

I.	La naturaleza de la descentralización en México	25
II.	Los consejos de cuenca como experiencias de descentralización en materia de agua	27
III.	El caso de la cuenca del Río Sonora	33
IV.	El marco federal mexicano	43
1.	La coordinación como principio de organización . .	45
2.	La coordinación como título competencial formal o procedimental	45
3.	La coordinación como fórmula de cooperación . .	46
4.	La coordinación o la concurrencia como título competencial material	46

CAPÍTULO SEGUNDO

LA DESCENTRALIZACIÓN

I. 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 implementación se ha dirigido 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,²¹ 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, el presidente De la Madrid envió al Congreso de la Unión, una iniciativa para modificar el artículo 115 de la Constitución Política; con esta re-

²¹ *La descentralización en México. De la reforma municipal al nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

forma se fortaleció el orden de gobierno municipal, al que se dotaba de nuevas atribuciones y recursos, en la iniciativa se delineó 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 a los gobiernos estatales la responsabilidad absoluta de la educación básica y normal federal, 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.²²

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*. El proceso se inició en los servicios dirigidos a población abierta (la que no está incorporada a algún sistema de seguridad social), y se propuso 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 re-

²² Aguilar Villanueva, Luis F., “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Hacia un nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

cursos 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 4o. 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.

II. 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 Hidráulico²³ 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 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.

²³ *Antología de la Planeación en México*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Fondo de Cultura Económica, 1985, t. 5.

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 en 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 titu-

lares 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 reformó el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales y se modificó la estructura interna de los consejos de cuenca; se buscó un mayor balance entre representantes gubernamentales y usuarios; se redujo el número de los primeros y se consideró ilimitado el de los segundos. En ese mismo año se creó dentro de la estructura de la CNA la Gerencia de Coordinación de Consejos de Cuenca, a la que se confió la estrategia general para la creación de los consejos, que constaba de cuatro fases: gestación, instalación, consolidación inicial y operación y desarrollo.

En suma, 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.

Dicha coordinación 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,²⁴ 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.

²⁴ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1979; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1973; *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

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

no, 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.

III. 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. Al respecto, Moreno²⁵ presenta algunos datos:

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

<i>Acuífero</i>	<i>Recarga</i>	<i>Volumen concesionado</i>	<i>Volumen de extracción (según estudios técnicos)</i>	<i>Déficit</i>
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
<i>Total</i>	446	690	654	-244

²⁵ *Op. cit.*, nota 18, p. 395.

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

<i>Subcuenca</i>	<i>Km²</i>	<i>Tasa de erosión anual (toneladas/km²)</i>	<i>Lámina de suelo perdida (mm)</i>
San Miguel	4 216	271.85	13.59
Zanjón	4 300	104.14	5.21
<i>Total</i>	20 197		
<i>Promedio</i>		206.79	10.34

FUENTE: Comisión Estatal del Agua.

La misma CEA ha reportado que más de 90% 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% de dicho uso en la cuenca del Río Sonora, entró en una crisis severa en 1999; sus 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 había 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 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...”, se agrega 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 consensuar 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 implementación, 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", y se señaló en el acuerdo correspondiente lo siguiente:

Con respecto al punto núm. 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, y en el punto 3 del orden del día: "Seguimiento de acuerdos del Consejo de Cuenca y del GSE", en el acuerdo correspondiente se asentó lo siguiente:

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.

No fue hasta ocho meses después, en la decimoprimería 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, cuando se señaló en el punto 6: "Propuesta de creación de órganos auxiliares", y se derivó 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 decimasegunda sesión de trabajo del GSE. En el orden del día se contempló la “Presentación de avances de la mesa de trabajo Sobreexplotación del Acuífero de la Costa de Hermosillo”, y se hicieron 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 decimacuarta sesión de trabajo, y en ella se contempló la “Evaluación del programa 2001 y presentación de la propuesta del programa 2002”. Al respecto se comentó 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 dijo 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 decimasexta reunión de trabajo del GSE, el vocal pecuario manifestó “...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 decimanovena sesión del GSE, del 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 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, del 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 vialidad 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.

IV. 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 facul-

tades 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,²⁶ 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

²⁶ “Comentario al artículo 124 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 953-959.

coordinación que ofrece José Ma. Serna de la Garza,²⁷ 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 *concurrencia*.

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 constitucional²⁸ 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...”.

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

²⁷ “El régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano”, *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

²⁸ Artículo 20., inciso B, fracción I.

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, y se señala como ejemplo el caso de la regulación “conjunta y coordinada” de las conurbaciones.²⁹

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 federati-

²⁹ Artículo 122 constitucional, apartado G, inciso c).

vas que establece el artículo 124 ya mencionado se ha traducido en que la Constitución ha otorgado muy pocas materias a los estados; como ejemplo basta el listado de las treinta 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; así mismo 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,³⁰ 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.

³⁰ Díaz y Díaz, Martín, *Méjico 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 Vázquez Pando, 1996.

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 en 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 en 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.