



**LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE CUENCA DE
LOS RÍOS YAQUI-MÁTAPE.**

**Tesina para obtener el título de
Maestría de Gestión Integral del Agua**

Director
Dr. Nicolás Pineda Pablos

Presenta
Saúl Justo Morales

Hermosillo, Sonora

Junio de 2018

Contenido

Introducción	4
Capítulo I. Nociones de GIRH, capacidad institucional y consejo de cuenca	7
Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH)	7
Consejos de Cuenca	10
Capacidad Institucional	12
Capítulo II. Marco legal de los consejos de cuenca en México	15
Capítulo III. El Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui - Mátape	20
Características generales de las cuencas	20
Problemática general	21
Promoción para participar	23
Instalación del CCRYM	25
Capítulo IV. Análisis y evaluación de la operación del CCRYM	29
La autoridad legal	29
Actas y acuerdos	31
Dirección y composición del consejo	33
Membresía y participación en las sesiones	35
Finanzas y recursos que maneja el consejo de cuenca	39
Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones	41
Conclusiones	41
Recomendaciones	43
Capítulo VI. Bibliografía	47

Índice de Tablas

Tabla 1. Dimensiones, variables e indicadores de Capacidad Institucional	14
Tabla 2. Representación de los integrantes del Consejo de Cuenca.....	17
Tabla 3. Municipios, localidades y habitantes por Comité Local	23
Tabla 4. Aportaciones para la operación de la Gerencia Operativa del 2009 al 2015.....	40

Índice de Figuras

Figura 1 Fases de la planificación e implementación de la GIRH	9
Figura 2. Esquema representativo del Artículo 13 de la LAN	16
Figura 3. Esquema representativo del Artículo 13 BIS de la LAN	18
Figura 4. Ámbito territorial del Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui-Mátape.....	21

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Reuniones por año del GSE del 2000 al 2015	36
Gráfica 2. Número de participantes Vocales Municipales por reunión del GSE	36
Gráfica 3. Número de participantes Vocales por reunión del GSE	37
Gráfica 4. Número de participantes de Instituciones Académicas por reunión del GSE	38
Gráfica 5. Número de participantes Vocales Federales por reunión del GSE.....	39

Introducción

A través de la historia contemporánea en México el manejo del agua ha sido administrado por el gobierno federal, lo que provocó que las decisiones sobre su uso y disponibilidad sean centralizadas, sin la participación de los actores involucrados y la sociedad en general. Aunque en tiempos de la Comisión Nacional de Irrigación (CNI) y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), se lograron avances tecnológicos para incrementar la disponibilidad del agua a los centros de desarrollo agrícola y a la generación de energía eléctrica, no fue suficiente para conservar y administrar el recurso de manera eficiente y sustentable.

En 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) (DOF 1989), la cual tiene la misión de administrar las aguas nacionales e implementar la normatividad para el uso y disponibilidad del agua a través de concesiones y esquemas de participación de los usuarios del agua.

En 1992 se publicó la Ley de Aguas Nacionales (LAN) (DOF 1992) y en su capítulo IV, en el artículo 13, se prevé la conformación e instalación de Consejos de Cuenca en algunos casos representados por una cuenca hidrológica, los cuales serán órganos desconcentrados y estarán integrados por los actores involucrados que son los usuarios, sociedad en general y los tres niveles de gobierno.

Por lo anterior, debemos considerar a las cuencas hidrológicas como territorios idóneos para conducir los procesos de manejo, aprovechamiento, planeación y administración del agua y, en su sentido más amplio y general, como los territorios idóneos para llevar a cabo la Gestión Integral del Recurso Hídrico (GIRH) (Justo 2007).

En el año de 1993 se constituyó el primer Consejo de Cuenca, con el nombre de Lerma-Chapala, con el objetivo de involucrar a los usuarios y sociedad en general para enfrentar los problemas de contaminación ambiental. Con la experiencia anterior, se empezó a involucrar a los usuarios y sociedad en buscar alternativas de solución a los problemas ambientales de cada región, en 1994 se instaló el Consejo de Cuenca Río Bravo con la finalidad de administrar el agua de forma eficiente y sustentable.

En agosto del 2000 se instaló el Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui-Mátape (CCRYM) (Acta Constitutiva 2000), instancia de coordinación entre los usuarios, los tres niveles de gobierno y sociedad en general, para que en conjunto se empezara una era de participación social en la toma de decisiones en la administración del agua en las cuencas de los ríos Yaqui y Mátape.

El objetivo de esta investigación es evaluar la capacidad institucional del Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui-Mátape (CCRYM), desde la perspectiva de la legislación vigente y del enfoque de la Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH). Derivado de la anterior, se plantearon las siguientes preguntas: ¿Tiene el CCRYM la capacidad institucional para ejercer las atribuciones de la LAN? ¿El CCRYM tiene la capacidad estructural para enfrentar los requerimientos de los principios de la GIRH, en particular la de planeación mediante la gestión y la participación de la sociedad?

La preservación del agua está estrechamente relacionada con las prácticas y procesos productivos, así como con los comportamientos sociales y la percepción y valoración que la sociedad otorga a sus diferentes formas de uso y manejo. Por lo que resulta difícil considerar que pudiese implementarse, de manera eficiente, un proceso de gestión sustentable de recursos hídricos sin antes lograr el desarrollo de las capacidades de los individuos e instituciones responsables, en todos los niveles (Dourojeanni 2001).

Para determinar la capacidad institucional es necesario analizar las fortalezas, debilidades, problemas y logros de la organización del CCRYM con los principios de la GIRH, de manera individual por los actores implicados y las atribuciones que le otorga la LAN, con el fin de lograr la sustentabilidad hídrica. Para ello se toma como base sus facultades legales y de autonomía, organización y estructura, participantes y actores involucrados, y recursos financieros (Cap-Net - UNDP 2008).

Se concentrará en los principios de la GIRH, la cual solo es considerada en el enfoque participativo y de desarrollo organizacional, donde el principal tema es la capacidad institucional mediante la toma de decisiones con una metodología participativa que involucre a los usuarios y sociedad en general.

La Ley de Aguas Nacionales (DOF, Artículo 13, Bis 3, 2004) establece las funciones de los consejos de cuenca, el cual es otro indicador para analizar la capacidad institucional de la organización CCRYM, observando las atribuciones se determina si es adecuada a la autonomía requerida para la aplicación de los principios de la GIRH.

La metodología utilizada fue el análisis de 58 actas de las reuniones realizadas entre los años 2000 al 2015 del Grupo de Seguimiento y Evaluación (GSE) del CCRYM. Se realizó una evaluación de la legislación vigente y de la autonomía de gestión, asistencia y desempeño de los representantes de los usuarios y funcionarios de las dependencias de gobierno de los tres niveles de gobierno, funcionalidad de la estructura organizacional y la libertad de generar y ejercer recursos propios o fiscales.

Como resultado del análisis se obtuvo información para realizar y determinar la capacidad institucional de acuerdo a la metodología de Cap-Net y así poder evaluar las fortalezas, debilidades, problemas y éxitos del CCRYM.

Capítulo I. Nociones de GIRH, capacidad institucional y consejo de cuenca

El objetivo de este capítulo es definir los conceptos que nos ayudará a entender los aspectos más importantes de los lineamientos de la GIRH, de la Capacidad Institucional y aquellos factores que se van a considerar para el análisis y evaluación del CCRYM.

Conocer los elementos de apoyo para la investigación nos ofrece un panorama de lo que queremos responder: ¿Qué es la Capacidad Institucional? ¿En que beneficia determinar la situación organizacional del CCRYM? ¿Se cumple con los lineamientos? ¿Qué falta hacer para lograr la sustentabilidad hídrica?

Para el presente trabajo de investigación los conceptos a utilizar son definidos de la siguiente manera:

Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH)

Entenderemos el concepto de gestión como un proceso para tramitar lo que sea necesario para conseguir una meta. Y ésta puede ser un recurso como es el agua, cuando hablamos de integral, considerando a todos los que estén involucrados, ya sea normatividad, recursos naturales, recursos sociales, sociedad en general y políticas gubernamentales.

La LAN (Artículo 3, DOF 2004), describe que: *“Gestión del Agua, es un proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental.”* Este término es importante en el desarrollo de este trabajo, ya que da una visión de cómo debe manejarse la administración

del agua en su aspecto social y lograr el desarrollo sustentable, esto es, lograr dejarle un mejor futuro a las próximas generaciones.

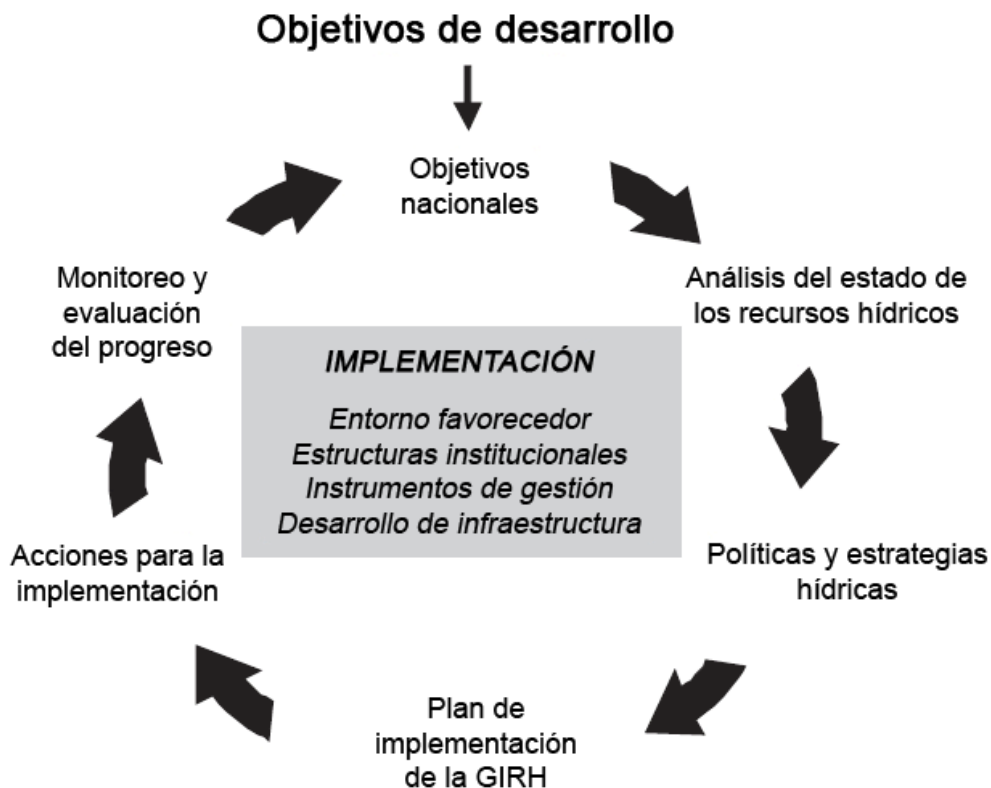
La misma LAN (Artículo 3, DOF 2004) define la: *“Gestión Integrada de los Recursos Hídricos como el proceso que promueve la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra, los recursos relacionados con éstos y el ambiente, con el fin de maximizar el bienestar social y económico equitativamente sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales.”* Con este concepto se consideran primordialmente el agua y el bosque; para lograr la GIRH se ha promovido una serie de acciones que buscan establecer un involucramiento de la sociedad en general y gobierno, juntos, para establecer reglas que beneficien el medio ambiente.

Desde la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente celebrada en Dublín en 1992, Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) ha surgido como concepto de conducción de la gestión de los recursos hídricos. El Comité Técnico de la Asociación Mundial del Agua (2000) define a la GIRH como: "un proceso, que promueve el desarrollo coordinado y gestión del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar la resultante el bienestar económico y social de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales". Aunque el concepto de GIRH ha sido generalmente aceptado, la ejecución real de la GIRH ha demostrado ser más difícil. (Justo 2007).

El enfoque de GIRH es la aplicación de conocimiento multidisciplinario, así como la experiencia de investigadores y estudiosos del tema, para encontrar solución a la problemática relacionada con el uso y distribución del agua, con el fin de lograr el desarrollo sustentable. Es importante señalar que la GIRH es útil para los Consejos de Cuencas y la Gestión del Agua, ya que involucra no solo lo ambiental, sino también las necesidades

económicas y sociales, asegurando el futuro para las nuevas generaciones. En la Figura 1 se representa las fases de planificación e implementación de la GIRH.

Figura 1 Fases de la planificación e implementación de la GIRH



Fuente: (ONU-DAES 2014)

La GIRH está avanzando como un modelo de gestión del agua por Cuenca Hidrológica, aunque se requiere mayor participación de la sociedad y de aquellos que concentran las decisiones y recursos en materia hídrica. Esto se logrará cuando se tenga una consolidación del modelo en México, para lo cual se han abierto puertas para mejorar la relación entre el gobierno y los actores del agua, mediante metodologías de planeación participativa.

Para el presente trabajo de investigación, se van a considerar como variables en el análisis de la capacidad institucional del CCRYM, las siguientes características: a) manejar los recursos hídricos a nivel de cuencas, considerando también las subcuencas, microcuencas y acuíferos

como unidades interdependientes para la gestión y desarrollo de los recursos hídricos; b) establecer objetivos a corto y largo plazos para las políticas hídricas y la producción de planes maestros; c) establecer la política hídrica como una política transversal, de manera que los demás sectores tomen en cuenta al agua en el desarrollo de sus propuestas y actividades de gobierno; d) integrar los principios de subsidiariedad, el principio precautorio y el de usuario y contaminador pagador como principios que apoyen las políticas hídricas (Valencia, Díaz y Vargas 2004).

En el CCRYM existen varios usos del agua: agrícola, pecuario, servicios, turismo, público urbano, industrial, minero y de generación de electricidad. Cada uno de esos usuarios debe de tener un objetivo en común y no solo la explotación del recurso hídrico, por ejemplo, el desarrollo sustentable y proteger el ecosistema por lo que es necesario una acción coordinada. El enfoque de GIRH está orientado para ser abierto y flexible donde los actores deciden el mejor uso del agua considerando a diversos sectores como investigadores, sociedad en general y gobierno de los tres niveles. El propósito es establecer políticas y decisiones balanceadas en respuesta a los retos hídricos.

Consejos de Cuenca

Un consejo de cuenca, es un grupo de miembros que comparten e interactúan en alguna actividad en una extensión territorial claramente definida.

La LAN (DOF, 2004) en su Artículo 3, define a los Consejos de Cuenca como: *“Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre “la Comisión”, incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica”*.

Los usuarios que van a integrar estos consejos de cuenca, deben tener la capacidad colectiva o individual para realizar y llevar a buen término lo establecido por la LAN y lograr una estructura funcional, con la planeación hídrica que beneficie a todos los usos de la cuenca hidrológica.

Por lo que, deberán tener la capacidad para la coordinación de las políticas y programas entre los tres niveles de gobierno y la concertación de objetivos, metas, estrategias, proyectos y acciones, entre la autoridad pública del agua y los usuarios, grupos y organizaciones.

Su objetivo es 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. (Justo 2007)

Ahora bien, la Cuenca Hidrológica, la propia LAN (DOF, 2004) la define como: *“La unidad del territorio, diferenciada de otras unidades, normalmente delimitada por un parte aguas o divisoria de las aguas... conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad de gestión de los recursos hídricos. La cuenca hidrológica está a su vez integrada por subcuencas y éstas últimas están integradas por microcuencas.”* (Artículo 3, DOF 2004). Es decir, los usuarios que la integran deberían participar mediante un mecanismo de consulta para lograr los objetivos de la sustentabilidad hídrica.

Así mismo, en el Artículo 13, BIS 3, de la Ley de Aguas Nacionales (DOF, 2004), los consejos de cuenca, tendrán a su cargo: contribuir a la gestión integrada de los recursos hídricos de su cuenca, concertar las prioridades del uso del agua, conocer y difundir los lineamientos generales de política de la cuenca, participar en la definición de los objetivos de formulación de gestión del agua, promover la participación de las autoridades estatales y municipales con los usuarios y la sociedad en general, impulsar el uso eficiente y sustentable del agua, participar en el mejoramiento de la cultura del agua, participar con las autoridades

en la solución de conflictos en materia de agua, integrar comisiones de trabajo y participar o intervenir en ciertos casos previstos por la misma Ley.

Las atribuciones que la LAN (DOF 2004) le otorga a los Consejos de Cuenca, son los elementos a considerar en el análisis de la capacidad institucional del CCRYM de acuerdo a la metodología Cap-Net, con esto, estaremos evaluando la participación de los integrantes, ya sean del gobierno, usuarios y sociedad en general.

Capacidad Institucional

La capacidad, es la destreza, la habilidad y talento que permite a una persona completar con éxito una tarea (Pérez y Gardey 2012). Por lo que entendemos que la destreza y la habilidad están relacionadas con el conocimiento y que al igual lo puede lograr de manera personal, también es necesario participar en grupo para el cumplimiento de los objetivos, ya que el talento será fundamental para alcanzar esa meta deseada.

Una Institución es una organización que con ciertos principios morales y académicos, crea bases de solidez con la que mantiene un orden social y lo fundamenta a partir de la integración de miembros que practican las doctrinas en ella impartidas. Una institución tiene múltiples formas e ideas, pero lo primero que destacaría en el concepto de institución es las razones por las que una organización se crea (Venemedia 2011).

Por lo anterior, entendemos que si conjugamos la capacidad de una persona en la integración de una institución, creamos en una organización un grupo de miembros que buscan un fin común, en donde, aplicarán sus habilidades y destreza, cumpliendo con la normatividad vigente de esa institución. Caso contrario, si los miembros no tienen esas cualidades y la organización no tiene fundamentos estables, simplemente la institución no podrá lograr sus objetivos.

En esta investigación la capacidad institucional se refiere a la habilidad de analizar las fortalezas, debilidades, problemas y logros de la organización del CCRYM con las atribuciones de la normatividad vigente de la LAN y los principios de la GIRH.

Existen diferentes propuestas metodológicas para analizar la capacidad institucional de una organización, para Olivera y Castro el análisis de la capacidad institucional se puede enfocar en distintos niveles que comprenden desde el individuo hasta el contexto global en el cual se desenvuelven las instituciones. Los tres niveles de la capacidad institucional que resultan de este concepto son: el nivel micro (desempeño individual), el meso (la organización en su conjunto), y el macro (el entorno de la organización) (Olivera y Castro 2011).

Con este modelo de investigación, se pueden obtener indicadores de desempeño para cada variable, como son el de planeación, operación, ejecución, análisis financiero y otros elementos que determinen su capacidad institucional.

Para utilizar este modelo se requiere de información adicional para su implementación, a la cual no tuvimos acceso. Por tal razón, este trabajo no plantea desarrollar indicadores de desempeño.

Otro método que se puede utilizar y nos da un panorama de la situación actual de la organización y el desempeño de los actores que lo integran, se basa en la consulta de las 58 actas de las reuniones del GES del periodo del 2000 (fecha de su instalación) hasta el 2015.

Por lo anterior, la propuesta para el análisis de la capacidad institucional del CCRYM, se tomará del modelo que propone Cap-Net. Esta es una red internacional para el desarrollo de la capacidad en la gestión sostenible del agua, compuesta por una asociación de instituciones y redes autónomas internacionales, regionales y nacionales (Cap-Net - UNDP 2008).

Este modelo contempla diversas dimensiones para evaluar la capacidad institucional, entre las áreas a revisar está el marco legal, nivel de autonomía, eficacia (comparación de objetivos

/ objetivos de rendimiento con el funcionamiento real), participación de las partes interesadas y financiamiento de actividades de la organización con la finalidad de cumplir con la GIRH (Cap-Net - UNDP 2008).

Haciendo una evaluación de las dimensiones de Cap-Net y para fines prácticos de este trabajo de investigación, el marco legal y el nivel de autonomía, la LAN establece las atribuciones de los Consejos de Cuenca, por tal motivo, se formará una sola dimensión con el nombre de Autoridad Legal. La dimensión eficacia, que está relacionada al cumplimiento de objetivos de la organización, la cambiaremos a Organización Estructural. La participación de las partes interesadas, la consideramos como Actores Claves. Y por último, el financiamiento de las actividades, debido a que los consejos de cuenca están atados a los recursos fiscales anuales, esta dimensión será la de Capacidad Financiera.

Con lo anterior definimos las dimensiones y en el Tabla 1 se muestran las variables e indicadores para cada uno.

Tabla 1. Dimensiones, variables e indicadores de Capacidad Institucional

Dimensiones	Variables	Indicadores
Autoridad Legal	Facultades legales para gestionar el agua	Existencia de facultades legales para gestionar el agua
	Autonomía legal de autoridades superiores	Nivel de autonomía ante el gobierno
Organización Estructural	Composición y estructura	Proporción de dirección gubernamental
	Nombramiento de presidente	Forma de nombramiento
Actores Claves	Número de Actores	Proporción de participación de usuarios de la cuenca
	Participación de Actores	Asistencia de los miembros a sesiones y actividades
Capacidad Financiera	Recursos Propios	Recaudación de recursos
	Recursos fiscales	Presupuesto anual

Fuente: (Cap-Net - UNDP 2008)

Capítulo II. Marco legal de los consejos de cuenca en México

La normatividad vigente para el funcionamiento de los Consejos de Cuenca, supone que está orientado para lograr la GIRH, es por ello, que el presente capítulo muestra cómo de manera oficial se integra un Consejo de Cuenca.

El objetivo de este capítulo, es conocer el procedimiento para la integración de un Consejo de Cuenca. Es por ello, que nos hacemos la siguiente pregunta, ¿Será suficiente la normatividad vigente para que el Consejo de Cuenca implemente la GIRH?

Para alcanzar el objetivo y responder a esta interrogante, haremos una descripción de lo que la LAN establece en el capítulo IV Consejos de Cuenca (DOF 2004), que hace una descripción de los lineamientos a seguir para la conformación de estos órganos desconcentrados.

Para facilitar la coordinación de las políticas y programas hidráulicos entre los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, así como propiciar la concertación de objetivos, metas, estrategias, políticas, programas, proyectos y acciones, entre la autoridad federal del agua y los usuarios debidamente acreditados y grupos y organizaciones diversas de la sociedad, la LAN contempla y ordena el establecimiento de Consejos de Cuenca (véase Figura 2).

Figura 2. Esquema representativo del Artículo 13 de la LAN



Fuente: (CONAGUA 2016)

La coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría, referidas en el artículo 13 de la LAN (DOF 2004), están orientadas a formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración del agua, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca, así como las demás que se establecen en ese capítulo y en los Reglamentos respectivos.

Los Consejos de Cuenca no están subordinados a la Comisión Nacional del Agua o a los Organismos de Cuenca, pero funcionarán armónicamente en la consecución de la gestión integrada de los recursos hídricos en las cuencas y regiones hidrológicas (Artículo 12, BIS 1, LAN) (DOF 2004).

Las regiones hidrológico-administrativas están conformadas por los municipios completos, que en su mayor proporción quedan dentro de las cuencas que conforman a cada región. En abril de 2010 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) los municipios que conforman cada una de las regiones. (DOF 2010)

La estructura del Consejo de Cuenca se encuentra definida en el Artículo 13 BIS de la LAN (DOF 2004), con un Presidente, un Secretario Técnico y Vocales, con voz y voto, que representan a los tres niveles de gobierno, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad

(véase Tabla 2). El Presidente será designado conforme lo establezcan las Reglas generales de integración, organización y funcionamiento de esta instancia y tendrá voz y voto de calidad. El Director General del Organismo de Cuenca fungirá como Secretario Técnico, y tendrá voz y voto.

Tabla 2. Representación de los integrantes del Consejo de Cuenca

Vocales	Proporción de representación
Representantes del gobierno federal	Los que resulten conforme a la Fracción IV del Artículo 13 BIS 2
Representantes de los gobiernos estatales y municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica	Cuando más 35 por ciento
Representantes de usuarios en diferentes usos y organizaciones ciudadanas o no gubernamentales	Al menos 51 por ciento

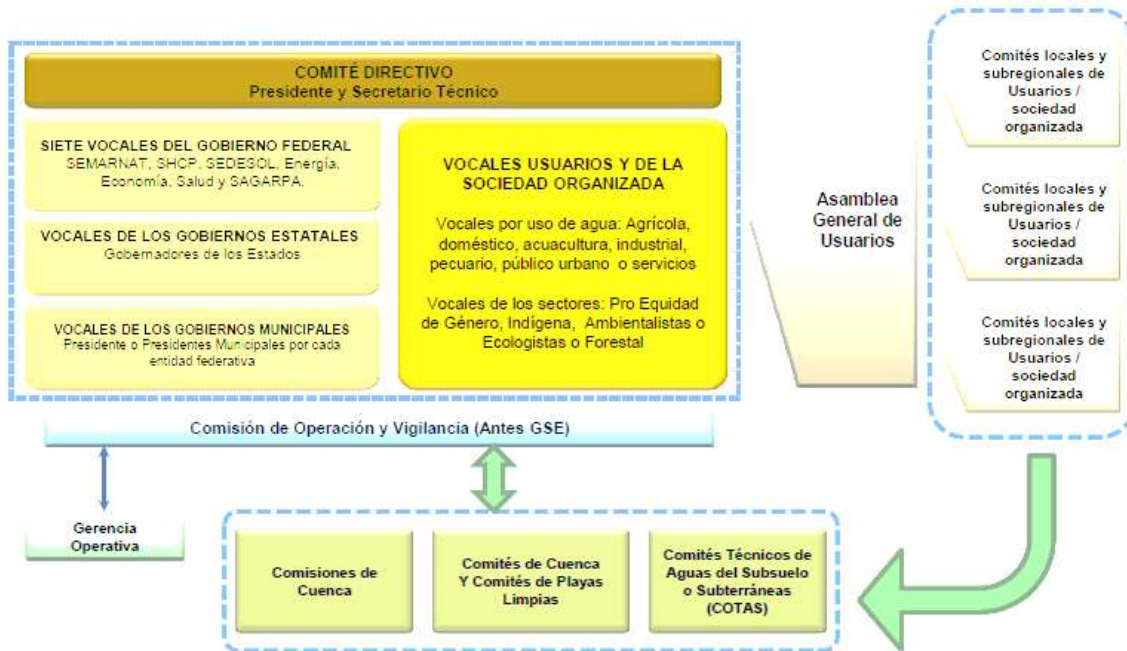
Fuente: (DOF 2004)

Asimismo, para estudiar y preparar los informes que se analizan y discuten en el Consejo de Cuenca y para fundamentar la opinión y el proceso de la toma de decisiones, es fundamental la integración de los Grupos auxiliares del Consejo de Cuenca (Artículo 13, BIS 1) (DOF 2004). Estos grupos son, en la mayoría de los casos, el Grupo técnico de trabajo, integrado por los representantes de los distintos gobiernos participantes; y el Grupo o Comité de integración y seguimiento con funciones específicas que serán órganos colegiados de integración mixta, de los tres niveles de gobierno, de las organizaciones de usuarios y de representantes sociales.

Además, el Consejo de Cuenca se auxilia de Grupos especializados que se integran conforme a las necesidades de los problemas de la cuenca, como son el saneamiento, el uso eficiente del agua, el ordenamiento, la conservación, entre otros.

Para integrar la representación de los diferentes usuarios del agua, en la Asamblea de usuarios se deben conciliar los diferentes propósitos de éstos y la extensión territorial de la cuenca, para así promover la formación de los llamados Comités locales de los usuarios por uso del agua. Estas organizaciones deben reunir a los diferentes usuarios para sesionar con plena independencia del gobierno y elegir libremente a sus representantes ante el Consejo de Cuenca. En la Figura 3 se muestra el esquema representativo del Artículo 13 BIS (DOF 2004).

Figura 3. Esquema representativo del Artículo 13 BIS de la LAN



Fuente: (CONAGUA 2016)

Adicional a lo que se establece en la LAN, se tiene la normatividad interna de acuerdo al procedimiento establecido en cada Consejo de Cuenca, el cual fue aprobado por unanimidad en acta de la sexta sesión ordinaria del 25 de mayo 2015 de la asamblea de usuarios del CCRYM. Las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui-Mátape (Reglas de Integración), tienen como misión promover y participar en la Gestión del Agua y Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en el ámbito territorial e impulsar las acciones necesarias para resolver la problemática hídrica con la participación de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, usuarios y Sociedad Organizada, cumpliendo con lo establecido en la LAN y las demás disposiciones que emita la CONAGUA.

Las Reglas de Integración también establecen los mecanismos de elección para Presidente, Vocales Usuarios y la participación de la Sociedad en General. Así mismo, establece las

funciones del Consejo de Cuenca, sus integrantes y otros aspectos, solo que no podrán estar por encima de lo que marca la LAN.

En general, se tiene la normatividad para establecer e instalar el Consejo de Cuenca, orientado a proponer acciones que beneficien la administración del agua, con las herramientas que la GIRH pueda proporcionar para lograr la sustentabilidad hídrica de la región.

Otro aspecto importante que comprende es la planeación con la participación activa de los integrantes del Consejo de Cuenca. Esto se puede lograr cuando los actores claves se comprometen a dedicarse a diseñar planes y programas que beneficien a la cuenca y no la vean como un botín para logros personales o de grupos.

Capítulo III. El Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui - Mátape

En este capítulo se va a describir las características generales de las Cuencas de los Ríos Yaqui y Mátape, así como la metodología para promocionar la participación de los usuarios del agua y sociedad en general, y que se integren a la instalación de un Consejo de Cuenca.

Por lo anterior, nos preguntamos ¿Cómo se integró el CCRYM?, ya que persiste la idea que fueron seleccionados por elección directa por funcionarios de gobierno para cumplir con un requisito de Organismos Internacionales.

Para responder esta interrogante haremos una breve descripción de las dimensiones de las cuencas de los ríos Yaqui y Mátape, así como el proceso para promocionar y seleccionar a los integrantes para formar parte del Consejo de Cuenca.

Características generales de las cuencas

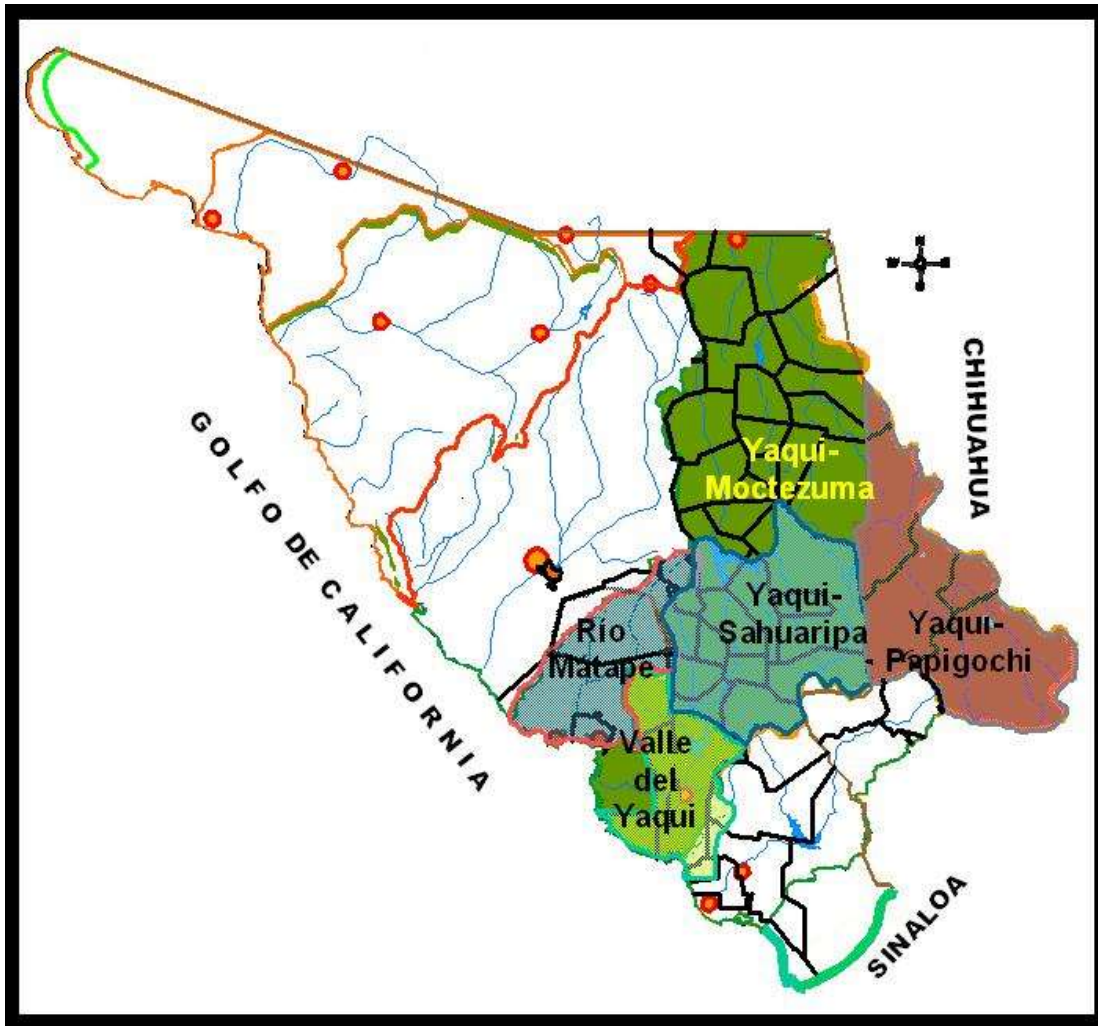
La Cuenca Hidrológica Río Yaqui, es una cuenca internacional, una parte se localiza en Estados Unidos de América y la mayor proporción hidrográfica en México, en los estados de Chihuahua y Sonora. Tiene una longitud de 397 km. Los principales centros de población son Ciudad Obregón, Agua Prieta, Nacozari de García, Fronteras, Moctezuma, Sahuaripa y Yécora en el estado de Sonora; Guerrero y Madera en el estado de Chihuahua.

El río Mátape tiene un área de 7719 km², su nacimiento es al sur de Mazatán, Sonora y descarga en el vaso de la Presa Ignacio L. Alatorre, tiene una longitud de 82 km, su dirección general es de noroeste-suroeste y se alimenta con una gran cantidad de arroyos intermitentes. Destacan los centros de población de Guaymas y Empalme, Sonora.

El Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui-Mátape, representa 34% de la población del estado de Sonora y lo que corresponde a los municipios de Chihuahua es el 1.33% y tiene una superficie cercana a los 82,559.7 km² e integra las cuencas: Río Bavispe, Río Yaqui, Río

Papigochi y Río Mátape. En la Figura 4 se muestra el ámbito territorial del Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui-Mátape. (DOF, Circunscripción Territorial de los Organismos de Cuenca 2010)

Figura 4. Ámbito territorial del Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui-Mátape



Fuente: (Justo 2007)

Problemática general

A continuación se hace una descripción de los conflictos y problemática de acuerdo al Programa Hídrico Regional de la Región Hidrológica Administrativo II Noroeste del 2015 (PHR-RHA 2015).

- ✓ Conflictos por el trasvase de agua: construcción de acueductos para abastecer de agua potable a las poblaciones de Guaymas-Empalme (1991) y Hermosillo (2014).
- ✓ Las zonas urbanas tienen problemas en la infraestructura obsoleta de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- ✓ Las localidades en la zona rural presentan infraestructura obsoleta en el abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento, como tubería de conducción en mal estado.
- ✓ Las Cuenca de los ríos Yaqui y Mátape están sujetas a fenómenos hidrometeorológicos como las sequías de periodicidad variable y en particular por lluvias extraordinarias.
- ✓ En la Cuenca del río Mátape su principal fuente de abastecimiento es el agua subterránea en la mayoría de las actividades productivas. Debido a un manejo no sustentable, los acuíferos ubicados a lo largo de la costa se encuentran en estado de sobreexplotación y con problemas de intrusión salina.
- ✓ Ineficiente manejo en el uso del agua en zonas de riego, principalmente en la tecnificación del riego parcelario y la rehabilitación de canales primarios y secundarios en distritos, unidades de riego y particulares.
- ✓ Contaminación puntual y difusa, la primera tiene como origen descargas de localidades e industrias que no tratan el agua y la segunda la actividad agrícola y minera principalmente. En cuanto a la contaminación difusa se tiene la presencia de contaminación por agroquímicos y descargas de aguas residuales en las zonas agrícolas del Distrito de Riego Río Yaqui 041.
- ✓ Los efectos esperados del cambio climático harán que los desafíos actuales sean más difíciles de enfrentar para las cuencas Yaqui y Mátape, ya que los impactos del calentamiento global podrían afectar a los diversos sectores, sobre todo aquéllos que dependen del agua (PHR-RHA 2015).

Promoción para participar

En octubre de 1999 inició la promoción para la integración de comités locales de usuarios de las aguas nacionales en la cuenca hidrológica de los ríos Yaqui y Mátape. Con la finalidad de interactuar con los actores de los diferentes usos (agrícola, acuícola, pecuario, público urbano, industrial y de servicios), se determinó la división del río Yaqui en cuatro subregiones hidrológicas, que se les conoce como Comités Locales. En la parte alta de la cuenca del río Yaqui se le llama Río Yaqui-Moctezuma, en la zona centro Río Yaqui-Sahuaripa, en el mismo centro hacia el este se le nombró Río Yaqui-Papigochi y en la parte baja con el nombre del Valle del Yaqui; al río Mátape se le consideró un solo Comité Local. En la siguiente tabla se muestran los municipios que integran cada subregión o Comité Local, así como la población y el número de localidades que lo integran (véase Tabla 3).

Tabla 3. Municipios, localidades y habitantes por Comité Local

Comité Local	Municipios	Habitantes 2010	Número de localidades
Río Yaqui – Moctezuma	Moctezuma	4 680	25
	Cumpas	6 362	38
	Nacozari de García	12 751	29
	Fronteras	8 639	84
	Agua Prieta	79 138	155
	Tepache	1 365	2
	Divisaderos	813	3
	Granados	1 150	4
	Huásabas	962	5
	Bacadehuachi	1 252	7
	Nácori Chico	2 051	12
	Huachineras	1 350	19
	Bavispe	1 454	10
	Bacerac	1 467	11
	Villa Hidalgo	1 738	8
	Subtotal	125 172	412
Río Yaqui – Sahuaripa	Arivechi	1 253	6
	Bacanora	784	20
	Ónavas	399	8
	Sahuaripa	6 020	53
	San Javier	492	14
	San Pedro de la Cueva	1 604	27

	Soyopa	1 284	29
	Suaqui Grande	1 121	13
	Yécora	6 046	87
	Subtotal	19 003	257
Río Yaqui – Papigochi	Guerrero	39 226	462
	Madera	15 447	225
	Matachí	3 104	27
	Temosachi	6 212	137
	Subtotal	63 989	851
Valle del Yaqui	Cajeme	409 310	971
	Bácum	22 821	195
	San Ignacio Río Muerto	14 136	137
	Benito Juárez	22 009	76
	Rosario Tesopaco	5 226	109
	Subtotal	473 502	1 488
Río Mátape	Empalme	54 131	73
	Guaymas	149 299	334
	La Colorada	1 663	72
	Mazatán	1 350	21
	Villa Pesqueira	1 254	46
	Subtotal	207 697	546
Consejo de Cuenca	Total	889 363	3 554

Fuente: (PHR-RHA 2015), (INEGI 2010).

Mediante la promoción y participación activa de empleados de la entonces Gerencia Regional Noroeste, se invitó a todos los usuarios de las aguas nacionales para conocer los objetivos y alcances del Consejo de Cuenca, y a través de reuniones en cada subregión o Comité Local, se apoyó logísticamente a los usuarios para que ellos designaran a su representante y suplente por cada uso del agua, con la finalidad de que asistieran a la Asamblea de usuarios donde se instaló el Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui-Mátape (Justo 2007).

En julio de 2000 se instaló la asamblea de representantes de usuarios correspondiente al Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui-Mátape.

El Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui-Mátape, fue instalado el 30 de agosto de 2000. En la misma fecha, se instaló el Grupo de Seguimiento y Evaluación (GSE).

Instalación del CCRYM

En el período 1995-2000 se estableció como prioridad y meta la integración de Consejos de Cuenca por parte de la Comisión. En los Programas Hídricos Nacionales (PNH 2006), se señala que “una estrategia para un mejor aprovechamiento del agua, consiste en la participación e institucionalización de canales de comunicación de los niveles de gobierno estatal, municipal y de los usuarios en la planeación y administración del agua”. Derivado de lo anterior, la Comisión promovió y apoyó a los usuarios para el establecimiento de los Comités Locales y la participación de los usuarios en la programación hidráulica por uso y por subcuenca o subregión hidrológica (Justo 2007).

En julio de 2000 se instaló la asamblea de representantes de usuarios correspondiente al CCRYM, en el cual asistieron dependencias federales, estatales y municipales, así como representantes de cada uso registrado en la Comisión y sociedad en general. (Acta 2000)

La Asamblea eligió democráticamente a los Vocales Titulares y Suplentes por Uso de Agua, como lo tiene definido la LAN (DOF 1992). A continuación se enlista el nombre de los fundadores de la Primera Asamblea General de Usuarios en el 2000:

Presidente: Guillermo Guerrero Villalobos, Director General de la CONAGUA
Secretario Técnico: Miguel Ángel Jurado Márquez, Gerente Regional del Alto Noroeste
Vocales Estatal Titular: Armando López Nogales y Patricio Martínez García, Gobernadores de Sonora y Chihuahua.

Vocal Titular Uso Agrícola: Alejandro Ricaud Gracia

Vocal Titular Uso Pecuario: Eduardo Aguilar Laris

Vocal Titular Uso Público Urbano: José Luis Pablos Montes

Vocal Titular Uso Industrial: Ernesto García Méndez

Vocal Titular Uso Acuícola: Feliciano Sosa Verduzco

Vocal Titular Uso Servicios: Guillermo Kuraica García

En el proceso de aprendizaje y buscando el empoderamiento de los usuarios en los Consejos de Cuenca, esta estructura ha ido cambiando y proponiendo mejoras para buscar un manejo integral del agua, por lo que en el 2007 la CONAGUA acordó realizar un proceso de

“perfeccionamiento de los Consejos de Cuenca”. Este consiste en: reactivar los comités de usuarios y de la sociedad organizada, instalar la Asamblea General de Usuarios, gestionar Vocalías Federales y Municipales, aprobar sus Reglas de Integración, Operación y Funcionamiento, instalar la Gerencia Operativa y elegir al Presidente del Consejo de Cuenca.

En 2015, la estructura organizacional del CCRYM, está definida de la siguiente manera:

Presidente (Ciudadano)
Secretario Técnico (Director General del Organismo de Cuenca Noroeste)
Vocales Estatales Titular (Estados de Sonora y Chihuahua)
Vocales Federal Titular (SEMARNAT, SHCP, SALUD, SEDESOL, ENERGIA, ECONOMIA Y SAGARPA)
Vocales Municipal Titular (4, uno por cada comité local)
Vocales Titular Uso Agrícola (4, uno por cada comité local)
Vocales Titular del Uso Pecuario (4, uno por cada comité local)
Vocales Titular Uso Público Urbano (4, uno por cada comité local)
Vocal Titular Uso Industrial (4, uno por cada comité local)
Vocal Titular Uso Acuícola (2 representantes)
Vocal Titular de las Instituciones Académicas
Vocal Titular del Sector de Equidad de Género las Instituciones Académicas
Vocal Titular de la Sociedad Civil Organizada
Vocal Titular Sector Indígena
Presidente de la Asamblea General de Usuarios
Secretario de Actas de la Asamblea General de Usuarios

El Presidente será elegido por los integrantes del Consejo de Cuenca, no es necesario que sea funcionario, se busca que el representante sea un ciudadano y tenga el interés de consensuar acciones que beneficien a la cuenca.

El Secretario Técnico estará representado por el Director General del Organismo de Cuenca Noroeste, los Vocales Estatales son los Gobernadores de los Estados de Sonora y Chihuahua. Los Vocales de las dependencias federales son los delegados estatales. Los Vocales de los usuarios son aquellos que fueron elegidos en su respectivo comité local. Los Vocales representantes de Organismos No Gubernamentales, Académicos, Investigadores, representante Indígena y Equidad de Género son elegidos por invitación.

Los Órganos Auxiliares de los Consejos de Cuenca, son grupos especializados para un tarea en común, su objetivo es resolver problemas puntuales como pueden ser el saneamiento de la cuenca o una microcuenca, control de las aguas subterráneas, apoyo en la conducción de las políticas del Consejo de Cuenca, así como coadyuvar en la GIRH en espacios del ámbito territorial específico, con la finalidad de ejecutar acciones que den cumplimiento a la normatividad vigente y algo importante, la de consolidar la participación e involucramiento de los usuarios en la solución de conflictos.

Por lo anterior, los Consejos de Cuenca han creado órganos auxiliares denominados Comisiones de Cuenca, que atienden subcuencas, Comités de Cuenca para microcuencas, Comités Técnicos de Aguas Subterráneas para acuíferos y Comités de Playas Limpias que tienen por objeto promover el saneamiento de las playas, cuencas y acuíferos asociados a las mismas, así como prevenir y corregir la contaminación respetando la ecología nativa y elevando la calidad y el nivel de vida de la población local (Agua para todos 2015).

A continuación se enlista la estructura que integra el Consejo de Cuenca y sus órganos auxiliares:

- Asamblea General de Usuarios del Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui-Mátape
- Comisión de Operación y Vigilancia (COVI)
- Comité Técnico de Aguas Subterráneas San José de Guaymas (instalado en 2004)
- Comisión de Cuenca del Río Mátape (instalado en 2007)
- Comité de Playas Limpias de Guaymas (instalado en 2015)
- Comité Técnico de Aguas Subterráneas de Guerrero Yepomera (instalado en 2004)

El Consejo de cuenca y sus órganos auxiliares, tienen planes de gestión, documentos que regirán la política hidráulica en su ámbito administrativo, pero solo por un periodo donde está involucrada la política nacional del sector hídrico. Esto quiere decir que están alineados a los objetivos del sexenio en curso. No tienen una planeación a corto, mediano y largo plazo,

donde su objetivo sea la gestión con un enfoque GIRH, el mejoramiento en la administración del agua y políticas propias. Dependen de lo que haga la actual administración nacional, de los ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo y de los objetivos de los Programas Hídricos Nacional, Regional y Estatal.

Capítulo IV. Análisis y evaluación de la operación del CCRYM

En este capítulo se realiza el análisis de la Capacidad Institucional del CCRYM. Ésta se define como la capacidad, habilidad y destreza para enfrentar las fortalezas, problemas, amenazas y logros de la organización, de acuerdo a las atribuciones que la LAN les otorga y al enfoque de la GIRH.

El objetivo es evaluar los conceptos de las dimensiones de Cap-Net adaptadas a la necesidad de este trabajo aplicadas al CCRYM comparando con las atribuciones de la LAN y el enfoque de la GIRH.

La pregunta que se plantea para este capítulo está orientada al análisis de la capacidad institucional del CCRYM, por lo que: ¿Tiene el CCRYM la capacidad institucional para ejercer las atribuciones de la LAN? y ¿El CCRYM tiene la capacidad estructural para enfrentar los requerimientos de la GIRH, en particular la de planeación mediante la participación activa de sus integrantes?

Para alcanzar el objetivo y contestar la pregunta, este capítulo incluye la descripción de las dimensiones de la propuesta por Cap-Net y el análisis de 58 actas de reunión del GSE del CCRYM del periodo del 2000 al 2015.

La autoridad legal

En México, el Consejo de Cuenca es una instancia de coordinación y apoyo para la planeación hidráulica de su ámbito territorial con base en la GIRH, la LAN establece que tendrán facultadas de consulta y asesoría para alcanzar los objetivos de los Programas Hídricos Nacionales, por lo tanto, la LAN a través de la CONAGUA otorga la participación a los usuarios, organismos, académicos e investigadores en estas instancias de coordinación.

El marco legal del CCRYM, se compone de lo que establece la LAN y las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento. Son un espacio para la participación de los usuarios y la sociedad en general, es un instrumento que se utiliza en los foros o sesiones y para que hagan sus propuestas que contribuyan a la sustentabilidad hídrica. Esta herramienta solo les otorga una participación donde se puede proponer acciones, más no pueden llevarlas hasta su realización, sus propuestas solo las pueden ejecutar las dependencias de gobierno.

Por lo tanto, los usuarios y sociedad en general solo realizan actos de presencia y aprueban acciones ya sean propuestas por las dependencias y en su mayoría programas que son establecidos en las oficinas centrales de CONAGUA.

Por lo anterior, no se tiene la libertad para desarrollar estudios relacionados con las cuencas de los Ríos Yaqui y Mátape, sin la previa autorización de la dependencia de gobierno federal o estatal de acuerdo a su ámbito de competencia.

La capacidad institucional en el aspecto de autoridad legal, hace referencia a las facultades que la LAN le otorga al CCRYM para desarrollar con libertad la gestión con base a los planteamientos del enfoque que la GIRH establece. Aunque se avanza con el tiempo sobre la participación de los usuarios y sociedad en general, no es suficiente su desarrollo con las atribuciones actuales de acuerdo a la LAN, porque solo están limitados a consultas, orientaciones, aprobaciones, asesoría, entre otros, pero no a la de ser una autoridad autónoma y en especial con patrimonio propio.

El CCRYM tiene 15 años desde su instalación, y a la fecha carece de autonomía de la autoridad de CONAGUA, no tiene un espacio propio y no existe relación constante entre los usuarios y gobierno, y no hay medio o línea de comunicación entre ellos como los establece la LAN.

Actas y acuerdos

En este apartado se efectúa un análisis de las actas de reunión de las sesiones del Grupo de Seguimiento y Evaluación (GSE) del CCRYM. Responderemos las siguientes preguntas: ¿Quién organiza las reuniones de trabajo?, ¿Cuál es el formato que se sigue para las reuniones? y ¿Quiénes participan en las reuniones?

Para responder cada pregunta, es importante mencionar que desde el 2009 el CCRYM tiene un Gerente Operativo (GO), el cual entre sus responsabilidades, está organizar las reuniones del GSE y gestionar a nombre del CCRYM. El GO es definido como órgano auxiliar del CCRYM.

El primer Gerente Operativo (GO) del CCRYM fue aceptado por el GSE el día 27 de noviembre de 2008 en la sesión trigésima segunda, su nombre es Ing. Alberto Fernández Esquer. Su última participación fue el 23 de julio de 2009, donde presentó su renuncia, después de esa sesión, la autoridad de CONAGUA se siguió encargando de promocionar las reuniones de acuerdo a las necesidades de esta dependencia.

El segundo GO fue aprobado por el GSE el día 10 de marzo de 2010 en la sesión trigésima quinta, Ing. Marcelino Pérez Arena. Sin embargo, no se tiene registro en las actas de reuniones de su participación, por lo que suponemos no tuvo mucho interés en la organización.

El Ing. Héctor García Beltrán, fue el tercer GO del CCRYM y fue presentado por CONAGUA el 16 de noviembre de 2012 en la cuadragésima segunda reunión del GSE. Dicho Ingeniero sí tuvo participación en la gestión hídrica del ámbito territorial del Consejo, su última asistencia fue en la reunión cuadragésima quinta, celebrada el 15 de noviembre de 2014.

El 31 de enero de 2014 fue presentado el cuarto GO, Dr. Enrique Donnadiou Félix, en la reunión cuadragésima sexta del GSE y actualmente es el presidente del CCRYM.

La convocatoria para las reuniones del GSE y de la Asamblea de Usuarios del CCRYM, desde su instalación ha sido promovida por CONAGUA, la cual sigue siendo la responsable de los temas a tratar y dar seguimiento a los acuerdos que se tenga en las reuniones. Algunas actividades son responsabilidad del GO, solo que no ha tenido la capacidad para gestionar en representación de los usuarios, temas de importancia para la cuenca, ya que la mayor parte de ellas son propuestas de actividades de la CONAGUA.

La participación de los representantes de los usuarios tampoco ha sido halagador en las sesiones del GSE, en los registros que se tiene de las actas, los usuarios no asisten o hay poco interés en participar. Lo mismo ocurre con las dependencias federales, estatales y municipales, así como con la sociedad en general, al parecer no tienen el interés en ese tipo de foros.

En las actas destaca la participación del sector agrícola, con temas de interés ya que proponen estudios y la aplicación de programas orientados a la cultura del agua, a buscar soluciones a la contaminación de la cuenca, así como a mejorar la GIRH a través de instrumentos de participación de los usuarios de la zona media y alta de la cuenca. Sobresale que no se incluye apoyo financiero por parte de esas organizaciones agrícolas.

En resumen, hay poca participación o interés por parte de los usuarios y sociedad en general, no se tienen avances significativos en la gestión de los recursos hídricos del CCRYM, y el mismo GO ha renunciado por falta de recursos económicos o es removido por intereses políticos al cambiar las administraciones de CONAGUA.

De las actas se obtiene lo que son las funciones sustantivas, es decir, aquellas acciones que tienen una relación con la GIRH y son directamente motivadas por los actores del agua, como

son los usuarios, académicos e investigadores y organizaciones no gubernamentales. Un ejemplo es la solicitud por parte de los usuarios de realizar el presupuesto para el siguiente año, mediante mesas de trabajo donde se puedan priorizar los estudios y obras de acuerdo a las necesidades de la cuenca. Del 2000 hasta 2015, revisando las actas de reunión, se tienen identificadas 75 funciones consideradas sustantivas, lo que representa un 24% del total de las acciones.

Las funciones adjetivas, son aquellas atribuciones administrativas que pertenecen a las actividades de una dependencia de gobierno, casi siempre a funciones de la CONAGUA, donde solicitan al GSE su colaboración, revisión y aprobación de estudios, proyectos, programa y ejercicio de los recursos fiscales. De lo anterior, tenemos que en las actas fueron identificadas 232 acciones, de las cuales el 76% del total de acciones, fueron propuestas en su mayoría por la CONAGUA.

Dirección y composición del consejo

La estructura del CCRYM está establecida en la LAN, desde su promoción para la instalación hasta la actualidad, no se han realizado cambios significativos en esa composición, por lo anterior nos hacemos las siguientes preguntas: ¿Quién controla el Consejo? y ¿Qué puede hacer sobre su composición o estructura?

EL CCRYM tiene órganos auxiliares (OA) que están permanentemente gestionando ante quien corresponda temas relacionados con su ámbito territorial. Con el tiempo, estos OA se han establecido para ciertos temas y después desaparecen, mientras otros siguen permaneciendo como es el caso de los COTAS y GO, pero las Comisiones de Cuenca como fue la del Río Mátape, solo estuvieron operando algunos años después de su instalación. Aunque hay esfuerzos para reactivarlos, no se ha llegado a acuerdos sustanciales con los principales actores para el reinicio de operaciones.

La capacidad institucional del CCRYM con respecto a su estructura, es dependiente de lo que marca la LAN y a su vez no se han realizado cambios por el poco interés de los usuarios de participar. Esto ocurre porque las dependencias de gobierno se ven rebasadas o porque la administración de CONAGUA en ese momento no tiene interés en hacerlo, ya sea por cuestiones políticas o falta de recursos fiscales.

La estructura actual es promovida por CONAGUA, quien de cierta manera es el patrocinador de las reuniones y los que proponen las fechas de estas sesiones, por lo anterior, se puede decir que la participación de los usuarios y sociedad en general se ve limitada.

El ámbito territorial de los Ríos Yaqui y Mátape es amplio y diverso, y aunque se busca la participación de todos a través de representantes elegidos por ellos, los intereses de grupos económicos superan a los intereses de la gestión integrada del recurso hídrico, porque se ve limitada su acción de participación a solo una zona, que en este caso es la parte baja de la cuenca del Río Yaqui y del Río Mátape.

A pesar de que los usuarios tienen un foro de participación en el CCRYM y tienen OA de apoyo, como es el GO, el control de las sesiones sigue siendo de CONAGUA, posiblemente porque los usuarios y la sociedad organizada no tienen fines comunes, solo buscan los intereses de grupo y no hay un líder no gubernamental.

En el caso de los OA, cuyo ámbito territorial es menor, tienen estructuras y dirección mejor establecida, por lo que pueden tener mayor participación en sus reuniones y proponer mejoras en la gestión, con la finalidad de buscar la sustentabilidad hídrica.

Por lo anterior, la capacidad institucional de esta dimensión es limitada ya que no hay autonomía y voluntad para establecer una estructura apropiada y funcional, donde el principal interés sea la GIRH.

Membresía y participación en las sesiones

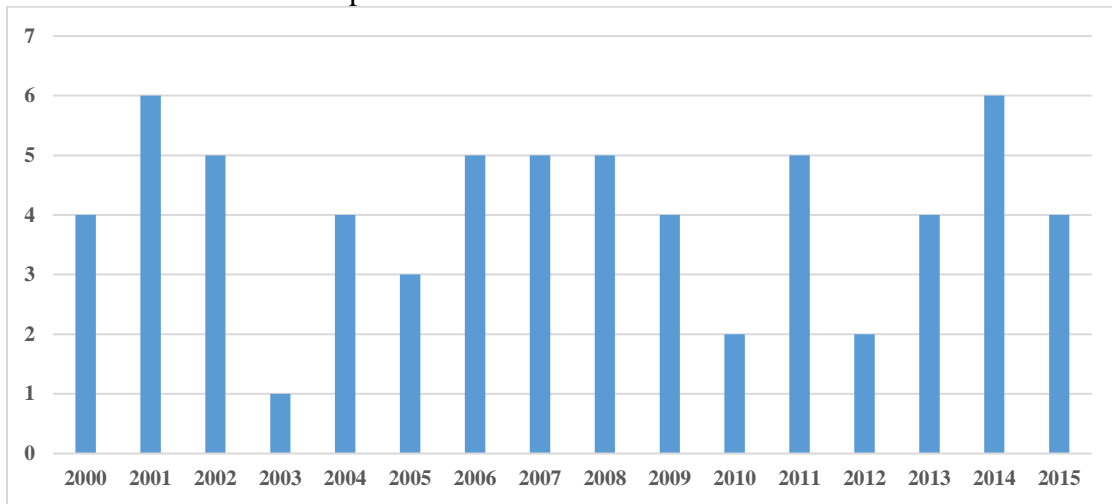
Para formar parte de la estructura del CCRYM se debe de tener la autorización de la CONAGUA, ya que se debe de cumplir con los requisitos que la LAN establece. Los usuarios deben de contar con una concesión o título de aguas nacionales y para la sociedad en general que solicite participación, existen mecanismos para su representación dentro del mismo, al igual que para las instituciones académicas y de investigación.

La LAN establece los mecanismos de participación y de representación en el Consejo de Cuenca, por lo tanto, el CCRYM no tiene diferencias respecto a la estructura y participación por medio de representantes.

Mediante asamblea del CCRYM se elige a representantes por uso de agua, por academias e investigadores, así como representantes de grupos étnicos y grupos no gubernamentales, donde cada representante tiene voto y voz. Una vez seleccionados los representantes de cada una de las ramas, se les convoca para que participen en el GSE, el foro donde todos en su conjunto participan para la GIRH. En teoría así debe de ser, en la práctica, existe rotación de representantes en cada uno de los participantes; pensamos que es por falta de interés o por no ser un foro donde tenían esperanza de proponer y obtener beneficios a cambio, ya sea estudios, decisiones locales, mejoras en una cuenca o prioridad en ciertos programas de apoyo.

Normalmente la CONAGUA convoca a reuniones del GSE. Entre el 2000 y el 2015, se reunió 58 veces, por lo que se tiene un promedio de 3.4 reuniones al año. La participación y asistencia de los principales actores, en promedio en cada sesión fue de 15 personas (véase Gráfica 1).

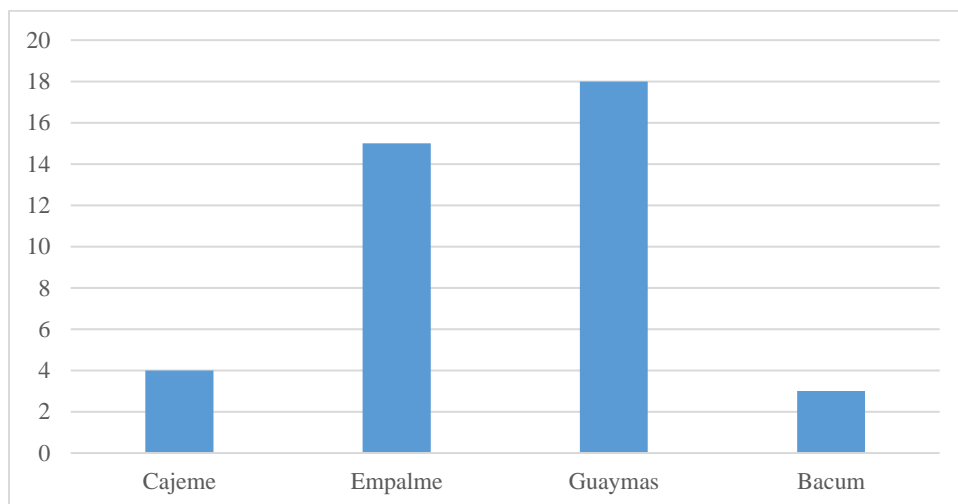
Gráfica 1. Reuniones por año del GSE del 2000 al 2015



Fuente: (ACTAS 2000-2015)

Cabe mencionar que de esas 15 personas, 5 son de CONAGUA, ya sea para apoyo o representantes de las áreas para informar de los avances en los programas. Además hay un representante del Gobierno del Estado de Sonora, el de Chihuahua solo asiste a las Asambleas de Usuarios y varía la representación de otras dependencias federales y municipales. En la Gráfica 2 se representa las veces que participaron los Vocales Municipales.

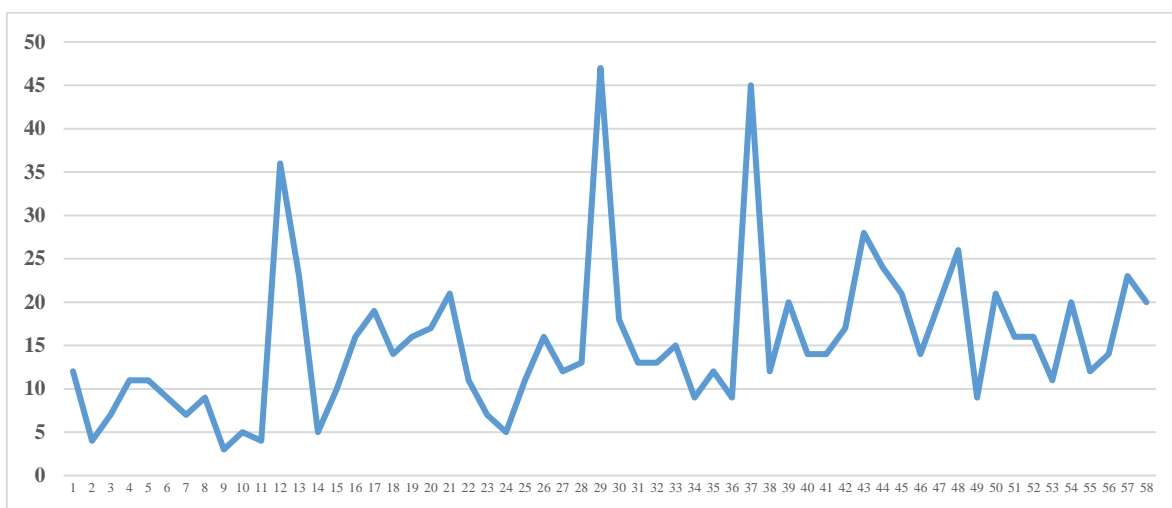
Gráfica 2. Número de participantes Vocales Municipales por reunión del GSE



Fuente: (ACTAS 2000-2015)

Hay un representante del sector académico, un representante del sector no gubernamental y, por último, la representación de los usuarios, que en promedio fue de 6 personas, de las cuales 2 son del uso agrícola. Los de mayor participación son los Usos Agrícolas, Industrial y Público Urbano. La Gráfica 3 representa el número de participantes de los vocales en las reuniones del GSE.

Gráfica 3. Número de participantes Vocales por reunión del GSE

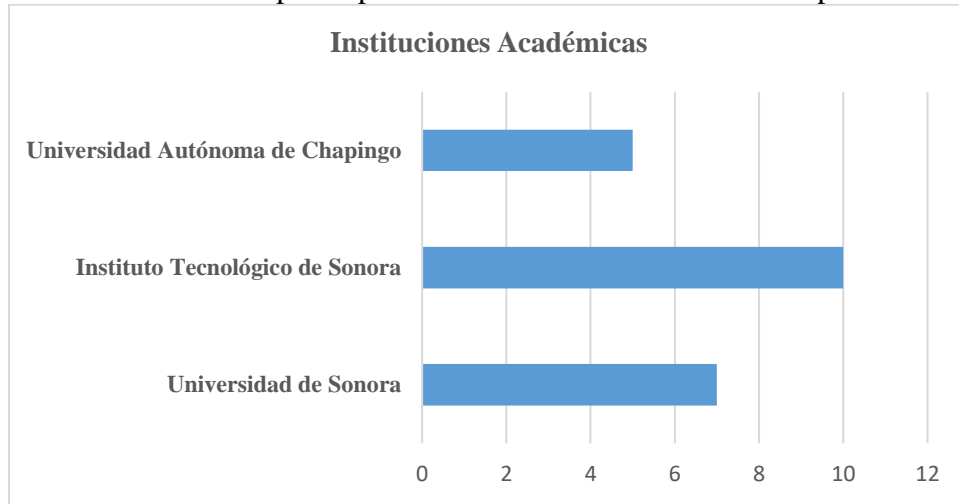


Fuente: (ACTAS 2000-2015)

Los representantes de los usuarios que se convirtieron en Vocales Titulares y Suplentes por cada uno de los usos que puede existir en el ámbito territorial del CCRYM, deben de ser 5 y solo 3 participan regularmente, ya que el ganadero y acuícola, no asisten con regularidad.

En el GSE también están invitados los Académicos, Investigadores, representantes Indígena, de Equidad de Género y Asociaciones No Gubernamentales. El que mayor participación tiene es el Académico a través el ITSON (véase Gráfica 4).

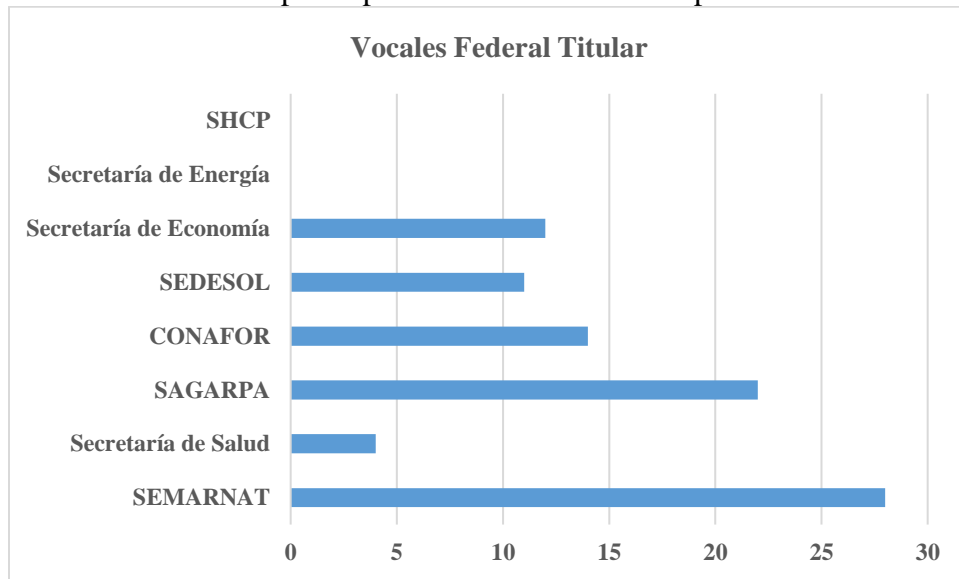
Gráfica 4. Número de participantes de Instituciones Académicas por reunión del GSE



Fuente: (ACTAS 2000-2015)

Las dependencias federales que tienen participación en el GSE son: Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Salud (SALUD), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Energía (ENERGIA), Secretaría de Economía (ECONOMIA) y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca (SAGARPA). SEMARNAT y SAGARPA son las que tienen mayor participación de asistencia en las sesiones y, de acuerdo a las actas, las dependencias que no tienen un registro de asistencia es la SHCP y ENERGIA (véase Gráfica 5).

Gráfica 5. Número de participantes Vocales Federales por reunión del GSE



Fuente: (ACTAS 2000-2015)

La duración de los Vocales Titulares y Suplentes, será de 3 años y podrán ser reelectos por otro periodo similar por medio de la Asamblea de Usuarios, en caso de renuncia del Titular, el Suplente entrará en su lugar.

Finanzas y recursos que maneja el consejo de cuenca

En esta parte se revisarán los ingresos financieros que ha manejado el CCRYM y reflexionaremos sobre qué tanta capacidad de gestión le dan estos recursos.

Durante los años del 2000 hasta el 2008 el CCRYM operó sin recursos, hasta que se programaron por medio de una aportación gubernamental, mediante la formalización de convenios de coordinación para el apoyo operativo de los mismos. Estos recursos fueron administrados por el GO, y fueron dedicados a pago de nómina y renta de oficinas.

Los Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares se financian con recursos federales a través de CONAGUA (50%) y el Gobierno del Estado de Sonora (50%). Sin embargo, cada año han disminuido las aportaciones.

Desde el año 2009 la asignación presupuestal por parte de la Federación y los Estados, llega después del mes de Septiembre y no se pueden adquirir compromisos antes de esa fecha, ya que existe la posibilidad de recortes presupuestales por parte de ambas instancias de gobierno (véase Tabla 4).

Tabla 4. Aportaciones para la operación de la Gerencia Operativa del 2009 al 2015

Aportaciones en miles de pesos			
Año	Federal	Estatal	Total
2000-2008	0.00	0.00	0.00
2009	650.00	650.00	1300.00
2010	650.00	650.00	1300.00
2011	600.00	600.00	1200.00
2012	600.00	600.00	1200.00
2013	530.00	530.00	1060.00
2014	600.00	600.00	1200.00
2015	630.00	630.00	1260.00

Fuente: (CONVENIOS 2009-2015)

En las actas se refleja la motivación para participar de los usuarios y organismos no gubernamentales en los primeros años de asistencia a las reuniones del GSE en el CCRYM, particularmente en el tema de obtener recursos de otras fuentes de financiamiento para su operación. Posteriormente, en las reuniones van descubriendo que no está permitido por cuestiones de normatividad hacendaria y que solamente convirtiéndose en una Asociación Civil, lograrán gestionar recursos de instituciones nacionales e internacionales.

En resumen, podemos constatar que la Capacidad Institucional del CCRYM, se ve afectada por las ataduras que de origen se tiene con la CONAGUA, ya que el Consejo de Cuenca es solo una instancia que es utilizada para cumplir con la normatividad vigente en la LAN.

Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

En las revisiones de las reuniones de trabajo del GSE del CCRYM para analizar la capacidad para involucrarse en la Gestión Integrada del Recurso Hídrico, se observó que la participación de los actores claves es deficiente por lo que se refiere a su asistencia, las cuales no son frecuentes y muestran desinterés en las invitaciones.

Los cambios en las políticas públicas sexenales en los gobiernos federales, provocan que no se utilicen los diagnósticos de la situación hídrica de sus antecesores y sean ignorados. Éstos se reinventan de acuerdo al interés de los funcionarios que toman las decisiones, sin importar los planteamientos de problemas del periodo pasado, provocando modificaciones radicales en los asuntos de interés de las sesiones del GSE, sobre todo, cuando los actores se han involucrado en proyectos de sustentabilidad hídrica. Este descontrol y falta de seguimiento a proyectos donde fueron claves en su diseño, desalienta el seguir perteneciendo al Consejo de Cuenca.

La dimensión marco legal de los consejos de cuenca está dictada por la normatividad vigente de la LAN, sus atribuciones y obligaciones son las mismas para todos, enfocadas a contribuir en la GIRH, concertar prioridades del uso del agua, conocer y difundir la planeación hídrica, participar en la gestión del agua, promover la participación de las autoridades de gobierno, desarrollar y revisar los programas, promover y participar en la disponibilidad del agua. Todas las funciones deben de estar coordinadas por el Organismo de Cuenca. Por lo tanto, la normatividad aplica para el CCRYM, así mismo las Reglas generales de integración, organización y funcionamiento son similares para todos los Consejos de Cuenca.

Por lo anterior, el marco legal no varía y aplica las mismas atribuciones, limitando a los participantes a no incluir variantes en las funciones, haciendo que no se logre incorporar otros lineamientos que otorguen autonomía en las decisiones para mejorar la relación entre los diferentes usos y llegar a consensos sobre sustentabilidad hídrica.

En la dimensión que se refiere a la organización estructural, la organización del CCRYM está establecida en la LAN y Reglas de funcionamiento, así como las funciones de cada órgano auxiliar y funcional, lo cual fue proporcionado por CONAGUA y no de una propuesta planteada por los usuarios. Todo lo que se tiene actualmente proviene de la CONAGUA y con participación de la Comisión Estatal del Agua Estado de Sonora (CEA), cuando debería de ser una propuesta de los usuarios para que se adecúe de acuerdo a las necesidades de la región.

En el apartado de membresía de actores claves, podemos destacar que la elección de vocales titulares y suplentes de los usuarios y organizaciones no gubernamentales tiene una metodología a través de las Reglas de Funcionamiento, así como su periodo de permanencia. Quien promociona la participación de los usuarios y la sociedad es CONAGUA, en pocas ocasiones son los intereses de los usuarios los que guían las sesiones del GSE. Al terminar su periodo de 3 años, se repite la metodología de elección de vocales, pero siempre es la CONAGUA quien realiza el trabajo.

La elección de los usuarios y organizaciones no gubernamentales debe de cumplir con requisitos, entre ellos pertenecer y tener interés en la cuenca. La inexperiencia de los elegidos en asuntos relacionados con la GIRH, provoca un estancamiento en sus intervenciones, mientras se involucran solo son espectadores que buscan resolver asuntos particulares, en lugar de ver por todos sus representados. Capacitar a los usuarios bajo los principios de la GIRH, es un tema prioritario.

El CCRYM depende de la asignación de los recursos que la Federación y el Estado le otorgan mediante convenios de coordinación que se realizan cada año. No tienen recursos propios, no gestionan con organismos internacionales sin la intervención de una dependencia gubernamental que en este caso es la CONAGUA.

Los recursos fiscales asignados a las gerencias operativas del Consejo de Cuenca van disminuyendo a través de los años. En este sentido se hace difícil la gestión, complicando su capacidad institucional en el marco normativo, de planeación y aplicación de recursos.

Los integrantes del CCRYM tiene carácter honorífico, el área operativa llamada GO, recibe recursos limitados por partes iguales entre la Federación y el Estado, recursos que son etiquetados para salarios, viáticos, renta de oficina y en ocasiones a financiar estudios que tiene que ser aprobados por el Estado. Los recursos asignados son insuficientes para realizar la gestión en el ámbito territorial, así que solo se limita a trabajar en la parte baja de cuenca. En resumen, se tiene que reorganizar y replantear la funcionalidad del CCRYM, promover que los usuarios tengan interés por el manejo y preservación de su cuenca con los principios de la GIRH, y que las dependencias de los tres niveles de gobierno que deben de participar en la sesiones, asistan y respeten la normatividad vigente.

El CCRYM está lejos de tener una autonomía, sin la dependencia estructural del gobierno y sobre todo sin el financiamiento que le permita planear a mediano y largo plazo. Viven del presente y eso provoca incertidumbre entre sus integrantes.

Recomendaciones

Proponer cambios en el Marco Legal del Consejo de Cuenca, como ampliar sus funciones y atribuciones, será un trabajo arduo, sobre todo por el hecho de que solo puede hacerlo el

poder legislativo. Los cambios requeridos o funcionales, en particular sobre las obligaciones de los Consejos de Cuenca, se propone sean autónomos, con facultades y atribuciones en la GIRH en su ámbito territorial, no depender de los recursos fiscales y buscar financiamiento nacional e internacional, con la finalidad de tener la capacidad financiera requerida para ejercer funciones que busquen la sustentabilidad hídrica de la cuenca.

La estructura de los Consejos de Cuenca, está definida en las Reglas generales de integración, organización y funcionamiento, realizar cambios es tarea difícil. Será necesario realizar un estudio que involucre a los actores y sobre todo a la sensibilidad de la CONAGUA para que los cambios puedan ser efectivos y sobre todo adecuarlos a los nuevos tiempos y necesidades de la cuenca y lleven al logro de los objetivos esenciales de la GIRH.

Los Organismos de Cuenca de la CONAGUA y las dependencias Federales, Estatales y Municipales, así como los investigadores y organizaciones no gubernamentales, deben de ser instancias técnicas que aporten soluciones a la sustentabilidad hídrica de la cuenca, y el Consejos de Cuenca la instancia donde se realice la participación social en la gestión del agua.

Otorgar autonomía al CCRYM, donde se le asignen mayores recursos, y que no sean solo para mantener una oficina, debe de ser una prioridad para que pueden programar y ejecutar acciones en beneficio de su ámbito territorial mediante los principios de la GIRH.

La gestión del agua requiere fortalecer factores como la gobernabilidad, la coordinación entre políticas y programas de diferentes dependencias de gobierno, la eliminación de subsidios que no contribuyen a mejorar, la eficiencia en el gasto público, y resolver las brechas entre la sociedad. Asimismo, requiere mejorar los servicios de agua potable y saneamiento de tal forma que sean eficientes y auto-sostenibles.

Concentrar la toma de decisiones en una zona, ya sea por el poder económico o por razones políticas, desatiende otras regiones de la cuenca del río Yaqui, por lo que es necesario fomentar y diseminar acciones que beneficien a la zona media y alta donde se ubican otros usuarios.

En el tema de gobernanza (nueva forma) y gobernabilidad (estado y actores) del agua como pre-requisito para gestionar de manera efectiva la implementación de políticas públicas, debe fomentarse ajustar las demandas de agua y redistribuir responsabilidades multinivel.

El sector hídrico tiene un gran catálogo de acciones que se apoyan en el gasto público pero carece de planes de estrategia financiera a nivel de región y cuenca, con el agravante de que la contribución de los usuarios a las inversiones del sector, es realmente baja.

La Gerencia Operativa debe de fortalecer la gestión a otras regiones de las cuencas, aquellas que por su ubicación geográfica no tienen forma de acceder a las reuniones y por lo tanto desconocen el funcionamiento de los Consejos de Cuenca.

La gestión integrada del recurso hídrico tendrá que tomar en cuenta las capacidades y funcionamiento del medio natural, las variaciones espaciales y temporales de los recursos, la demanda sobre los mismos, los intereses sectoriales y de los diversos actores, pasando sucesivamente por etapas de planeación y ordenamiento de los usos del agua, para lograr los equilibrios que favorezcan la preservación y protección de los recursos y deberá incidir en una mayor productividad del uso de los mismos.

Se requiere de procesos intensos de descentralización y la integración de los actores locales en el manejo, administración y aprovechamiento de sus recursos, lo cual incluye procesos políticos, organizacionales y administrativos para que los interesados, participen más ampliamente en la toma de decisiones y en la puesta en marcha de las mismas.

Tomar conciencia de que los recursos naturales y el medio ambiente, cuyo tiempo de duración excede el de la generación actual, debe priorizar no sólo en explotarlos, sino en obtener valor agregado sin afectar negativamente la base de sustento, esto como un acto de equidad inter-generacional.

Crear un catálogo para el CCRYM de los estudios, planes directores, planes de gestión, programas de diferentes dependencias relacionados con el medio ambiente y en particular con el sector hídrico que se tiene en la CONAGUA y otras dependencias de los tres órdenes de gobierno. Generar un catálogo de proyectos para las cuencas de los ríos Yaqui y Mátape, donde se incluyan los diferentes usos del agua y que su objetivo sea la sustentabilidad hídrica.

Capítulo VI. Bibliografía

Agua para todos. (2015). Sobre el análisis y discusión de los consejos y comités de cuenca. <http://aguaparatodos.org.mx/sobre-el-analisis-y-discusion-de-los-consejos-y-comites-de-cuenca/>. (último acceso: 9 de Noviembre de 2017).

Cap-Net - UNDP. (2008). *Performance and Capacity in River Basin Organizations. Cross-case Comparison of Four RBOs. CAP-NET UNDP*. http://waterwiki.net/images/0/05/Final_RBO_Performance_and_Capacity.doc. (último acceso: Junio de 2017).

Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui y Mátape. (2015). *Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui-Mátape*. Organismo de Cuenca Noroeste. Comisión Nacional del Agua. Ciudad Obregón, Cajeme, Sonora.

Comisión Nacional del Agua. (2000). *Acta constitutiva y de establecimiento del Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui y Mátape*. Organismo de Cuenca Noroeste. Ciudad Obregón, Cajeme, Sonora.

Comisión Nacional del Agua. (2000-2015). *Actas de reuniones del Grupo de Seguimiento y Evaluación del Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui y Mátape periodo 2000-2015*. Organismo de Cuenca Noroeste. Ciudad Obregón, Cajeme, Sonora.

Comisión Nacional del Agua. (2000-2015). *Actas de sesiones de representantes de usuarios del Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui y Mátape periodo 2000-2015*. Organismo de Cuenca Noroeste. Ciudad Obregón, Cajeme, Sonora.

Comisión Nacional del Agua. (2015). *Programa Hídrico Regional de la Región Hidrológica Administrativo II Noroeste 2014-2018*. Organismo de Cuenca Noroeste. Hermosillo, Sonora.

Comisión Nacional del Agua. (2016). *Presentación de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento*. Coordinación de Consejos de Cuenca. México: Comisión Nacional del Agua. México.

Comisión Nacional del Agua-Comisión Estatal del Agua en Sonora. (2009-2015). *Convenios de Colaboración y Anexos técnicos y ejecución*. Organismos de Cuenca Noroeste-Gobierno del Estado de Sonora. Hermosillo, Sonora.

Diario Oficial de la Federación. (1989). *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. México.

Diario Oficial de la Federación. (1992). *Ley de Aguas Nacionales*. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. México.

Diario Oficial de la Federación. (2004). *Reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales*. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. México.

Diario Oficial de la Federación. (2008). *Programa Nacional Hídrico 2007-2012*. Comisión Nacional del Agua. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. México.

Diario Oficial de la Federación. (2010). *Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial de los organismos de Cuenca de la Comisión Nacional del Agua*. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. México.

Distrito de Riego del Río Yaqui S. de R.L. de I.P. y C.V. (2015). *Antecedentes del Río Yaqui*. <http://drryaqui.org.mx/antecedentes.html> (último acceso: 2018).

Donnadieu, Enrique. (2014). *Plan de gestión de la cuenca del Río Yaqui: propuesta de acciones 2014-2018*. Programa de trabajo. Ciudad Obregón, Cajeme, Sonora.

Dourejeanni, Axel y Jouravlev, Andrei. (2001). *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua: desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del programa 21*. Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/> (último acceso: 2017).

Justo, Saúl. (2007). *La participación de los usuarios de aguas nacionales del valle de yaqui en el Consejo de Cuenca de los Ríos Yaqui Mátape*. Colegio de Sonora. Hermosillo, Sonora.

Naciones Unidas. (2014). *Decenio del Agua Fuente de Vida 2005-2015: Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH)*. Naciones Unidas-Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ONU-DAES).

Olivera, Mauricio y Castro, Felipe. (2011). *Diseño de un índice de capacidad institucional para la efectividad del gasto público*. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo Centro de Investigación Económica y Social. Bogotá, Colombia.

Pérez, Julián y Gardey, Ana. (2012). *Definiciones de capacidad*. <https://definicion.de/capacidad/> (último acceso: 2017).

Pochat, Víctor. (2008). *Principios de gestión integrada de los recursos hídricos: Bases para el desarrollo de planes nacionales*. Asociación Mundial para el Agua (GWP), Comité de Consejo Técnico (TAC). Revista. Brasil.

Valencia, Díaz y Vargas. (2004). *La gestión integrada de los recursos hídricos en México: un nuevo paradigma en el manejo del agua*. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. México.