

INTRODUCCIÓN

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

(Exposición al Soberano Congreso
Constituyente de 1823)

Urbano Farías¹ ha dicho que en México, las tierras y las aguas tienen un tratamiento diferente, derivado de su distinta naturaleza jurídica. Las primeras son de propiedad privada y, por excepción, pública, mientras que las segundas son públicas, y excepcionalmente pueden entrar al dominio de los particulares. En todo caso, dicho dominio es sui géneris, por la naturaleza cambiante y fugitiva que tienen las aguas, que las hace inaprensibles. Es más bien un derecho de explotación, no de propiedad en el sentido tradicional del concepto, si bien el párrafo quinto y la fracción I del artículo 27 constitucional contemplan la posibilidad de que por excepción, haya agua susceptible de apropiación por particulares —entendiendo por tales a cualquier persona física o moral distinta a “la nación”— siempre y cuando no sean aguas nacionales—. En realidad, ello implica una titularidad del derecho para explotar, usar o aprovechar un bien que está en un constante devenir, y no una propiedad privada sobre un bien aprensible en el sentido tradicional.

En México, la regla es que, por principio, las aguas subterráneas y superficiales son nacionales. Su gestión proviene de un

¹ *Derecho mexicano de aguas nacionales*, México, Porrúa, 1998.

proceso de centralización que inició en 1888, se abrió camino en la Constitución de 1917 y, posteriormente, con la Comisión Nacional de Irrigación, la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la actual Comisión Nacional del Agua, y a pesar de que esta última y la Constitución liberal de 1857 respetaron dos esferas soberanas —Federación y estados— la práctica política y administrativa fue adquiriendo, cada vez más, rasgos centralistas, con la intención de consolidar la integridad territorial y la identidad nacional. La meta última era consolidar un verdadero Estado nacional. La centralización administrativa, política y económica ha sido la característica dominante del arreglo federal mexicano, con un resultado evidente: el gobierno federal se ubica por encima de la soberanía de los estados y de la autonomía de los municipios.

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

Esta situación, reconocida explícitamente por el gobierno federal en distintas épocas y a propósito de las más variadas materias, ha sido replanteada a través de compromisos políticos, expresados en los últimos años en un conjunto de documentos rectores en esta materia, en especial el Programa Nacional Hidráulico 2001-2006, así como en lo que puede ser señalado como el esfuerzo legislativo más importante llevado a cabo en catorce años; es decir, la reforma a la Ley de Aguas Nacionales de abril de 2004. En uno y otro documentos, así como en una infinidad de programas, acuerdos, convenios, discursos, etcétera, el tema de la excesiva centralización que ha padecido la gestión del agua en

México, y sus consecuencias, encontró su antídoto mediante lo que en ambos instrumentos se reconoce como la descentralización de las decisiones hacia los gobiernos locales y los usuarios.

Este ensayo se propone demostrar que a pesar de los compromisos programáticos y políticos del gobierno federal y de la extensa reforma legislativa que por primera vez en la historia de México introdujo el tema de la descentralización en el texto de la Ley, los estados, los municipios y los usuarios padecen hoy una centralización de la gestión del agua en nuestro país, que se inició en 1888, se consolidó con el proceso revolucionario formalmente expresado en la Constitución de 1917, y no ha hecho otra cosa que afirmarse y refinarse con el paso de los años, lo que obliga a discutir y reconocer la situación en la que nos encontramos, y, a partir de ahí, construir colectivamente una nueva matriz federal en la materia que supere la visión autoritaria y, por la suerte misma del sector, abra la puerta a un federalismo cooperativo.

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

Si bien desde los años noventa del siglo XX, en México se abrieron espacios para la participación ciudadana y la oposición política, la democracia ha quedado limitada a los asuntos electorales, sin que, como lo afirma Rafael Morales Ramírez,² hubiera una redistribución formal del poder entre centro y regiones, ejemplificando que el pacto federativo no sufrió ningún cambio, a pesar de ser el ámbito local donde se presentarían por vez primera la pluralización de los puestos públicos y de representación, la alternancia y el surgimiento de gobiernos divididos. Esto es, la transición a la democracia ha traído, en realidad, una nueva for-

² “Nuevos campos de juego: mecanismos de acuerdo para el federalismo mexicano”, *Foro Internacional*, 181, 2005.

ma de acceder al poder, pero no mecanismos renovados para su ejercicio, lo que en el caso del agua resulta en una insuficiencia mayor, pues contrariamente a lo que experimentan otros sectores de la gestión pública mexicana, en éste se repite que la descentralización es una realidad, desplazando el debate, si acaso lo hay, hacia otros temas relacionados con nuestro marco de distribución de competencias entre los gobiernos locales y el centro. Sobre el particular, resulta evidente que el tema fiscal absorbe todas las energías federalistas del Estado mexicano, como si en el resto de las materias se disfrutara de un efectivo pacto federal.

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