

CONCLUSIONES

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

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

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

En los hechos, la reforma legislativa sólo otorgó al Ejecutivo Federal la atribución de “favorecer” la descentralización, “fomentar” la participación de los usuarios, así como declarar de “interés público” la descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos “con la participación de los estados, del Distrito Federal y de los municipios”. No creó los instrumentos, mecanismos, instancias, procesos y condiciones para que ello fuera posible, y generó una reforma administrativa, que, por una parte, no sólo dejó intactas las atribuciones que, con carácter exclusivo, la

Ley ya le confería a la CNA, sino que las incrementó en forma cualitativa y cuantitativa, al mismo tiempo que consolidó su presencia regional mediante el fortalecimiento de las capacidades de los organismos de cuenca, a los que, por una parte, fortalece y, al mismo tiempo, sujeta. Es decir, por un lado concede a estas instancias un conjunto de atribuciones que hasta entonces no ejercían las gerencias regionales, y, por la otra, les impone una clara subordinación jurídica a las decisiones centrales, como típicamente corresponde a los entes que gozan de un estatus desconcentrado, por lo que, para efectos prácticos, lejos de favorecer la política de descentralización que explícitamente había comprometido el Ejecutivo Federal, lo que en los hechos consiguió el legislador federal fue fortalecer aún más, refinándolo, el centralismo de la gestión del agua en el país.

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

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

En efecto, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que data de 1988, que experimentó importantes reformas en diciembre de 2001, es un buen ejemplo de cómo avanzar en la identificación de las particularidades y en la gradualidad de las decisiones. El artículo 11 de dicha Ley enlista de manera expresa varias facultades concretas, reservadas al nivel

central de gobierno, que por la vía de convenios o acuerdos de coordinación son susceptibles de ser asumidas por los gobiernos estatales o municipales; por ejemplo, en materia de administración y vigilancia de áreas naturales protegidas; control de residuos peligrosos; evaluación de impacto ambiental; preservación de suelo, flora y fauna silvestre, y los recursos forestales, entre otros. El proceso se fortalece en la medida en que contempla la transferencia de infraestructura, equipamiento y material especializado, asesoría técnica, capacitación, transferencia de personal, recursos presupuestales y gestión para el otorgamiento de créditos.

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

Aunque no fue posible confirmarlo, uno de los más importantes asesores de la Comisión de Recursos Hidráulicos del Senado de la República, que operó como cámara de origen en el proyecto legislativo que concluyó con la reforma a la Ley de Aguas Nacionales, señaló que en el proceso de consulta *informal*, varios go-

bernadores de los estados fueron consultados sobre el tema, y, salvo uno que aceptaba condicionadamente la posibilidad de asumir determinadas atribuciones en materia de gestión del agua, el resto rehusó considerar esa posibilidad.

Ahora bien, a pesar de las limitaciones legales y constitucionales a que se enfrenta la gestión descentralizada del agua en México, algunas disposiciones aisladas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ofrecen en forma genérica la posibilidad de que los gobiernos estatales asuman, por la vía de los convenios de coordinación, el ejercicio de determinadas funciones que corresponden a la esfera federal de atribuciones. Si bien dichos convenios han consistido en la vía que el gobierno federal ha encontrado para lograr la participación de los gobiernos estatales en torno de programas de interés propio de la federación, al mismo tiempo que han hecho posible la conformación de mezclas de recursos presupuestales de uno y otro orden de gobierno, nada impide que ese marco de actuación pueda, a su vez, ser formulado a iniciativa, ya no del gobierno federal, sino de algún gobierno estatal.

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

La cuenca del río Sonora cuenta con una extensión territorial de 28,325 km², que corresponde a 15% de la superficie estatal. En ella quedan comprendidos, en su totalidad, once municipios,

y catorce tienen parcialmente su territorio en dicha cuenca. De la población del estado, 31% se localiza en ésta, así como 39% de la población económicamente activa. De las cuencas existentes en el estado, la extensión total de aquélla se encuentra en el estado de Sonora, y de todas ellas es la que presenta el mayor estrés hídrico. Su disponibilidad media por habitante al año es de 1,183m³, inferior al resto de las cuencas y al promedio estatal. En la parte baja y media de la cuenca se padece un proceso de erosión con grado de intensidad de baja a media, que se manifiesta en la pérdida promedio de suelo de 2.06 toneladas por hectárea al año, lo que a su vez propicia, por el arrastre de los sedimentos después de las avenidas, que los cauces de los ríos y arroyos queden con importantes grados de azolve y con la proliferación de vegetación, que provoca inundaciones y anegamiento en las partes bajas. En la cuenca se usan en promedio 1,020 millones de m³ al año, y se calcula que sólo 800 millones son renovables (suma de agua superficial y agua subterránea), existiendo una sobreexplotación anual de 200 millones de m³.

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

- Formular la propuesta de la programación hídrica en la cuenca;
- Administrar los bienes públicos inherentes a la explotación, uso y aprovechamiento de aguas nacionales en el estado;
- Expedir títulos de asignación y concesión de aguas nacionales;
- Conciliar y, en su caso, fungir a petición de los usuarios, como árbitro en la solución de conflictos relacionados con el agua y sus bienes públicos inherentes;
- Realizar estudios de disponibilidad, técnicos, sobre los usos de aguas nacionales, así como el monitoreo, prospección, evaluación, simulación y manejo de las mismas;

- Operar el Sistema Financiero del Agua;
- Determinar, liquidar, cobrar, recaudar y fiscalizar las contribuciones y aprovechamientos en materia de aguas nacionales y sus bienes inherentes;
- Participar en el Sistema de Información Hidroclimatológica y el Banco de datos, a tiempo real o histórico;
- Instrumentar y operar las redes de monitoreo de niveles y calidad de las aguas subterráneas;
- Verificar, inspeccionar y comprobar el cumplimiento de obligaciones previstas en la Ley de Aguas Nacionales y resolver los procedimientos administrativos correspondientes, así como calificar las infracciones e imponer sanciones administrativas;
- Ser depositario de la fe pública registral en materia de las aguas nacionales y sus bienes públicos y llevar el Registro Público de Derechos de Agua;
- Someter a la consideración del Ejecutivo Federal los proyectos de declaratorias, decretos, reglamentos y acuerdos de zonas reglamentadas de veda y de reserva de aguas nacionales, así como de acuerdos para el establecimiento de distritos de riego;
- Regular la transmisión de derechos de aguas nacionales.

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

rillado en Zonas Urbanas, con base en la disponibilidad y reglas de operación.

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

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