de asumir determinadas atribuciones en materia de gestión del agua, el resto se rehusó a considerar esa posibilidad.

Ahora bien, a pesar de las limitaciones legales y constitucionales a que se enfrenta la gestión descentralizada del agua en México, algunas disposiciones aisladas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ofrecen en forma genérica la

posibilidad de que los gobiernos estatales asuman, por la vía de los convenios de coordinación, el ejercicio de determinadas funciones que corresponden a la esfera federal de atribuciones. Si bien dichos convenios han consistido en la vía que el gobierno federal ha encontrado para lograr la participación de los gobiernos estatales en torno de programas de interés propio de la federación, al mismo tiempo que han hecho posible la conformación de mezclas de recursos presupuestales de uno y otro orden de gobierno, nada impide que ese marco de actuación pueda, a su vez, ser formulado a iniciativa ya no del gobierno federal, sino de algún gobierno estatal.

La disposición constitucional aplicable se encuentra contenida en el Artículo 116, fracción VII, de la Carta Magna, que señala que la Federación y los Estados, en los términos de ley, “podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”. Con base en esa disposición, el gobierno del estado de Sonora, a través de la Comisión Estatal del Agua, elaboró un proyecto de convenio de coordinación cuyo objeto fue el de establecer las bases, criterios, condiciones y mecanismos a efecto de que aquel asuma un conjunto de funciones y atribuciones respecto de actos de carácter administrativo y fiscal, aplicables en la cuenca del río Sonora.

La cuenca del río Sonora cuenta con una extensión territorial de 28 325 km², que corresponde a 15 por ciento de la superficie estatal. En ella quedan comprendidos, en su totalidad, 11 municipios y 14 tienen parcialmente su territorio en dicha cuenca. De la población del estado, 31 por ciento se localiza en ésta, así como 39 por ciento de la población económicamente activa. De las cuencas existentes en el estado, la extensión total de aquélla se encuentra en el estado de Sonora y de todas ellas es la que presenta el mayor estrés hídrico. Su disponibilidad media por habitante al año es de 1 183 m³, inferior al resto de las cuencas y al promedio estatal. En la parte baja y media de la cuenca se padece un proceso de erosión con grado de intensidad de baja a media, que se manifiesta en la pérdida promedio de suelo de 2.06 toneladas por hectárea al año, lo que a su vez propicia, por el arrastre de los sedimentos después de las avenidas, que los cauces de los ríos y arroyos queden con importantes grados de azolve y con la proliferación de vegetación que provoca

inundaciones y anegamiento en las partes bajas. En la cuenca se usan en promedio 1 020 millones de m³ al año y se calcula que sólo 800 millones son renovables (suma de agua superficial y agua subterránea), existiendo una sobreexplotación anual de 200 millones de m³.

Del proyecto de convenio destacan, entre otros, los siguientes puntos, que consisten en actividades que quedarían a cargo del gobierno del estado, por conducto de la Comisión Estatal del Agua:

- Formular la propuesta de la programación hídrica en la cuenca;
- Administrar los bienes públicos inherentes a la explotación, uso y aprovechamiento de aguas nacionales en el Estado;
- Expedir títulos de asignación y concesión de aguas nacionales;
- Conciliar y, en su caso, fungir a petición de los usuarios, como árbitro en la solución de conflictos relacionados con el agua y sus bienes públicos inherentes;
- Realizar estudios de disponibilidad, técnicos, sobre los usos de aguas nacionales, así como el monitoreo, prospección, evaluación, simulación y manejo de las mismas;
- Operar el Sistema Financiero del Agua;
- Determinar, liquidar, cobrar, recaudar y fiscalizar las contribuciones y aprovechamientos en materia de aguas nacionales y sus bienes inherentes;
- Participar en el Sistema de Información Hidroclimatológica y el Banco de datos, a tiempo real o histórico;
- Instrumentar y operar las redes de monitoreo de niveles y calidad de las aguas subterráneas;
- Verificar, inspeccionar y comprobar el cumplimiento de obligaciones previstas en la Ley de Aguas Nacionales y resolver los procedimientos administrativos correspondientes, así como calificar las infracciones e imponer sanciones administrativas;
- Ser depositario de la fe pública registral en materia de las aguas nacionales y sus bienes públicos y llevar el Registro Público de Derechos de Agua;

- Someter a la consideración del Ejecutivo Federal los proyectos de declaratorias, decretos, reglamentos y acuerdos de zonas reglamentadas de veda y de reserva de aguas nacionales, así como de acuerdos para el establecimiento de distritos de riego;
- Regular la transmisión de derechos de aguas nacionales.

El convenio comprende la formulación de un programa estatal para la descentralización de la gestión de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes y de las contribuciones que establecen las leyes federales aplicables en materia de bienes públicos inherentes respecto de las zonas federales aplicables en la cuenca del río Sonora, que contendrá los elementos para asegurar el ejercicio de las atribuciones y funciones para la gestión de las aguas nacionales, al que concurre la CNA proporcionando asesoría técnica y capacitación, así como los recursos provenientes de los programas Alianza para el Campo y Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas, con base en la disponibilidad y reglas de operación.

Por otro lado, el convenio establece el compromiso del gobierno del estado de cumplir con los criterios de calidad que determine la CNA y, al cabo de un año, obtener el certificado de calidad ISO 9000:2000 o la que se encuentre en vigor al momento de iniciar el proceso de certificación correspondiente, así como a presentar un informe periódico de las actividades realizadas en la ejecución de las funciones, programas y acuerdos que se deriven del convenio, sin perjuicio de la evaluación periódica que ambas partes llevarán a cabo acerca de los resultados de las acciones comprometidas, mediante el establecimiento conjunto de indicadores.

Finalmente, una decisión de esta naturaleza debe ir acompañada de una verdadera y constructiva discusión, con una agenda acordada entre gobiernos. Una discusión que defina y traduzca en acciones concretas el discurso descentralizador del Estado. En principio, para definir los límites de la descentralización y para convenir respuestas responsables y claras a preguntas tales como: ¿Quién puede responsabilizarse de cada una de las funciones relacionadas con la gestión del agua? ¿Cuál es el margen de participación que se considera óptimo? ¿Hasta dónde se puede descentralizar el sistema? A mi juicio, esa discusión debe iniciarse reconociendo que en México, en esta materia, todo está por hacerse.

BIBLIOGRAFÍA

Aboites, Luis. 1998. *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social.

Aguilar Villanueva, Luis F. 1996. El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. En *Hacia un nuevo Federalismo*, coordinado por Alicia Hernández Chávez, 109-152, México: Fondo de Cultura Económica.

Acosta Romero, Miguel. 1979. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa.

Becerra Pérez Mariana, Jaime Sainz Santamaría y Carlos Muñoz Piña. 2006. Los conflictos por agua en México. Diagnóstico y análisis. *Gestión y Política Pública* Volumen XV (1): 111.

Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. 1967. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo IV. México.

Comisión Estatal del Agua. 2006. Intervención del ingeniero José Luis Jardines, director de la Comisión Estatal del Agua. Reunión del Consejo de Cuenca del río Sonora, 14 de marzo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo II, Séptima Edición, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, p. 1268-1274.

Carpizo, Jorge. 1994. Comentario al artículo 124 constitucional. En *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, 953-959. México: Cámara de Diputados, LV Legislatura, Miguel Angel Porrúa.

Díaz y Díaz, Martín. 1996. *México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias*. México: Barra Mexicana-Colegio de Abogados, Homenaje a Fernando Alejandro Vásquez Pando.

Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México. 1993. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: UNAM.

Denton Navarrete, Talía. 2005. *El agua en México*. dnt@correo.azc.uam.mx.

Farías, Urbano. 1998. *Derecho Mexicano de Aguas Nacionales*. México: Editorial Porrúa.

Fraga, Gabino. 1973. *Derecho Administrativo*. México: Editorial Porrúa.

Hernández Rodríguez, María de Lourdes. 2002. Aspectos legales del agua en México y su impacto en el agua subterránea. *Revista Regiones y Desarrollo Sustentable* II, enero-junio: 105-140.

Herrera y Lasso, José. 1994. *Apuntes sobre irrigación. Notas sobre su organización económica en el extranjero y en el país*. México: CIESAS-IMTA.

Katz, Isaac. 2001. Constitución y derechos privados de propiedad. Cuestiones constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 4 (enero-junio): 27-48.

Lanz Cárdenas, José Trinidad. 1982. *Legislación de aguas en México*. Villahermosa: Consejo Editorial del Estado de Tabasco.

Merino, Mauricio. 1998. *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. México: El Colegio de México.

_____. 1996. La (des) centralización en el sexenio de Carlos Salinas. *Foro Internacional* XXXVI (1-2): 372-399.

Morales Ramírez, Rafael. 2005. Nuevos campos de juego: mecanismos de acuerdo para el federalismo mexicano. *Foro Internacional* 181: 466-488.

Moreno, José Luis. 2006. *Por abajo del agua. Sobreexplotación y agotamiento del acuífero de la Costa de Hermosillo, 1945-2005*. México: El Colegio de Sonora.

Parrado, Salvador y Tomás Sancho. 2003. *Análisis de los Consejos de Cuenca en el Ámbito del Sistema Mexicano de Gestión del Agua*. Organización Meteorológica Mundial.

Rodríguez E., Victoria. 1999. *La descentralización en México. De la reforma municipal al nuevo federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Roemer, Andrés. 1997. *Derecho y economía. Políticas públicas del agua*. México: CIDE-Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística-Miguel Angel Porrúa.

Sánchez Rodríguez, Martín. 1993. La herencia del pasado. La centralización de los recursos acuíferos en México. *Relaciones* XIV (54): 21-41.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1985. *Antología de la planeación en México*. Tomo 5. México: Fondo de Cultura Económica.

Serna de la Garza, José María. 2005. El régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano. En *El Municipio en México y en el Mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Serna de la Garza, José María y Diego Valadés (Coordinadores). 2005. La lógica centralizadora del sistema federal mexicano. En *Federalismo y regionalismo*. Serie Documentos Jurídicos, Núm. 229. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Solanes, Miguel y David Getches. 1998. *Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico*. Comisión Económica para América Latina y Banco Interamericano de Desarrollo.

Torregrosa, María Luisa. 2004. Gestión integrada de consejos de cuenca en México. Un proceso en construcción. Ponencia presentada en el IV Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua. Tortosa, Cataluña, España.

Unión Mundial para la Naturaleza. 2006. *Gobernanza del agua en América del Sur: dimensión ambiental*. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido.