



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

“LA DESCENTRALIZACION DE LA COMISION NACIONAL DEL AGUA EN EL MARCO DEL NUEVO FEDERALISMO 1995 - 2000”.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN A.P.)

P R E S E N T A :

HERIBERTO ALEJANDRO SALGADO TERRES

ASESOR DE TESIS: MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE
No. DE CUENTA DEL ALUMNO: 9033262-9

29979
702662





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**COMISION NACIONAL
DEL AGUA**

**EL PRESENTE TRABAJO SE IMPRIMIÓ CON EL APOYO DE
LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA**

**LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMISIÓN
NACIONAL DEL AGUA EN EL MARCO DEL NUEVO
FEDERALISMO. 1995-2000**

A mis padres y hermanos,
con mi agradecimiento y cariño

A mi hijo Alejandro y a Margarta
con todo mi cariño

mi gran Universidad Nacional

Al profesor Miguel Ángel Márquez Zárate,
por todo su apoyo

A los profesores:
Erika Doring
Jorge A. Valencia Sandoval
Pablo Rosas Cervantes
Víctor M. Nájera de la Torre

A las Licenciadas Griselda Medina Laguna y
Rosalba Chávez León, por su valioso apoyo

A todos mis amigos de la
Comisión Nacional del Agua

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	8
TITULO I. FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN.....	13
1.- SISTEMA FEDERAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN.....	13
1. Concepto de federalismo.....	14
1.1.1. Origen del federalismo.....	15
1.1.2. El federalismo y las corrientes ideológicas.....	16
1.1.3. El federalismo y la distribución de competencias.....	17
1.1.4. El federalismo en oposición al Estado Unitario.....	18
1.1.5. El federalismo desde una perspectiva global.....	18
2. Federalismo en México.....	20
1.2.1. Antecedentes del federalismo en México.....	21
1.2.2. El federalismo y sus lineamientos en la Constitución vigente.....	25
1.2.3. El nuevo federalismo.....	28
1.2.3.1. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.....	30
1.2.3.2. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.....	31
3.- Concepto de descentralización.....	33
1.3.1. Descentralización y centralización.....	34
1.3.2. Descentralización política y descentralización administrativa.....	35
4.- Descentralización en México.....	37
1.4.1. Causas que originan el actual proceso de descentralización en México.....	38
1.4.2. Descentralización administrativa en el periodo1995-2000.....	40
TITULO II. LA COMISION NACIONAL DEL AGUA (CNA).....	44
1.- PANORAMA GENERAL DE LA CNA.....	44
1. Antecedentes de la CNA.....	45
2. Marco jurídico de la CNA.....	46
3. Estructura organizacional de la CNA.....	48
4. Funciones de la CNA.....	51
2.4.1. Sistema hidrológico.....	53
2.4.2. Usos del agua.....	54
2.4.2.1. Uso público urbano.....	55
2.4.2.2. Uso agrícola.....	56

2.4.2.3. Uso en generación de energía eléctrica. y en otras actividades productivas.....	57
2.4.3. Aspectos considerados en la planeación del sector hidráulico.....	58
TÍTULO III. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA EN EL MARCO DEL NUEVO FEDERALISMO.....	61
EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.....	61
3.1. Aspectos generales de la descentralización de la CNA.....	62
3.1.1. Programa Hidráulico 1995-2000 y Estrategias del Sector Hidráulico.....	63
3.2. El proceso de modernización y la descentralización del sector hidráulico.....	64
3.2.1. La regionalización de la CNA.....	66
3.2.2. Los Consejos de Cuenca.....	69
3.2.3. Las Comisiones Estatales del Agua.....	71
3.3. Marco normativo del proceso de descentralización.....	74
3.3.1. Convenio de Desarrollo Social.....	76
3.3.2. Acuerdos de Coordinación.....	77
3.3.3. Anexos de Ejecución y Técnicos.....	78
3.3.4. Reglas de Operación.....	81
3.4. Instrumentación del proceso de descentralización.....	82
3.4.1. Comisiones de Regulación y Seguimiento y Subcomités hidroagrícolas.....	85
3.4.2. Suscripción de los Acuerdos de Coordinación e instancias de coordinación.....	86
3.4.3. Anexos de Ejecución y Técnicos y recursos derivados de su formalización.....	87
3.5. Programas hidroagrícolas, sus anexos y recursos.....	89
3.5.1. Transferencia de los Distritos de Riego, Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego y, Desarrollo Parcelario.....	93
3.5.2. Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica y Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola.....	95
3.5.3. Distritos de Temporal Tecnificado.....	98
3.6. Programas no hidroagrícolas, sus Anexos y recursos.....	99
3.6.1. Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas y Rurales.....	103
3.6.2. Agua Limpia.....	106
3.6.3. Control de Malezas Acuáticas.....	109
CONCLUSIÓN.....	112
FUENTES DE CONSULTA.....	118

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo está orientado a conocer el proceso de descentralización administrativa que llevó a cabo la Comisión Nacional del Agua (CNA), órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)¹, encargado de administrar y custodiar las aguas nacionales.

El interés de enfocar los estudios a la Comisión Nacional del Agua se debe a que existieron compromisos por parte de la Institución en este sentido durante el periodo de Gobierno 1995-2000, y corresponde también a la necesidad de emprender un análisis detallado del proceso descentralizador que se llevó a cabo, con el propósito de conocer las condiciones en las que opera este órgano desconcentrado y tener una herramienta más que sirva de soporte para una mejor planeación administrativa, que optimice los resultados de la gestión pública del agua, y la administración del recurso se realice en forma más eficiente y eficaz, obteniendo un mejor control, distribución y satisfacción de las necesidades en los diferentes usos en los que se emplea.

Tradicionalmente la planeación de los aprovechamientos hidráulicos en el país se ha realizado desde un punto de vista de oferta del recurso, debido a que el Gobierno, en su propósito de asegurar el desarrollo y sustento del país en el futuro, especialmente a largo plazo, ha procurado satisfacer unilateralmente las demandas de la sociedad y actuar en este campo como financiero, constructor y operador de obras hidráulicas para incrementar el aprovechamiento del agua.

Las circunstancias anteriores han propiciado que se de una nueva relación entre el Gobierno y la sociedad, donde esta última participe más en las acciones públicas, como el financiamiento, o la construcción y operación de nuevas obras, reservando su intervención en las funciones de promoción y coordinación del financiamiento, las de agente descentralizador y evaluador de servicios, aunadas a la función normativa que son responsabilidad exclusivamente del Gobierno.

Es dentro de esta relación donde se ubica el objeto de estudio, ya que al pretender implementar la modernización de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, el papel que juega la descentralización de la Administración Pública es vital, debido a que en este diseño institucional es imprescindible impulsar la participación del municipio, los estados, y el trabajo conjunto con los usuarios de los servicios, delegando funciones de

¹ A partir del Gobierno del Presidente Vicente Fox, se dio una transformación institucional en algunas Secretarías de Estado incluyendo a la SEMARNAP, en la que se define su campo de influencia como Institución Pública desincorporando de ésta al sector pesca, quedando como Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Al respecto, es necesario hacer la aclaración de que en el transcurso de la investigación se tomará en cuenta el nombre de la institución que tenía antes de esta transformación, debido a que durante el periodo que comprende este estudio, la institución se mantuvo con las funciones y atribuciones que le correspondieron a la SEMARNAP.

De igual manera, al hacer referencia o propiciar un análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otras leyes, o funciones y responsabilidades de las instituciones o programas que influyen en la elaboración de esta tesis, es preciso señalar que corresponderán estrictamente al periodo en el que se ubica la investigación.

la Administración Pública Federal hacia estos niveles de Gobierno y acotando distancias entre éste y los destinatarios del recurso.

La necesidad de reorientar y transformar las estructuras institucionales en las que recae la administración del agua, responde a los requerimientos de la población y al cuidado del recurso en el marco del desarrollo sustentable. El estudio que comprende el proceso de descentralización de la Comisión Nacional del Agua, se centra en dos vertientes que se conjugan en este tema de tesis, por un lado, se trata del órgano federal facultado para administrar las aguas nacionales, recurso natural por excelencia al que no se le ha dado el valor que le corresponde, y por el otro extremo, la vertiente de carácter funcional del órgano institucional, por el que fluye la transformación de la Administración Pública como una de las prioridades básicas del proyecto de nación del Gobierno en estudio, con el propósito de fortalecer la unidad nacional y avanzar en el proceso democrático en el que estamos inmersos, dándole prioridad al emprendimiento de un federalismo renovado plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, impulsado por el presidente Ernesto Zedillo, al iniciar su gestión, se expresó la preocupación de promover este cambio y se dieron los lineamientos generales para su puesta en práctica. La problemática de reorientar el Federalismo Mexicano surgió con más fuerza que en los gobiernos anteriores y finalmente se concretó con la elaboración del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, apoyado también por el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), en los que se integraron lineamientos generales en materia de descentralización administrativa, adquiriendo un carácter de programas especiales debido a su trascendencia interinstitucional.

Dentro de estos postulados encontramos las bases y condiciones generales que acompañan a nuestro objeto de estudio, es decir, las características del entorno en el que se desenvuelve y las directrices en las que se sustenta la descentralización de la CNA, que a la vez trascendieron al Programa Hidráulico 1995-2000 y en las Estrategias del Sector Hidráulico.

Al enfocar el estudio hacia la CNA se aprecia que es una Institución que tiene sus antecedentes no muy distantes en el tiempo. Se crea inicialmente como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en 1989, y surge de los esfuerzos por consolidar en un solo órgano administrativo todas las tareas del sector hidráulico. En 1994, al crearse la SEMARNAP, se le dio una nueva orientación a la Institución al depender directamente de esta Secretaría de Estado, en la que se promueve un fuerte impulso a la racionalización de los recursos naturales por parte del Gobierno Federal, ubicando a la CNA dentro de este contexto.

Dentro de la CNA se contempla la descentralización paulatina y permanente de programas y funciones hacia los gobiernos locales y los usuarios organizados con capacidad de ejercer dichas funciones, impulsando el desarrollo de tecnología, investigación y capacitación de recursos humanos, proyectando la separación de funciones normativas de las operativas, transfiriendo parte de estas últimas a los estados y usuarios. Con estas acciones se pretende dar solución a los problemas

gionales, mediante una mayor participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de la gente usuaria del servicio en la planeación hidráulica.

Bajo este contexto se desarrolla la presente investigación, tomando como punto de partida la política hidráulica integrada al proceso de descentralización de la Administración Pública, en congruencia con los principios rectores del federalismo, la descentralización y la modernización institucional.

La hipótesis en la que se apoya esta tesis parte del principio de que para llevar a cabo el proceso descentralizador dentro de la Administración Pública, es necesario establecer una transformación jurídica en el actual esquema federal, que permita la viabilidad de esta transformación, a la vez que la atribución de funciones contemple una mejor redistribución de competencias entre el Gobierno Federal y los Gobiernos estatales.

Partiendo de esta hipótesis general, se hace suponer que de la descentralización depende mucho que los planes y programas del Gobierno cumplan sus objetivos, a la vez que la Administración Pública se desarrolle de acuerdo a las condiciones que demanda una sociedad que se transforma y que requiere de nuevos esquemas de organización en los que se integre a todos los actores sociales, se escuchen sus demandas y se instrumenten acciones que reorienten los procedimientos administrativos actuales.

En la medida en que el proceso de descentralización de la CNA se instrumente ordenadamente y los avances sean significativos, se obtendrán mejores resultados en la planeación y aprovechamiento del recurso. Las necesidades en materia hidráulica se atenderán con mayor prontitud, conocimiento y precisión, si existe una efectiva delegación de funciones a las autoridades regionales; para esto, el proceso de descentralización debió apoyarse en criterios de disponibilidad y capacidad por parte de los estados y municipios para asumir la transferencia de funciones y programas de gobierno centralizados en la Administración Pública Federal.

Tomando en cuenta que la investigación se centra en conocer las características del federalismo en el periodo mencionado y en las aportaciones en materia de descentralización, a través de la instrumentación del proceso de descentralización de la Comisión Nacional del Agua, el estudio se ha dividido en tres capítulos.

El primer capítulo se orienta a conocer el sistema federal, partiendo de un esquema general, en el que se presenta además de su significado, algunas características referentes a su organización y la relación que guarda con algunos elementos que sirven de soporte para su mejor comprensión. Posteriormente, se desarrolla el federalismo en México, sus antecedentes y los principales lineamientos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propuesta en materia de federalismo en la Administración del Presidente Ernesto Zedillo y sus objetivos en los diferentes sectores institucionales.

Dentro del mismo capítulo, se expone el concepto de descentralización, la relación entre descentralización y centralización, la diferencia entre la descentralización política y la administrativa, y finalmente la descentralización en México, con el correspondiente análisis sobre las causas que han originado la instrumentación de políticas en esta materia, tales como la excesiva concentración del poder en el nivel central de Gobierno a raíz del inicio de la vida institucional en México, la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), las consecuencias de la política de masas del Presidente Lázaro Cárdenas, y los extremos a los que llevaron una política populista y el corporativismo como forma que caracterizó durante muchos años al Sistema Político Mexicano.

El segundo capítulo establece un conocimiento general de las actividades que desarrolla la CNA, partiendo de un análisis de la Institución que va desde plantear sus antecedentes como órgano encargado de gestionar todas las actividades del sector hidráulico, el marco jurídico, y su estructura organizativa tanto a nivel central como regional o desconcentrada. También se analizan las funciones de la CNA, el Decreto por el que se Crea, y algunos aspectos relevantes para la investigación contenidos en la Ley de Aguas Nacionales; se expone también a que se refiere el sistema hidrológico, cuales son los usos en los que se emplea el agua, y por último algunos aspectos considerados dentro de la planeación del sector.

El tercer capítulo aborda en principio, aspectos que integran la modernización del sector hidráulico, entre ellos, la regionalización, la creación de los Consejos de Cuenca y la formación de las Comisiones Estatales del Agua, como acciones ejecutadas de manera integral junto con la descentralización de los programas en el esquema global de la modernización del sector.

Posteriormente, se comprende la revisión del marco normativo para llevar a cabo la descentralización de la CNA como parte sustancial del proceso, la revisión de los documentos que consolidan la coordinación entre la Federación y los estados para transferir los programas por descentralizar, la instrumentación del proceso por medio de la formalización de compromisos acordados entre la CNA y los gobiernos estatales y la radicación de recursos por programas y entidades federativas.

El estudio comprende la descentralización de los siguientes programas: Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica; Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola; Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego; Desarrollo Parcelario; Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas; Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales; Agua Limpia y Control de Malezas Acuáticas en Cuerpos de Agua. Así como la transferencia a los usuarios de los Distritos de Riego y Distritos de Temporal Tecnificado.

En el esquema de trabajo, los programas se plantean de manera general y posteriormente en dos esquemas: los hidroagrícolas, y los denominados como no hidroagrícolas, A partir de estas dos vertientes, el estudio se orienta a revisar los Anexos de Ejecución y Técnicos para los dos tipos de programas y conocer los recursos derivados de su formalización.

también, se exponen algunos ejemplos prácticos de la descentralización de los programas, *retomados de las historias de éxito que la CNA ha publicado con relación al proceso de descentralización de los programas*, proporcionando un panorama más amplio acerca de la situación que guardan, con lo que concluye el tercer capítulo.

Finalmente, se presenta la conclusión derivada del análisis de la investigación y se incorporan al final, las fuentes de consulta empleadas para la elaboración del trabajo.

Por otra parte, cabe señalar, que con la intención de dar crédito a la investigación y como forma de apoyo a este trabajo, se determinó la inclusión de referencias de consulta, entre éstas, citas textuales. Las referencias se marcan con el número de pie de página, y cuando son textuales se presentan además entrecuadradas y con una reducción de los márgenes laterales, con la finalidad de facilitar su distinción. Con esto, se desarrolla el primer capítulo de esta investigación.

CAPÍTULO I

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

1. EL SISTEMA FEDERAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Este capítulo, tiene la finalidad de presentar los postulados que encuadran y determinan el objeto de estudio de esta tesis, con el propósito de ofrecer una mayor comprensión del mismo.

Se contempla el concepto de federalismo y descentralización y sus antecedentes en México como formas de organización política que se incluyen dentro de los lineamientos en los que se sustenta la conformación el Estado Mexicano.

“En la composición de un Estado Federal aparecen dos niveles de autoridad, uno de alcance nacional, que forma una estructura organizativa central de Gobierno, y otro a nivel regional, compuesto de gobiernos seccionales autónomos, donde cada uno de ellos, ejerce el poder y gobierna en su respectiva demarcación territorial. De esta forma las personas que viven bajo el amparo de un Estado Federal, están sometidas, de acuerdo a los asuntos que se traten, a dos órdenes jurídicos diferentes: al Gobierno Central o Federal y al regional o estatal, en el que viven o realizan sus actividades”.²

El sistema federal tiene como su obstáculo principal, el mantener un equilibrio racional y armonioso entre los niveles de Gobierno, con el fin de contemplar acordes a la conformación del Estado, los principios de unidad y autonomía. Para ello es importante conciliar tendencias políticas y administrativas antagónicas como la centralización y la descentralización y ubicarse en un justo medio, ya que la inclinación excesiva hacia alguna de estas posturas, atenta contra los principios básicos del federalismo, afectando las actividades integrales de los niveles de Gobierno.

López Sosa describe la característica del Federalismo Mexicano con estas palabras:

“De la distribución de competencias, se desprende la gran característica del Sistema Federal Mexicano, el de la descentralización; ya que México es un país de antecedentes unitarios, pero que día a día, se esfuerza por descentralizar aunque, las más de las veces, se topa con su pasado, el cual frena la marcha y la lucha por la descentralización de la vida nacional”.³

En esta distribución de competencias entre los gobiernos federal y estatales, encontramos la razón por la que actualmente el federalismo en México promueve un fuerte proceso descentralizador, debido a que la centralización ha tenido alcances extremos, en los que la organización política y administrativa se ha concentrado

² Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política, p. 425

³ López Sosa, Eduardo. La lucha por el poder político en México, p. 128

demasiado en el centro o nivel federal, afectando el buen funcionamiento del Estado, lo que representa en la actualidad un problema difícil de solucionar.

1.1 Concepto de Federalismo

A continuación, se expone el concepto que se tiene sobre el federalismo, el cual se concibe como:

“la teoría y práctica del Estado Federal. El concepto se remite a la expresión latina “foedus”, que significa pacto o alianza, e ingresó en todas las lenguas importantes”.⁴

En esencia,

“el principio constitucional en que se fundamenta el Estado Federal es la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al Gobierno Federal, competente respecto de todo el territorio de la Federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se les asigna los poderes restantes”.⁵

A partir de esta percepción, en la que se observa el margen de competencia y las dimensiones que abarca el término, podemos analizar el federalismo en su interpretación política y observar su influencia como forma de Gobierno que tiene un fuerte contenido social, en el cual se apoyan sus principales fórmulas, integrando así, un sistema político que tiene como base esencial, la organización política a partir de criterios prioritariamente sociales, apoyados en principios que promueven la libertad, la democracia, la unidad y la autonomía.

Los valores de los que parte el federalismo, promueven un fuerte reconocimiento a los diferentes grupos sociales, con una postura muy convincente de que es posible organizarlos en una estructura incluyente, en la cual la forma de organización se amplíe y de como resultado una mejor coordinación.

El federalismo así, desde sus bases, resulta una cuestión compleja, debido a que se da la necesidad de lograr una unidad política nacional y la necesidad también de conservar unidades autónomas, que formen parte a la vez de esa misma unidad nacional. Todo esto propicia resolver toda una cuestión constitucional que exige el federalismo, en la intención de integrar social, política y administrativamente, elementos unificadores e independizadores.

Para una comprensión más clara podemos citar estas palabras:

⁴ Borja, Rodrigo. Op. Cit. , p. 425

⁵ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola Diccionario de Política, p. 687

“Esto significa, que el sistema federal tiende por esencia a establecer una unión (estados unidos) entre los elementos dispersos y heterogéneos. Unión, que en ningún momento niega ni impide lo variado, lo independiente y lo autónomo. No se trata de una ficción, sino de una reconducción de entidades autónomas y de expresiones sociales diversas y distintas hacia una ordenación superior y de valor común para todos los elementos integrantes”.⁶

A partir de lo anterior, se puede argumentar que la importancia y problemática del federalismo radica en que promueve la unión de organismos autónomos, subordinados a formas superiores de integración con la finalidad de potenciar su autonomía y libertad.

El federalismo a manera de síntesis, se concibe entonces como un sistema político en el cual varios estados independientes delegan cada uno una parte de su soberanía con el propósito de formar una autoridad superior, con el fin de mantener la unidad entre los estados que conforman la Federación, para así, obtener beneficios en aspectos estratégicos en el desarrollo de un Estado, sustentados en los ideales democráticos de los que parte todo Estado moderno con la característica social de promover una nación, tomando en cuenta la unidad de la gran diversidad de expresiones sociales.

1.1.1. Origen del Federalismo

La primera aparición de un Estado regido por los principios federales de organización se dio en los acontecimientos que llevaron a la formación de los Estados Unidos de América, cuyos antecedentes tienen su origen en la Federal Convention de 1781, y los artículos publicados en 1787 y 1788 en *The Federalist* por Alexander Hamilton, James Madison y Jhon Jay, que se concretaron y plasmaron en la Constitución de 1787, la cual adoptó la forma federal de Estado.⁷

Resulta oportuno mencionar que los Estados Unidos de América, al ser los primeros en adoptar un régimen federal, no tuvieron un origen apoyado en un esquema teórico predeterminado, sino que su origen federal se debió a la necesidad práctica de establecer una forma de organización que les proporcionara mayor seguridad y fuerza, lo que se concretó por medio de la unión, que les proporcionó elevar su actividad mediante una defensa común. Lo sobresaliente de esta integración fue que lograron estructurar un sistema jurídico que no limitó la libertad de los estados integrantes.

Así:

“los 85 ensayos escritos por Hamilton, Madison y Jay, publicados en 1787 y 1788 en apoyo a la ratificación de la nueva Constitución de los Estados Unidos de América, son generalmente tenidos como la base fundamental de la doctrina del federalismo y de las demás instituciones políticas creadas por el Sistema Constitucional Norteamericano, que fue el primero en concretar en fórmulas

⁶ Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*, p. 5

⁷ Borja, Rodrigo. *Op. Cit.*, p. 425

jurídicas escritas los grandes principios proclamados por los filósofos políticos de la Revolución Francesa".⁸

Se puede resumir entonces que el origen del federalismo entendido como la teoría y práctica del Estado Federal, surge a partir de las acciones que concretaron la unificación y consolidación de los Estados Unidos de América, como el primer Estado que integró los aspectos que definen en la actualidad al Estado Federal. También se puede establecer que su origen no es determinado por elementos teóricos predeterminados, sino al contrario, surge a través de una necesidad que le dio forma a una nueva organización de Estado, que supo integrar los principios políticos surgidos de la Revolución Francesa, los cuales no habían estado contemplados de mejor forma que en la integración del Estado Federal.

1.1.2. El Federalismo y las corrientes ideológicas

El federalismo tiene otro elemento importante que es necesario mencionar, su relación con el carácter ideológico de una región. A lo largo de la historia, podemos observar la adquisición de este sistema político en naciones totalmente opuestas en lo que se refiere a su postura ideológica y en las concepciones o doctrinas políticas y sociales, tal es el caso de la adopción de un régimen federal por parte de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, donde el sistema federal convivió junto con una ideología socialista, totalmente contrapuesta a los principios liberales capitalistas, de los Estados Unidos de América.

"La aptitud del federalismo -afirma Ruiz del Castillo- para servir de instrumento a concepciones políticas y sociales diversas es bien visible en las combinaciones de factores que entraña. Así, florece o floreció en una República imperializada, como la de los Estados Unidos, en un Imperio mayestático, como el Alemán; en una República pequeña y apacible, como Suiza; en una República proletaria, en la que fermenta una áspera oposición a todo el sistema del mundo actual. Como la Federación Soviética".⁹

Por otro lado, es conveniente mencionar que en la actualidad, el federalismo aparece en los países en los que se ha adoptado como forma de Gobierno, con diferentes matices, debido a que las circunstancias en las que se encuentra cada región son diferentes tanto en lo económico, como en lo político y social, donde las relaciones y actividades de la gente son diferentes, dadas sus costumbres y antecedentes de organización política. Sin embargo, el hecho de que el federalismo aterrice en circunstancias diferentes en cada Estado en el que se practica, no cambia ni trastoca los principios esenciales en los que está sustentado y de los cuales se han hecho las interpretaciones anteriores.

⁸ *Ibidem*

⁹ *Cit. Pos. Faya, Jacinto Op. Cit., p. 6*

Ante esta circunstancia, se puede argumentar que la concepción del federalismo tiene sus principios bien definidos, sin que por eso, se pueda decir que la práctica federal es la misma en todos los países donde se ejerce, así, el federalismo se ha practicado en estados que mantienen principios político-ideológicos totalmente contrapuestos. De esta manera, el federalismo se entiende como universal, aunque con características peculiares en cada lugar donde se practica.

1.1.3. El Federalismo y la distribución de competencias

El problema fundamental de la teoría y práctica federalista, es establecer una distribución de competencias armoniosa entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, por esto, las características que adquiere el federalismo en los estados que lo practican, está íntimamente relacionado con la intención de resolver dicho problema, debido a que existen diferentes perspectivas de cómo mantener un equilibrio y distribución sana de competencias entre los niveles de Gobierno. Así, de la forma en que se delimite la distribución de competencias de las respectivas esferas de autoridad, depende el grado de armonía y estabilidad entre los integrantes de la Federación, así como la relación que guarda dentro de este esquema, la centralización y descentralización.

La distribución de competencias en el Estado Federal se origina de varias formas:

"a) Se establecen con absoluta precisión las competencias exclusivas del Gobierno Federal, y las competencias exclusivas de los estados. Mediante este sistema se trata de enumerar el cuadro total de competencias atribuido a uno y a otro ámbito de autoridad.

b) El segundo sistema se limita a enumerar solamente las competencias que la Constitución otorga a los estados miembros, estableciendo que aquellas competencias no enumeradas a favor de los estados, se entienden como conferidas a la autoridad federal.

c) El tercer sistema enumera una serie de competencias en forma exclusiva a favor de los Poderes Federales, reservando todas las demás a favor de los estados. Este sistema se complementa con las facultades implícitas a favor de la autoridad federal, que de hecho aumenta considerablemente su grado de actuación"¹⁰

En todos los países organizados bajo este sistema, la Constitución Política Federal aparece como el instrumento de garantía jurídica más importante en la ordenación de atribuciones, donde casi por regla general, se establecen elementos de distribución de competencias, independientes de la forma en que se origina dicha distribución. Generalmente se le atribuye al Gobierno Federal el control de la política exterior, la organización militar, la política económica y la legislación e interpretación de la

¹⁰ Op. Cit., p 71

Constitución, como elementos de interés nacional, en los que los gobiernos locales no pueden legislar.

1.1.4 El Federalismo en oposición al Estado Unitario

Una manera de comprender mejor qué promueve el federalismo, se puede observar, al hacer una comparación con el modelo de organización territorial al que se contraponen, es decir, mediante la comparación del Estado Unitario, que por su naturaleza es un Estado Nacional.

“En efecto, desde el punto de vista histórico, las determinaciones positivas de la teoría del federalismo se han ido aclarando a través de la experiencia de la negación de la división del género humano en estados soberanos”.¹¹

La característica del Estado Unitario es que tiene un solo orden jurídico válido para todo su territorio, el cual es único y soberano respecto a otros estados y cuyo poder político se ejerce desde la estructura central de Gobierno. En la fusión de esta primera característica, de ser un modelo jurídico de un solo orden de Gobierno, con la integración de principios nacionalistas resultado de su organización como entes autónomos respecto de los demás estados, se ha provocado que el Estado Unitario adoptara a lo largo de la historia una postura agresiva, con relación a los demás estados en los que se organizó la humanidad, debido a que entre éstos, se propicia una relación ríspida que constantemente amenaza y pone en peligro sus intereses nacionalistas. Así, de acuerdo a su naturaleza, el Estado Nacional practicado en la mayoría de los países europeos se caracterizó por establecer condiciones belicosas con relación a los demás estados, donde el valor nacionalista, es decir de la cultura, principios y costumbres de una región aparecen como figuras inalterables de una exacerbación y preferencia por lo que es propio de la nación.

En el presente y sobre todo en Europa, la crisis del Estado Nacional como estructura o alternativa de organización e integración mundial, se ve destruida por los acontecimientos que la historia presenta, con la aparición de las guerras mundiales, el fascismo, el nazismo y la posterior integración de la Comunidad Europea.

1.1.5 El Federalismo desde una perspectiva global

La teoría del federalismo se puede concebir más allá de los primeros documentos que planean un orden constitucional y una estructura organizativa concreta, que parte de la primera experiencia federal llevada a la práctica con la formación de los Estados Unidos de América.

Actualmente el federalismo se concibe también en una vertiente más amplia y global, que no se limita a la práctica de este sistema de organización política a algunas

¹¹ Bobbio, Norberto. Op. Cit., p. 680

regiones del mundo, sino que también se contempla como forma de organización mundial, que puede darle solución a los grandes problemas que se suscitan entre las naciones del mundo. De esta manera el federalismo es concebido no solamente como la teoría y práctica del Estado Federal, ya que también existe otra acepción que eleva el rango del concepto de federalismo y lo ubica como una doctrina social global de organización internacional.

En esencia el sustento de esta propuesta federal internacionalista se apoya en el análisis sobre el federalismo en su parte sustancial, donde se afirma que contraria a la tendencia que tiene el Estado Nacional, es una forma de organización que se apoya en la idea de paz de las naciones, mediante una organización internacional equilibrada, que desintegre la postura belicosa de los estados nacionalistas, y que Kant¹² desde el origen de la época nacionalista había advertido.

Bajo este aspecto, podemos comprender el panorama actual de los acontecimientos mundiales en cuestión de organización, y contemplar la importancia que pudiera llegar a tener la posibilidad de organizar las relaciones de las naciones del mundo en un esquema federal. Actualmente problemas económicos, políticos, sociales, de desarrollo, ambientales, e inclusive la regulación de conflictos militares, tienden a organizarse globalmente. Sin embargo, el carácter de su organización podría no ser la más adecuada, y en este punto tenemos el ejemplo de organización de la ONU, que en el plano institucional tiene la intención de ser la base de unificación política mundial del hombre, y no lo ha sido, debido a los límites de sus instrumentos de organización, dado que la ONU en su organización tiene el carácter más de confederación¹³ que de federación.

La realidad muestra un panorama difícil de organización mundial federal, pero es importante tener en cuenta que las necesidades de llevar a cabo este planteamiento, se presentan con mayor intensidad debido a los cambios que se suscitan en el mundo, abriendo con esto la posibilidad de contemplarlo, dado que en el terreno teórico su importancia ha sido notable en los últimos años, apareciendo como la única garantía de un orden pacífico y legal universal. Actualmente, lo más cercano a esta intención de

¹² "En los escritos políticos, jurídicos y filosófico-históricos de Kant, en el umbral de la era del nacionalismo, encontramos la primera formulación de algunos elementos esenciales de la teoría federalista entendida como doctrina social global. Lo que caracteriza su pensamiento no es todavía la negación del Estado Nacional sino la negación de la guerra y de la anarquía internacional denunciadas como los factores fundamentales que mutilan al hombre y le impiden su libre desarrollo... Para Kant, la condición fundamental de la paz es, por lo tanto, el derecho, o mejor dicho la aplicación del derecho a todas las relaciones sociales, particularmente a la esfera de las relaciones entre los estados. Sólo en el ámbito de una federación universal de pueblos libres el derecho internacional se convertirá en una realidad jurídica completa, basada en un poder capaz de regular las relaciones entre los estados y de impedir que los hombres, aislados o en grupo, recurran a la violencia para resolver sus conflictos. De esta manera, la idea de una federación mundial, capaz de eliminar la guerra y de garantizar la paz perpetua, representa el corolario de la doctrina kantiana del derecho y de la política". Op. Cit., p. 683, 684

¹³ "El principio político sobre el cual se basa la confederación es la subordinación del órgano central al poder de los estados. El criterio guía de la conducta de los miembros de tal órgano es por lo tanto la defensa de los intereses de los estados que ellos representan. El funcionamiento de cada confederación está por lo tanto sujeto al derecho de veto de los estados. De aquí resulta que las únicas decisiones comunes a las cuales es posible llegar y que tienen por lo tanto una efectiva posibilidad de ser ejecutadas, son las tomadas por unanimidad, es decir juzgadas aceptables por todos" Op. Cit., p. 350

organización federal (vista desde un punto de vista global) esta representada en la estructura de la Unión Europea de Naciones, donde su esquema federal obedece a esta perspectiva.

1.2 Federalismo en México

De acuerdo con los conceptos antes mencionados sobre el federalismo, es importante tener presente, las condiciones en las que se originó el Sistema Federal Mexicano y también sus rasgos característicos.

Se ha pensado que nuestro federalismo surge como una postura de imitación al sistema norteamericano, sin una particular convicción, sin embargo, estudios demuestran que esta postura es errónea, dado que fueron los acontecimientos políticos y la satisfacción de necesidades las que le permitieron surgir, es decir, no fue una copia del sistema estadounidense, únicamente como prueba de una estructura innovadora, sino que en México, era realmente necesario el establecimiento federal de competencias, para seguir manteniendo la unidad nacional.

Esta necesidad se afirma con las siguientes palabras:

“Una de las manifestaciones de la pérdida de cohesión del sistema político de la recién formada nación mexicana, fue la tendencia al regionalismo y a la abierta contradicción entre el centro y la periferia. La más dramática de estas primeras manifestaciones de regionalismo agudo fue la separación de las provincias de América central a la caída del Imperio de Iturbide”.¹⁴

Se tomaron posiciones en las que algunas provincias tenían la intención de establecer el orden y la unidad, mientras que otras habían tomado la firme convicción de establecerse como estados independientes.

“Otras provincias seguirán el ejemplo de la de Guadalajara, entre ellas Oaxaca, Yucatán y Querétaro, y se declararon estados, con lo que puede afirmarse sin lugar a dudas que su personalidad política se definió antes de la expedición del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, el 30 de enero de 1824. Por ello, es insostenible la tesis que considera artificial la creación del sistema federal en nuestro país”.¹⁵

Finalmente la urgencia por mantener la unidad ante la crisis y anarquía que se vivían, se resolvió con la propuesta federal que hicieron algunas provincias, a las que posteriormente se sumaron las demás, dando la posibilidad con esto, de solucionar las demandas de autonomía y libertad que buscaban, y manteniendo la unidad nacional al mando de un Gobierno Federal, redistribuyendo las competencias en el ámbito de Gobierno, ahora entre los estados miembros de la Federación y el Poder central.

¹⁴ Torres, Blanca. Compiladora. Descentralización y Democracia en México, p. 24

¹⁵ Faya, Jacinto. Op. Cit., p. 49

Con estos acontecimientos, se observa indiscutiblemente que el Federalismo Mexicano surge de un sistema unitario, pero también surge de la posibilidad de seguir manteniendo su unidad, dado que fue un federalismo que no dividió lo unido, porque en aquellos momentos las regiones mexicanas habían ganado su autonomía frente a un Gobierno central debilitado, al que no reconocían, de manera que el federalismo surge como una forma de mantener la unidad de lo que había estado integrado y se estaba desuniendo, concediéndoles su autonomía obligada después de un largo periodo de centralismo político durante la dominación española.

“Se puede afirmar que el Federalismo Mexicano es un producto natural de la dialéctica histórica. Al Gobierno central, fuente del absolutismo, despotismo y conservadurismo, se opusieron las provincias mexicanas con las ideas de libertad política, de Gobierno propio y de Federación. Es decir, el federalismo fue una síntesis histórica entre el sentimiento nacional que quería la unidad del pueblo, y el amor a la libertad que anhelaba un Gobierno propio (entidades libres y soberanas) fundado en los principios de la democracia”.¹⁶

Es así como la realidad constitucional nos muestra, aunque puede ser que nuestro federalismo no ha sido efectivo, que nuestro país lleva viviendo bajo un sistema federal de gobierno alrededor de 175 años, a excepción de dos breves interrupciones.

1.2.1 Antecedentes del Federalismo en México

Los primeros indicios del federalismo en México comprenden, los últimos años del Virreinato en la Nueva España y los acontecimientos que dieron origen a la Constitución de Cádiz en 1812, mediante la introducción de importantes reformas de naturaleza federal, en especial, en un capítulo sobre el Gobierno político de las provincias y las diputaciones provinciales.

En la Constitución de Cádiz, se expresan las facultades de dichas diputaciones, que en términos prácticos significaron un avance importante en lo que se refiere a la participación de las provincias en asuntos relacionados a algunas cuestiones de Gobierno.

Algunos historiadores colocan estas acciones como la semilla del Federalismo Mexicano, debido a que corresponden a los logros de los diputados de la Nueva España, introducidas en las Cortes Constitucionales, con relación a funciones públicas que demandaban la regulación directa de las provincias mexicanas.

En estos acontecimientos destacó la participación del Doctor Miguel Ramos Arizpe, llamado “padre de la federación mexicana”, siendo una figura importante inclusive en la posterior consolidación del Sistema Federal Mexicano, no solamente por estas

¹⁶ Lopez, Eduardo. *Op_Cit* . p 81

intervenciones, ya que su participación se mantuvo hasta la promulgación de la primera Constitución Federal de México Independiente.¹⁷

México obtuvo su independencia el 27 de septiembre de 1821, formalizándose, con la instalación de la Junta Gubernativa presidida por Agustín de Iturbide, la que posteriormente levantó el Acta de Independencia del Imperio Mexicano. Con esto, inicia la vida independiente de la nación mexicana y una serie de acontecimientos que dieron origen del federalismo en México.

Por principio de cuentas, la Junta Gubernativa instalada convocó a elecciones para un Congreso Nacional, instalado como Congreso Constituyente, el cual fue saboteado por Iturbide, armando toda una estrategia para proclamarse Emperador de México. Este acontecimiento es de gran relevancia, porque Iturbide disolvió el Congreso Constituyente, eliminando toda legitimidad de organizar al pueblo libremente, continuando con la tradición de un Gobierno Absoluto y no entendiendo las necesidades de ordenar social y políticamente al país, teniendo la grave consecuencia de propiciar su derrumbe al mando del Imperio y la posterior amenaza de separación de las provincias mexicanas, a causa del debilitamiento y desconocimiento del Gobierno central.

Con la caída de Iturbide y mediante el Plan de Casa Mata, conformado el 1° de febrero de 1823, el cual proponía la intención de instalar nuevamente el Congreso por medio de una asamblea convocante y no como Congreso Constituyente, se abrieron las esperanzas de los estados por consolidarse en un régimen federal, adhiriéndose al plan como estados autónomos quedando bajo la dirección de sus diputaciones. Con estas acciones se lograron importantes avances en el ámbito federal, dado que el interés de los estados por adherirse al plan radicaba en la posibilidad de consolidar una Federación, desconociendo la influencia del Poder central al interior de las provincias, por medio de la instalación de una asamblea que expidiera la convocatoria al Congreso.¹⁸

Ante esta situación, y entre las intenciones separatistas y la inquietud por constituir una Federación, para calmar la agitación, una asamblea acordó el 21 de mayo, expedir la convocatoria del nuevo Congreso que había de elaborar la Constitución y formular las bases de una República Federal.

Finalmente el proyecto se aprobó mediante el voto del Congreso y el 7 de noviembre de 1823 queda instalado formalmente el Segundo Congreso Constituyente representando a veintiún estados, concluyendo sus trabajos con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana expedida el 31 de enero de 1824, en la que se plasma el federalismo como forma de Gobierno, asentándose con precisión en el artículo quinto:

¹⁷ Ramos Arizpe, Miguel. Discursos, Memorias e Informes, p. VI

¹⁸ De la Hidalga, Luis. El Equilibrio del Poder en México, p. 53

“La nación adopta para su Gobierno la forma de República representativa popular federal”.¹⁹

Así, el 4 de octubre de 1824 surge la primera Constitución formal del Estado Mexicano llamada Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

El Federalismo Mexicano, desde su nacimiento en 1824, es la forma de organización política del país, a excepción de algunos momentos en los que, debido a las fuertes relaciones de poder que se daban en México se adoptó la forma de Gobierno Central.

En 1936, el régimen federal sucumbió frente al establecimiento de la República Central con la nueva Constitución emanada del Tercer Congreso Constituyente obligado por la pugna entre conservadores y liberales, donde los primeros lograron imponer sus condiciones, dadas las presiones que constantemente ejercieron sobre los postulados de la Constitución del 24, apoyados por fuertes grupos militares, que dominaban la escena política con Santa Anna a la cabeza; las presiones del clero; el apoyo de los llamados liberales moderados y de importantes grupos que se situaban dentro de las clases privilegiadas.

El 15 de diciembre de 1835 surgen las llamadas Siete Leyes Constitucionales, que se conocen como la Constitución de 1936, que dentro de su sexta ley establece que los estados dejan de ser libres y soberanos para convertirse en departamentos. Esta Ley estuvo vigente de 1836 a 1841²⁰

Estos acontecimientos dan origen a un intento más por establecer el orden, por medio de otro Congreso Constituyente, mismo que es fraguado y sustituido por una “Junta de Notables”, que el Presidente Nicolás Bravo designó el 23 de diciembre de 1842. la cual expide una nueva Constitución el 12 de junio de 1843 llamada Bases de Organización Política de la República Mexicana.

En esencia, las Bases de Organización Política reiteraron el régimen central y reformaron en lo más mínimo la Constitución del 36, sobre todo en las cuestiones más obligadas por los errores mostrados.²¹

Los acontecimientos que se dieron durante el periodo centralista obligaron nuevamente a la reimplantación del sistema federal y el 4 de agosto de 1846 se formuló el Plan de la Ciudadela que desconoce el régimen centralista, surgen así, nuevamente los estados al restaurarse la vigencia de la Constitución de 1824.

De nuevo se convocó a un Congreso Constituyente, el cual quedó instalado el 6 de diciembre de 1846. Este Congreso, el 21 de mayo de 1847 declaró, con toda formalidad, vigente la Constitución de 1824 con algunas modificaciones expedidas y contenidas en el Acta de Reformas.²²

¹⁹ Ramos Arizpe, Miguel. *Op. Cit* , p 102

²⁰ De la Hidalga, Luis. *Op. Cit* , p 63, 64

²¹ *Op. Cit* , p 74-76

²² *Op. Cit* , p 80-84

No es hasta el 17 de marzo de 1853 cuando concluye la vigencia del federalismo restaurado, debido a las imposiciones del Gobierno dictatorial de Santa Anna, que tenía el control absoluto del poder político. Sin embargo, el 4 de marzo de 1854 se proclama el Plan de Ayutla contra el Gobierno de Santa Anna, dando lugar el 15 de mayo de 1856 al Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana mientras se promulgaba la nueva Constitución contemplada en el propio plan.

Finalmente, la implantación definitiva del federalismo surge con la Constitución de 1857. A partir de ésta, ningún sistema centralista volvió a aparecer en los ordenamientos jurídicos de México.

En lo que se refiere a la forma de Gobierno, la Constitución de 1857 manifiesta lo siguiente:

“Es voluntad popular, que el pueblo mexicano ha de constituirse en una República representativa, democrática, federativa, compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida, según los principios de la Ley Fundamental para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, y el mantenimiento de la unión de los demás objetos expresados en la Constitución”.²³

Solamente existió una interrupción más, de 1864 hasta 1867, año en que se reestableció nuevamente la República Federal. Este periodo comprende el Segundo Imperio Mexicano, en el que México cedió su soberanía a Francia con el posterior nombramiento de Maximiliano de Habsburgo como Emperador de México.

Sin embargo existe la evidencia de que a pesar de que el orden constitucional federal se integró en forma definitiva con la Constitución Política de 1857, durante su vigencia nunca se respetó su contenido federal, inclusive llegando a plantearse que en la realidad se vivía un régimen central, que se acentuó en el periodo dictatorial de Porfirio Díaz.

El 15 de septiembre de 1916, durante el periodo revolucionario, se expide una nueva convocatoria para otro Congreso Constituyente, quedando instalado el 20 de noviembre de 1916. Así, se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, entrando en vigor el primero de mayo del mismo año.²⁴

En la Constitución de 1917 se reitera la formación del régimen federal de gobierno, con el reconocimiento de que era necesario hacer cumplir el pacto federal, impidiendo que éste, fuera un hecho únicamente figurado, quedando otra vez como una buena intención debido a que en el transcurso de los siguientes años la tendencia centralista fue inevitable.

²³ Op. Cit., p. 96 y 97

²⁴ Op. Cit., p. 146

1.2.2. El Federalismo y sus lineamientos en la Constitución vigente

Por otra parte, de acuerdo con la distribución de competencias del federalismo mexicano, podemos ubicarlo dentro de la clasificación del inciso "c" que se citó anteriormente, en el cual, constitucionalmente se definen o enlistan las actividades competentes del Gobierno Federal, dejando la competencia de las no estipuladas, a los estados.

Esta característica se plantea en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual indica lo siguiente:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados".²⁵

Con esto se podría pensar que se ofrece un gran campo de acción jurídica a los estados, pero tiene su limitante en la forma en que la Constitución atribuya las funciones del Gobierno Federal.

A continuación, se mencionan otros artículos importantes en materia de federalismo, vigentes e incluidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917.

En materia de organización política, forma de Gobierno y en consecuencia sobre la facultad jurídica del Estado Mexicano de organizarse federalmente, el artículo 40 de la Constitución Política Mexicana es de gran relevancia, ya que es el punto de partida de dicha organización política. En este artículo se expresa la voluntad de los mexicanos de adquirir el sistema federal de gobierno, entre otras características.

Por estas razones es conveniente citar lo:

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".²⁶

Otro artículo que refuerza la idea de organización federal y que a la vez advierte la supremacía de la Constitución federal sobre las de los estados integrantes, es el artículo 41 en su primer párrafo.

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2000 Art 124 , p 198

²⁶ Op. Cit. , Art. 41, p. 55

estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal²⁷.

En materia federal el artículo 42 y 43, son importantes, puesto que en el primero se explica el espacio geográfico donde se aplica el orden federal, comprendiendo en éste al de sus partes integrantes y en el siguiente se mencionan cuáles son estas partes integrantes, es decir, se enlistan los estados que integran la Federación.

En relación con la distribución de competencias entre los niveles de Gobierno, los términos más importantes se establecen en los artículos 73, 80, 89 y 117; para el nivel federal; el 115 para el municipio; el 116 para los estados; y el 103 y 104 para los tribunales federales.

En el artículo 73 se mencionan las facultades que tiene el Poder Legislativo Federal de entre las cuales destacan: imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con puestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, expedir leyes del trabajo, declarar la guerra, dictar leyes sobre derecho marítimo, organización de las instituciones armadas (ejército, marina y fuerza aérea), nacionalidad, vías generales de comunicación, postas y correos, uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, establecer casas de moneda, organización del cuerpo diplomático, establecer delitos y faltas contra la Federación, expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, establecer en toda la República escuelas rurales, superiores, de secundaria y profesionales y demás concernientes a la cultura general de la nación, contribuciones en comercio exterior aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito, energía eléctrica, producción y consumo de tabaco, gasolina y derivados del petróleo, producción y consumo de cerveza, expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno federal, estados y municipios, sobre planeación nacional del desarrollo, leyes de programación y ejecución de acciones de orden económico, de abasto, de promoción e inversión mexicana, regulación de inversión extranjera, y todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades concedidas a los Poderes de la Unión.

Es importante mencionar que la lista ha ido incrementando con el paso del tiempo, debido a lo plasmado en la última parte del párrafo anterior. En este se entiende que existen asuntos adicionales a los enunciados, que pueden incluirse en los artículos 74 y 76 donde se establecen las funciones específicas de la Cámara de Diputados y la de Senadores respectivamente.

Para establecer las funciones correspondientes al Poder Ejecutivo Federal, que son quizás las más importantes para conocer las características del federalismo en México, en el artículo 80 se establece que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, que es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el que tiene marcadas sus facultades y obligaciones en el artículo 89 de la Constitución.

²⁷ Op. Cit., Art. 42, p. 56

Sus funciones de acuerdo a lo que establece este artículo son las de promulgar y ejecutar leyes expedidas por el Congreso de la Unión dirigiendo en la esfera administrativa su exacta observancia, nombrar y remover secretarios, agentes diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea. Disponer de la fuerza armada para la seguridad interior y exterior, dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, declarar la guerra, designar al Procurador General de la República, habilitar puertos, establecer aduanas marítimas, conceder indultos en el fuero federal, proponer la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia, entre los demás que se incluyen en otros apartados de esta Ley.

En la revisión de las principales facultades que la Constitución le confiere al Presidente de la República, se puede notar la gran diferencia con respecto a otras instancias gubernativas, sobresaliendo facultades estratégicas que le otorgan un poder significativo que en la realidad ha quedado demostrado.

Para fortalecer las funciones federales, existen los artículos 117 y 118, en los que se enlistan algunas limitaciones a la actividad de los estados como la de celebrar alianza con otro estado, acuñar moneda, emitir papel moneda, gravar el tránsito de personas o cosas, prohibir ni gravar la entrada ni salida de su territorio a mercancía nacional o extranjera, contraer obligaciones o empréstitos con otros gobiernos, gravar la producción del tabaco, y salvo consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, tener tropa permanente o buques de guerra y hacer la guerra a una nación extranjera por sí.

Por otra parte, en el artículo 115 se establecen los lineamientos para regular las funciones municipales, y en el primer párrafo se determina que:

“Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes...”²⁹

Dentro de sus características principales se encuentra, que será administrado por un ayuntamiento de elección popular, estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, administrarán libremente su hacienda formada de los rendimientos de sus bienes y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y tendrán a su cargo con la concurrencia de los estados cuando sea necesario, los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que determinen los estados.

Con estos postulados se puede decir que el federalismo en México tiene integrados tres niveles de Gobierno donde el municipio tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, formando un Gobierno autónomo en lo administrativo, pero sometido al poder soberano

²⁹ Op. Cit. . Art. 115, p. 150

del Estado, salvo las especificaciones que se mencionan en el artículo 115 de la Constitución federal.

En materia federal, durante el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo fueron de gran relevancia, las modificaciones que se introdujeron en el artículo 115 constitucional, debido a que éstas, promueven mayor ámbito de competencia de funciones y servicios públicos de los municipios. Entre las reformas destacó la del párrafo primero de la fracción I que contempla la elección popular y directa de los ayuntamientos, y las de la fracción III en los incisos a), c), g), h), e i) del primer párrafo, sobre funciones y servicios públicos a cargo de los municipios. En general las demás reformas y adiciones a este artículo giran en torno a estos postulados.²⁹

Pasando a las atribuciones expresas en la Constitución federal hacia los estados, el artículo 116 plantea que su poder público se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organizándose autónomamente por medio de su propia Constitución, pero sujetándose a algunas normas donde se indica que: los gobernadores no pueden durar más de seis años en su cargo; su poder judicial se ejercerá por los tribunales que establezcan sus constituciones; garantizarán en las mismas el sufragio universal; podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo autónomos para solucionar controversias entre la Administración Pública Estatal y los particulares; observarán la Constitución federal y el artículo 123 para expedir sus leyes en materia de relaciones de trabajo; y podrán convenir la Federación y los estados, en términos de ley, la asunción por parte de éstos (los estados) de la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando en el desarrollo económico y social sea necesario.

De esta manera los estados tomarán en cuenta, el ámbito de competencia que le asigna el artículo 124, observando las especificaciones contenidas en los artículos referentes a la Federación, el municipio, y los propios que especifican y limitan sus actividades.

Otro aspecto importante expuesto en la Constitución federal, son los tribunales de la Federación, encargados entre otras cuestiones, de resolver las controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad federal que afecten la soberanía de los estados, o por leyes o actos de autoridades de los estados y del Distrito Federal, que afecten las competencias reservadas a la autoridad federal. En los artículos 103 y 104 se especifican sus funciones y alcances con relación a la solución de controversias.

1.2.3. El Nuevo Federalismo

Al inicio de su Administración Pública, el Presidente Ernesto Zedillo expresó la urgencia y necesidad de avanzar en el desarrollo democrático del país, insistiendo constantemente en la necesidad de reformar el Sistema Federal Mexicano.

²⁹ Congreso de la Unión. "Decreto por el que se declara reformado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Completo

“El hecho es el siguiente: que desde hace más de cien años, ningún Presidente de la República había insistido tanto en renovar y en impulsar nuestro federalismo, como lo ha venido proponiendo el Presidente Ernesto Zedillo. Su propuesta es un compromiso en el Plan Nacional de Desarrollo, y su insistencia en el tema es una cuestión reiteradísima en sus declaraciones políticas”.³⁰

Con estas palabras se asume la importancia que se le ha dado al federalismo y su renovación en este sexenio en estudio, visto como una prioridad en el Plan Nacional de Desarrollo y como uno de los puntos estratégicos para avanzar en la construcción plena de la vida democrática de México, que a fin de cuentas durante el Gobierno de Zedillo se planteó como el valor primordial de la vida política.

Sin embargo, el concepto que se tiene sobre el nuevo federalismo instrumentado por el Gobierno de Zedillo no pudiera ser el adecuado, debido a que un federalismo nuevo implicaría la necesidad de adecuar y reformar las disposiciones constitucionales referentes a la organización y distribución de competencias elementales del sistema federal, debido a que la Constitución es el ordenamiento jurídico fundamental del Estado, donde se especifican las bases de organización del Federalismo Mexicano.

“El nuevo federalismo no puede ser el resultado de continuar con el mismo sistema federal, añadiéndole solamente por ejemplo, mayores ingresos a la recaudación de los estados; o bien a través de políticas administrativas del Gobierno Federal. Pretender un cambio cualitativo de nuestro actual federalismo a través de nuevos mecanismos exclusivamente de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, sería el camino más directo y más eficaz para fortalecer aún más el centralismo. El cambio tendrá que ser de cualidad y no de cantidad. Alterar la cualidad significa alterar los conceptos y los instrumentos constitucionales”.³¹

Sin embargo, desde luego que se trata de una serie de acciones que propusieron un equilibrio más justo entre los niveles de Gobierno, de manera que se puede justificar el carácter que tomó como nuevo federalismo, entendiéndolo como la forma en que se planteó una redistribución de competencias centralizadas en el nivel federal, contempladas en los principales postulados contenidos en la Carta Magna. Es decir, se planteó la necesidad de hacer cumplir los derechos y obligaciones de los diferentes niveles de Gobierno, los que en la práctica no se han hecho cumplir de forma efectiva.

Esta necesidad surgió al reconocer que México a lo largo de su trayectoria histórico-política, adoptó una cultura centralista que se refleja concentrada excesivamente en el Poder Ejecutivo, debido a que el presidencialismo en México no ha encontrado ningún contrapeso. Por esta razón el nuevo federalismo intentó llevar a cabo una profunda redistribución de responsabilidades y recursos actualmente en manos del Gobierno Federal para hacerlos llegar a los órdenes de gobierno estatal y municipal. Esta situación muestra que la intención de reformar el federalismo es legítima y es el objetivo

³⁰ Faya, Jacinto. *Op. Cit.*, p. 264

³¹ *Op. Cit.*, p. 253

principal, aunque la forma de transformarlo no ha sido muy efectiva al no afrontar el problema de raíz.

.2.3.1. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Dentro de la política de planeación general, el Poder Ejecutivo Federal, dirige las acciones a llevar a cabo dentro de los sectores estratégicos para el desarrollo del país. De esta forma, los lineamientos generales del Gobierno, se dan en el Plan Nacional de Desarrollo, tanto en lo político, lo económico, social, cultural, etc.

En el aspecto político, una de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 fue establecer un desarrollo democrático firme y transparente, de modo tal que una de las estrategias principales fue renovar el federalismo, y con ello las relaciones que guarda la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.

“Por ello, al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como nación, un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo”.³²

Así, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propuso fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los niveles de Gobierno que se encuentran más cerca de las comunidades y su vida cotidiana, es decir hacia los estados y municipios. Para tales fines se señaló indispensable impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos.

Al respecto la intención fue:

“impulsar el federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de Gobierno. Para ello se auspiciará el federalismo y se limitará el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político de la República”.³³

Con relación a la descentralización de funciones, se propuso consolidarla en la esfera de la gestión gubernamental y la prestación de los servicios públicos, principalmente en salud y seguridad social, fomento a la agricultura y desarrollo rural, protección de recursos naturales y medio ambiente.

En lo referente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se propuso su reforma, con el propósito de otorgar mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades y funciones públicas.

³² Poder Ejecutivo Federal. SHCP Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p 59

³³ Op. Cit., p 47

Por último, en el tercer rubro, se encontró la propuesta de promover al municipio con el propósito de ampliar los causes de participación de las comunidades, en la determinación de programas de Gobierno socialmente prioritarios.³⁴

El Plan Nacional de Desarrollo anexó además un listado de los programas sectoriales, institucionales y especiales, que se habrían de elaborar, de donde surgió el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, del cual se intentará dar un panorama.

1.2.3.2. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000

EL Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 surgió por mandato del Poder Ejecutivo expreso en el Plan Nacional de desarrollo 1995-2000, con el cual se cumple la obligación de llevar a cabo una política de reordenamiento del pacto federal.

Una de sus características es que se contempló como un Programa especial, debido a que es aplicable a todas las dependencias del Gobierno Federal con carácter obligatorio dentro de sus respectivas competencias, y además porque se refiere a una de las prioridades previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.³⁵

A continuación se describen las características más importantes del Programa, así como las acciones más destacadas referentes a la renovación del Sistema Federal Mexicano.

Los objetivos generales del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, tuvieron el propósito de fortalecer la unidad nacional, la soberanía, el estado de derecho, la justicia social, el desarrollo económico tanto nacional como regional; todo dentro de una nueva relación intergubernamental de cooperación. Con esto, se desprendieron diez objetivos fundamentales resumidos a continuación:

1. Fortalecer la unidad nacional a partir de la reivindicación del pacto federal.
2. Impulsar la autonomía política de los estados.
3. Fomentar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y municipales.
4. Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
5. Llevar a cabo un fuerte proceso de descentralización de funciones administrativas
6. Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.
7. Impulsar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para promover el desarrollo regional.

³⁴ Op Cit., p 60, 61

³⁵ "Acorde con lo previsto en el artículo 26 de la citada Ley de Planeación, el Programa es de carácter especial porque se refiere a una de las prioridades previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) y por su alcance interinstitucional" Poder Ejecutivo Federal Segob. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, p. 2

8. Impulsar la capacidad institucional de los estados en desarrollo social, sobre todo en educación, salud, medio ambiente, combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.
9. Promover el desarrollo administrativo, en los tres niveles de gobierno por medio de sistemas efectivos de control y evaluación.
10. Revisar las atribuciones y responsabilidades del municipio para fortalecerlo.³⁶

En correspondencia con estos objetivos se establecieron las líneas generales a seguir multisectoriales e interinstitucionales.

Con referencia a la inquietud de impulsar el desarrollo político institucional, el Programa aspiró a fortalecer las instancias gubernamentales de los órdenes de Gobierno, para asumir las funciones por transferir.

En este punto el Programa planteó el fortalecimiento del control que tiene la Cámara de Diputados sobre los ingresos, gasto, aplicación de recursos públicos federales con relación a las erogaciones hacia los estados. Se promueve también la óptima asignación de recursos para el desempeño de funciones concurrentes entre los niveles de Gobierno, la promoción de reformas donde el Senado y los Congresos Locales participen en la evaluación y seguimiento de los recursos financieros que la Federación transfiere a los estados, modificaciones al marco jurídico de la Administración Pública Federal, la consolidación de la reforma política y administrativa del Distrito Federal sobre bases de fortalecimiento federal, la revisión constitucional en materia del Sistema de Planeación Democrática introduciendo más la participación regional, fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública en el sentido de respetar la autonomía de los estados y municipios, proponer a los estados la organización de consultas sobre formas de participación de los ayuntamientos en sus procesos legislativos, y por último proponer reformas jurídicas para fortalecer el desarrollo de las comunidades indígenas.

Para mejorar en el aspecto social promovió, fortalecer la capacidad de los estados mediante la consolidación de funciones relacionadas con la educación, la salud y el medio ambiente, así como la descentralización de recursos y funciones en materia de superación de la pobreza, desarrollo urbano, vivienda y atención indígena.

Para alcanzar un mayor crecimiento económico, el programa propuso una mayor participación del sector privado en los planes de desarrollo de los estados y municipios, la transformación del Sistema de Coordinación Fiscal incorporándole la Coordinación en materia de Gasto Público y Crédito, el establecimiento de políticas para que los estados ejerzan su autonomía respecto de los recursos transferidos por la Federación, y proponer la integración de Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo con plena autonomía.

En la intención de fortalecer el desarrollo regional se contempló el reordenamiento territorial para distribuir mejor las actividades económicas y sociales, propiciando un crecimiento y mejor atención de las carencias relacionadas con los servicios públicos, la

³⁶ Op. Cit. , p 6

redistribución del gasto público federal hacia los estados y regiones con mayores rezagos.

En el último punto, de promoción de un mayor desarrollo administrativo el Programa planteó la consolidación de los sistemas estatales y municipales de control y evaluación de la Administración Pública, el impulso a la colaboración en el marco de los Acuerdos de Coordinación entre el Ejecutivo Federal y los ejecutivos de las entidades federativas, la promoción de la cultura de rendición de cuentas de los servidores públicos, el fortalecimiento de los instrumentos de participación ciudadana, la revisión del marco normativo de los recursos transferidos a los estados con motivo de la descentralización, y el fortalecimiento de la coordinación de las dependencias federales sobre todo en el proceso de descentralización hacia los estados y municipios.

Finalmente el Programa para un Nuevo Federalismo comprende tres subprogramas, en los que recaen las acciones sustantivas que se ponen en práctica. El primero se refiere al federalismo y descentralización, el segundo sobre federalismo hacendario, y por último el encargado de acercar el Gobierno a las comunidades por medio de la renovación municipal.

De acuerdo con el principal objetivo de esta tesis, el subprograma referente al federalismo y descentralización, es sin duda el que más influye en las acciones llevadas a cabo por parte de la Comisión Nacional del Agua en materia de descentralización (que posteriormente se planteará) y en general por las demás dependencias federales, siendo la sección que describe las metas a alcanzar por parte de estas instituciones en materia de descentralización durante el periodo de vigencia de la Administración Pública del Presidente Ernesto Zedillo.

1.3. Concepto de descentralización

Hasta este punto de la investigación se puede apreciar la íntima relación entre el federalismo y la descentralización. A continuación se tratará de explicar el concepto de la descentralización y la relación que guarda con la centralización y sus influencias dentro de las estructuras de Gobierno.

En términos generales, la descentralización se refiere a:

“la acción y efecto de descentralizar”³⁷

y descentralizar significa:

“hacer menos dependientes del poder o la administración central, ciertas funciones, servicios, atribuciones, etc.”³⁸

³⁷ Larousse, *Diccionario*, p. 238

³⁸ *Ibidem*

Políticamente la descentralización obedece a la forma en que esté organizado un Estado, tanto territorialmente como en la asignación de atribuciones en un solo orden jurídico de Gobierno, o en diferentes órganos de decisión.

En un estudio sobre descentralización y Administración Pública, Rolando Barrera cita el significado de descentralización contenido en el Diccionario de la Lengua Española el cual es el siguiente:

“Transferir a diversas corporaciones u oficios, parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno supremo de un Estado”.³⁹

Se entiende entonces que la descentralización implica un cambio en la estructura normal de Gobierno, que obedece a la asignación de atribuciones tanto políticas o administrativas a otras esferas independientes del Gobierno central, dándole mayor autonomía a organismos representantes territorialmente de una población para gobernarse.

3.1. Descentralización y Centralización

Para comprender mejor su significado es necesario tomar en cuenta la relación que mantiene con la centralización. Por una parte la centralización juega el papel de llevar esencialmente las acciones de Gobierno a concentrarse en un solo centro de poder, mientras que la descentralización se mantiene como la tendencia contraria, ejerciendo funciones de dispersión de centros de decisión de la actividad gubernamental.

En este sentido es conveniente mencionar a qué se refiere la centralización:

“En términos político-administrativos centralizar es unificar, acumular y monopolizar, decisiones, facultades y recursos”.⁴⁰

Estos dos conceptos juegan un papel importante en la forma de Gobierno de un Estado y le dan una característica particular. Sin embargo, estas categorías presentan un grado de relatividad una con la otra y suelen comprender acciones distintas de acuerdo con las circunstancias del objeto en el que recaen, es decir, se comprende un grado de descentralización o centralización, pero siempre en relación con algo, no son parámetros universales, dado que su complejidad depende de las condiciones en las que se presenta, y son a la vez tendencias en las que predomina una de ellas sobre la otra, pero sin representar un dominio total.

Un Estado en consecuencia, no puede estar en su totalidad centralizado o descentralizado, sino solamente son formas de Gobierno que le dan la característica de su actuación. Actualmente no se pueden contemplar estos conceptos como finalidades

³⁹ Barrera, Rolando y Consuelo, Ma. del Pilar Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados, p. 124

⁴⁰ Op. Cit., p. 123

en sí mismas, debido a que si la intención final de un Estado fuera la de conformar un régimen totalmente descentralizado, este acontecimiento implicaría la separación de sus regiones, mientras que por el contrario si se mantiene una excesiva centralización, también se rompería el orden establecido al provocar una confrontación entre el centro y las regiones.

Así, la centralización y descentralización son categorías vistas como tendencias que no implican necesariamente formas unívocas de acción dentro de la organización política de los estados. Por lo tanto, un Estado, independientemente de su forma de organización no adquiere categóricamente una tendencia en especial, sino que estos conceptos intervienen en el accionar estatal como entes íntimamente relacionados.

Por lo tanto, el equilibrio entre centralización y descentralización se hace necesaria en la distribución de competencias o forma de organización de un Estado. Esto parte de la visión de que un Estado está continuamente frente a la amenaza perjudicial de cargarse hacia una de estas dos tendencias.

En este sentido:

“hablar del proceso de centralización-descentralización como continuo, implica reconocer tres cuestiones fundamentales: la primera es que ambos elementos se vinculan en reciprocidad, es decir, su oposición no se da como exclusión, sino como complementación; no es posible hablar de centralización sin hacer referencia, aún mínimamente a la descentralización, y viceversa. En la práctica, hablar de uno y otro extremo excluyentemente, es equivoco. Ambos elementos indican tendencias de estructuras político-administrativas que coexisten, si bien alguna de ellas es predominante sobre la otra, y como tal, define al conjunto.”⁴¹

Una fórmula eficaz de mantener un equilibrio se da con la propuesta federal, aunque dentro de su estructura no se escapa el mantener cualquiera de estas dos tendencias obligadas.

Por consiguiente, de un Estado Federal se puede argumentar que tiene un grado de descentralización más elevado, en relación con un Estado Unitario, aunque en la organización de su estructura interna y su desenvolvimiento puede existir una tendencia centralizadora o descentralizadora de las funciones públicas.

1.3.2. Descentralización política y descentralización administrativa

Todos estos comentarios dan lugar a hacer una diferencia que plantea dos formas de descentralización: la descentralización política y la descentralización administrativa.

Por descentralización política se entiende que es un proceso en el que se otorga a autoridades regionales autonomía para dictar sus propias leyes, y ejercer un poder de

⁴¹ Op. Cit. . p 126

Gobierno independiente del poder central, donde se ejercen atribuciones que no son concedidas al poder central, a la vez que se da la facultad expresa de crear sus propios ordenamientos. Es la descentralización política una delegación de cierta autonomía de poderes regionales respecto a los poderes centrales.

La descentralización política se puede aplicar de esta manera:

- cuando se da en un ordenamiento jurídico general como la Constitución y se otorga autonomía a las regiones para decidir por sí mismas su organización política hacia el interior.
- cuando dentro de un Estado existen grupos colectivos que gozan de una autonomía que se da con la única limitación contenida en el pacto que las une.⁴²

La siguiente descripción puede dar una mejor comprensión de lo que corresponde a una descentralización política:

“Entraña un fraccionamiento horizontal de las competencias fundamentales del Gobierno y su distribución entre los órganos centrales y los regionales, de modo que éstos pueden ejercer toda la gama de las atribuciones estatales: las legislativas, las ejecutivas y las judiciales, en el ámbito de su respectiva jurisdicción territorial”⁴³.

Es decir concierne más a la acción política de gobernar, que a la de administrar.

Por otra parte, la descentralización administrativa es la que solamente delega ciertas funciones del Gobierno central hacia organismos regionales, para que éstos presten ciertos servicios a la sociedad.

Se trata únicamente de la transferencia hacia autoridades inferiores u organismos autónomos de una parte de la autoridad o responsabilidad del Gobierno central, con el propósito de proporcionar fluidez a los trabajos y aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

“En la descentralización administrativa se produce un desplazamiento de facultades hacia los órganos inferiores con la finalidad de descongestionar la tarea de los superiores, pero no se rompen las vinculaciones jerárquicas entre ellos. De modo que los órganos descentralizados de la administración, no obstante tener cierta libertad de movimiento, permanecen bajo la autoridad de los órganos centrales”.⁴⁴

La descentralización administrativa según sus límites se ubica en dos aspectos. El primero es el que la reduce al aspecto funcional en el que se delegan algunas

² Borja, Rodrigo *Op. Cit.*, p. 271

³ *Ibidem*

⁴ *Ibidem*

funciones de la administración central a entidades creadas para cumplir una tarea específica, donde solamente constituyen una extremidad de ésta. La segunda se da cuando se transfieren atribuciones, competencias o recursos de la administración central, a otros niveles de Gobierno, o a otros organismos autónomos para llevar a cabo programas dependientes de la administración central, con el debido control de éste hacia las entidades receptoras de dicha transferencia. Este segundo aspecto de la descentralización administrativa, muchas veces se ha confundido con la descentralización política.

Se entiende entonces, que la descentralización administrativa tiene su límite en la subordinación de las entidades descentralizadas con los órganos centrales, a la vez que su límite se presenta también en las materias susceptibles de descentralización administrativa, debido a que no puede comprender aspectos que impliquen la expedición de leyes o acciones constitucionales que se reservan al Poder central. Al romperse este orden, la descentralización administrativa se convierte en descentralización política.

Finalmente, de acuerdo con la diferencia entre la descentralización política y la administrativa, queda mencionar que según la trascendencia y grado de descentralización, se puede precisar a qué tipo de descentralización se refiere, en el entendido de que cuando la descentralización implica procesos no solamente administrativos gubernamentales, sino que implica procesos sociales y políticos autónomos del orden central, la descentralización va más allá de una descentralización administrativa, y se convierte en descentralización política. De esta manera cuando se habla de un Estado que en su forma de organización adopta la característica de la descentralización política, se puede afirmar que puede ser un Estado Federal, aunque no necesariamente la descentralización política se da en los estados federales ya que un Estado Unitario puede contemplar en su descentralización procesos sociales y políticos de autonomía, aunque en menor escala.

1.4. Descentralización en México

México, de acuerdo con lo anterior, ha estado inmerso en los dos procesos de descentralización, tanto en el político como en el administrativo.

Se comprende como descentralización política la intención de constituirse como República federal, por lo tanto la vida federal en México representa una vida descentralizada políticamente.

De esta forma, podemos tomar como referencia el estudio que se hizo sobre el federalismo, para determinar la descentralización política que ha vivido México, de manera que se interprete el proceso que vivió México para consolidar su régimen federal, como el proceso que integró un esquema de descentralización política en la forma de organización.

in embargo, se debe tomar en cuenta que muchas veces esta descentralización política sólo se planteaba en el máximo ordenamiento, dado que en la práctica, se vieron verdaderos momentos en los que se vivió en la anarquía, originada por la pugna muy fuerte que se dio entre los grupos partidarios del federalismo y los partidarios de la república central, es decir entre liberales y conservadores.

En la continuación se exponen las causas generales que han determinado instrumentar en los últimos años, políticas en materia de descentralización, que no solamente han intentado solucionar el problema de la excesiva centralización administrativa que en la actualidad afecta las funciones públicas del Estado Mexicano, sino que han llegado a interferir en la práctica federal que constitucionalmente ha adquirido la nación mexicana como forma de organización política territorial.

4.1. Causas que originan el actual proceso de descentralización en México

Para entender el proceso de descentralización que se lleva a cabo en nuestros días, es preciso comprender por qué surge esta necesidad, a través de algunos acontecimientos que influyeron como factores determinantes para que el Estado Mexicano se encuentre bastante centralizado.

Obligadamente, un proceso de descentralización es puesto en práctica a raíz de la excesiva centralización en la que se encuentra un Estado. Así, en México la necesidad surge después de que se logra consolidar un Gobierno central con fuerza suficiente para propiciar una tendencia hacia la centralización. Esta tendencia hacia la centralización y el fortalecimiento del Gobierno Federal empieza a formarse al concluir la Revolución Mexicana.

Este proceso comenzó a gestarse con el contenido que se le da a la Constitución de 1917, en la que se integran importantes demandas en el aspecto social, las cuales propician la instrumentación de un proceso institucional que cambió la forma de organización y las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Al respecto, se puede citar el siguiente enunciado:

“transformadas en normas constitucionales, las reformas sociales devinieron de inmediato el marco ideológico en el que las nuevas instituciones se iban a desarrollar, y lo que es aún más importante, la base (real e ideal a la vez) sobre la que se iba a levantar toda el armazón del colaboracionismo social posrevolucionario”.⁴⁵

Uno de los elementos importantes en las condiciones que dieron origen al centralismo, fue el surgimiento de un nuevo ejército federal, a raíz de su profesionalización y su correspondiente organización institucional, lo que provocó que éste dependiera más del Gobierno Federal, dando paso al debilitamiento de los caudillos. Esto sirvió de mucho

⁴⁵ Córdova, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México, p 21

para llevar a cabo el nuevo proyecto de nación que habría de basarse en el ejercicio pleno del derecho y en la intención de darle cumplimiento a los elementos constitucionales.

Desde los años veinte hasta los cuarenta, el Gobierno Federal sentó las bases institucionales que habían de acrecentar su poder, se crearon las condiciones que dieron origen al Partido Nacional Revolucionario (PNR), el Banco de México, la Comisión Nacional de Irrigación, Comisión Nacional de Caminos, la Ley Federal del Trabajo, entre otras.

Entre éstas, reviste una importancia significativa la creación del PNR, en 1929, debido a que fue la maquinaria que estableció una fuerte disciplina sobre la clase política, siendo el eje en el que se movía y administraba el poder, sirviendo de instrumento político para el Gobierno Federal.

Posteriormente, la etapa de consolidación y fortalecimiento de la estructura central de Gobierno, se da durante el sexenio de Lázaro Cárdenas. Por medio de su política de masas y la consolidación de importantes instituciones que agruparon a la clase obrera y campesina en dos centrales nacionales: La Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

Cárdenas, mediante su política popular, con el apoyo del ejército y el partido oficial, transformado ya en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) fortaleció el poder de la Presidencia y el Gobierno Federal, siendo los actores esenciales de la política en México.

En sentido amplio:

“es a Cárdenas a quien corresponde el mérito de haber construido, en sus términos esenciales y permanentes, el contrato social populista que ha consolidado la estabilidad política y social de México, en la que el Estado constituye el eje en torno del cual giran los más diversos intereses sociales”.⁴⁶

El centralismo político desde esos momentos debido a su peso y magnitud, comenzaba a presentarse como un serio problema que se agudizó durante los próximos cuarenta años, donde finalmente llegó hasta sus últimas consecuencias.

A partir de 1982, durante el Gobierno de Miguel de la Madrid, se planteó la necesidad de revertir la tendencia centralizadora que pesaba fuertemente en la estructura de Gobierno y se reflejaba en el autoritarismo, el fuerte presidencialismo, la burocracia e ineficiencia de las instituciones públicas federales, la marginación de los estados y el deterioro del Federalismo Mexicano.

“Los presidentes Luis Echeverría y López Portillo tomaron algunas medidas de descentralización, pero sin considerarlas elementos centrales de su política

⁴⁶ Op. Cit., p. 44

general. En su campaña presidencial de 1981-1982, el entonces candidato Miguel de la Madrid agrupó en siete tesis su percepción de los principales problemas del país y las líneas generales de acción que se proponía seguir para impulsar su solución. Una de estas tesis se refería a la descentralización de la vida nacional".⁴⁷

partir de este momento se toma a la centralización como uno de los principales problemas de la nación y surge seriamente la intención de solucionarlo instrumentando un proceso descentralizador.

Debe resaltar sin embargo, que es en el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, donde aparecen con mayor intensidad medidas para contrarrestar la excesiva centralización, éstas se pueden observar contenidas en sus principales estrategias de Gobierno.

ante estas circunstancias, se percibe que para frenar la tendencia hacia la centralización que se formó durante muchos años, que inclusive tomó la característica de una centralización política, (debido a que a lo largo del periodo centralizador se fueron otorgando mayores facultades constitucionales al Poder Ejecutivo Federal), se tomaron medidas para revertirla, que incluyeron una descentralización administrativa, que a continuación se plantea.

4.2 Descentralización Administrativa en el periodo 1995-2000

Como se mencionó anteriormente, el apartado sobre federalismo y descentralización contenido en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, planteó las metas a alcanzar por parte de las dependencias federales que entran en el proceso de descentralización. Enseguida se exponen los aspectos más sobresalientes en los diferentes sectores.

En materia de Educación Pública se determinó:

- La transferencia al Gobierno del Distrito Federal de los servicios de educación básica.
- La transferencia de los programas de alfabetización, de construcción y mantenimiento de escuelas públicas, de prestación de servicios de educación comunitaria rural, la transferencia de la administración de las villas deportivas, y la transferencia de los servicios de educación tecnológica.
- La descentralización de unidades regionales de culturas populares, y la descentralización de la investigación y promoción de las culturas étnicas.
- La conclusión de la descentralización del sistema de preparatoria abierta, la consolidación de los sistemas regionales de investigación en ciencia y

tecnología, y la conclusión de la transferencia de atribuciones de registro de instituciones educativas.⁴⁸

En materia de Salud se planteó:

- Descentralizar funciones operativas referentes a la promoción de salud reproductiva, nutrición, salud escolar, y salud mental
- La transferencia de funciones de los programas de medicina preventiva tales como: inmunizaciones, enfermedades diarreicas, cólera, parasitosis intestinal, enfermedades respiratorias, desarrollo de menores, tuberculosis, transmisión sexual e infecciones por virus de inmunodeficiencia humana.
- La transferencia de funciones relacionadas con la cultura sanitaria, control de medicamentos, material de laboratorio y curación, calidad del agua y saneamiento básico, medio ambiente en la salud y atención de contingencias ambientales.

En Desarrollo Social:

- La transferencia gradual de recursos para la superación de la pobreza.
- La transferencia de funciones de planeación, ejecución y vigilancia de los programas de: suministro de agua potable, alcantarillado y drenaje; electrificación de colonias marginadas; urbanización de colonias populares, comunidades rurales y mejora de vivienda, construcción de instalaciones deportivas menores; infraestructura de salud; alimentación y nutrición; caminos rurales; apoyo al cultivo; y apoyo a la capacidad técnica y administrativa del municipio.

En Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural:

- La descentralización de la promoción ejecución y evaluación de programas agropecuarios, de las agroindustrias y de comercialización; de los trabajos de investigación, experimentación y transferencia de tecnología agropecuaria; la transferencia de ejecución de los proyectos de obra de infraestructura; y la transferencia de la planeación, ejecución y control de acciones derivadas del Programa Alianza para el Campo.⁴⁹

En Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca:

- La transferencia en materia de recursos naturales como: combate y control de incendios, de plagas, enfermedades forestales,
- La transferencia de apoyo a comunidades de pescadores, y proyectos referentes a la acuicultura rural
- Descentralización de funciones ecológicas como: administración de parques nacionales, áreas protegidas, permisos de caza, sistemas de monitoreo de la calidad del aire, etc

⁴⁸ "Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000" Op. Cit., p. 11

⁴⁹ Ibidem

Conclusión de la transferencia de programas en materia de agua: uso eficiente del agua y agua para riego; rehabilitación de distritos y unidades de riego; agua limpia; control de malezas acuáticas; así como los proyectos y obras determinadas por la Comisión Nacional del Agua.

n Comunicaciones y Transportes:

Descentralización de la construcción, conservación y modernización de caminos rurales y carreteras alimentadoras; la descentralización de funciones de mantenimiento de carreteras de la red secundaria; la transferencia de tramos carreteros federales inmersos en entidades municipales.

Transferencia al Gobierno de Baja California Sur su administración portuaria; transferencia de 190 hectáreas de terrenos del Fondo Nacional de Desarrollos Portuarios (FONDEPORT) a las zonas portuarias de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Nayarit, Sinaloa y Sonora, para el desarrollo pesquero, turístico o recreativo.

n Turismo:

Descentralización de funciones de vigilancia, protección y asistencia al turista, así como la transferencia de funciones de promoción del turismo.

sobre Energía:

El traslado al Distrito Federal del parque ecológico de la ex-refinería Azcapotzalco, la descentralización geográfica de los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos.

sobre Reforma Agraria:

Se planteó el fortalecimiento de las instituciones del sector y de los Consejos Agrarios Estatales (CAE'S).⁵⁰

Para el cumplimiento de estas metas, se emplearía como estrategia la celebración de Convenios de Coordinación entre las dependencias responsables y los gobiernos estatales, con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con el apoyo de una Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo.

Con la finalidad de darle mayor validez a la forma de transferir programas y funciones de la Administración Pública Federal hacia las entidades federativas, se cita el siguiente enunciado:

"Toda vez que los procesos requieren de la convergencia de voluntades tanto del Gobierno Federal como de los estatales y, en su caso, de estos con los

⁵⁰ Op. Cit. , p 12

municipios, se continuará utilizando como estrategia la de convenir la transferencia y recepción de funciones y recursos con fundamento en el artículo 116, fracción VII de la Constitución”.⁵¹

Al respecto, resulta fundamental señalar como un elemento indispensable en la presente investigación, la *viabilidad constitucional para transferir programas y funciones* del Gobierno Federal hacia las entidades federativas, ya que es el punto de partida de la descentralización. Así, el artículo 116 y la fracción mencionada, como se analizó anteriormente en el apartado sobre el federalismo en la Constitución vigente plantea la viabilidad en la transferencia de funciones públicas federales hacia los estados cuando dentro del desarrollo social y económico resulte necesario. Igualmente establece la viabilidad de transferir funciones estatales a los municipios. En este sentido, representa el principio legal del cual parte la descentralización.

Otro aspecto que sobresale al observar los sectores susceptibles de descentralización por parte del Gobierno Federal, es que éstos resultan de mayor factibilidad al no representar en ningún grado, afectación a los intereses que son comunes para la Federación y que por lo tanto se consideran a cargo del Poder Federal. De cierta forma esto es justificable y explica la no inclusión de sectores estratégicos como lo es la defensa nacional por ejemplo. Además de esta situación, las metas planteadas a alcanzar en cada sector, tampoco representan un grado de afectación en lo referente a la función normativa, la cual sigue a cargo de las instituciones federales, corroborando con esto, que la descentralización se refiere a la transferencia de programas, funciones y recursos, que no afectan la regulación normativa de las actividades federales, observándose con mayor claridad, una tendencia hacia la autonomía administrativa de algunos servicios.

Así concluye el primer capítulo, dentro del cual se pudo analizar el marco general que determina en primer lugar, el contexto en el que se desarrolla el proceso de descentralización de la Comisión Nacional del Agua y los lineamientos generales que determinan las acciones sectoriales en esta materia. Primero, se partió del concepto sobre el federalismo, el estudio de la teoría y práctica federal, sus antecedentes y algunas cuestiones relacionadas con su desarrollo; de igual forma, se planteó el concepto de descentralización y centralización y su relación, la revisión de estas dos categorías en México y su tendencia en los últimos años, todo esto como sustento teórico determinante para entender el proceso de descentralización llevado a cabo por la CNA. También, se ha incluido la revisión de los postulados más importantes en materia federal incluidos en la Constitución vigente y su trascendencia para definir las acciones y metas del Gobierno Federal en materia de federalismo y descentralización, plasmadas en los planes y programas generales de gobierno para el periodo 1995-2000.

Sentadas estas bases, se continúa en la investigación con el capítulo segundo, en el cual se analizan las atribuciones, organización, marco jurídico y otras cuestiones relacionadas al desarrollo de la Comisión Nacional del Agua.

⁵¹ "Programa para un Nuevo Federalismo". *Op. Cit.* , p 10

CAPITULO II LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CNA)

PANORAMA GENERAL DE LA CNA

En el presente capítulo se analiza la función institucional que desarrolla la Comisión Nacional del Agua. La finalidad es conocer las actividades que desempeña la Institución tener presente a la vez la importancia que tiene el agua en cada uso que se le da.

Además, comprender el valor real que representa el agua e identificar las principales necesidades en materia de planeación del recurso, que conllevan a la instrumentación de estrategias para lograr la modernización del sector hidráulico y alcanzar un desarrollo sustentable.

Dado que la descentralización de la Comisión Nacional del Agua es un proceso que se pone en práctica haciendo referencia a estas necesidades, se plantea en este capítulo revisar las funciones de la CNA, sus antecedentes, el marco jurídico, y su estructura organizacional.

La Comisión Nacional del Agua tiene una gran responsabilidad a su cargo, debido a que la problemática del agua se vuelve cada vez más compleja. Esta situación se deriva de la forma en la que tradicionalmente se ha basado la planeación de los aprovechamientos hidráulicos, ya que siempre se ha realizado desde un punto de vista de oferta del recurso, es decir, el Gobierno siempre ha tratado de satisfacer las demandas de la sociedad desde una perspectiva unilateral. Esta estrategia se ha llevado a cabo erróneamente, principalmente porque la oferta del recurso no ha variado, mientras la demanda de agua va en constante aumento, a causa del crecimiento de la población y a una economía en desarrollo.⁵²

Unido a esto, la problemática se hace más intensa con la permanente amenaza que representan los fenómenos naturales, tales como las sequías e inundaciones, que a causa de las transformaciones climáticas que sufre el planeta, se vuelven más fuertes.

Estos hechos dan lugar a una serie de transformaciones relacionadas con la modernización del sector hidráulico, la cual contempla una nueva relación entre el Gobierno y la sociedad, en la que se deleguen funciones a esta última y se fomente la participación en materia de financiamiento, construcción y operación de nuevas obras. También se contempla el crecimiento de la inversión pública, debido a la prioridad que representa el uso eficiente de este recurso, acompañada con el impulso de la participación privada.⁵³

Todos estos cambios transforman a la CNA, de manera que sus funciones contemplan la promoción y coordinación del financiamiento, la descentralización y evaluación de

Comisión Nacional del Agua Programa Hidráulico 1995-2000, p. 1
Ibidem

servicios, acompañadas con la función normativa que ha desarrollado, en la intención de asegurar el manejo sustentable del agua, mediante una mejor distribución, control y satisfacción de las necesidades en esta materia.

En este sentido:

“las estrategias y políticas para el manejo del agua persiguen satisfacer los requerimientos del medio natural y, a la vez, aprovechar adecuadamente el agua en las actividades agrícola, doméstica, industrial, generación de energía eléctrica, recreación, turismo, acuacultura, pesca y navegación, para favorecer el tránsito al desarrollo sustentable”.⁵⁴

La Comisión Nacional del Agua, por consiguiente, contempla la situación de los requerimientos de agua por parte del medio natural, presentándose como uno de los elementos prioritarios en su actividad, al igual que el aprovechamiento en los usos a los que se destina.

Por otra parte, con el fin de continuar con el desarrollo de este capítulo, en el siguiente apartado, se presentan los antecedentes de la Institución.

2.1. Antecedentes de la CNA

Los intentos por consolidar en un solo órgano federal las tareas de planeación, administración y control del sector hidráulico, tienen sus primeros antecedentes en el Plan Nacional Hidráulico de 1975 y posteriormente en el de 1981. El Gobierno Federal, por medio de estos planes dio un impulso significativo a la política hidráulica, que posteriormente sirvió de base para elaborar los lineamientos generales en materia hidráulica que serían incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988.⁵⁵

Lo sobresaliente en materia hidráulica dentro del plan, es que se hace sentir la necesidad de establecer líneas de acción por parte del Gobierno Federal, para asegurar un uso racional e integral del agua, que propicie su óptima utilización, y se sienten las bases que garanticen un adecuado desarrollo del sector.

Con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 elaborado durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, se instrumentó la política hidráulica orientada a consolidar a la CNA como la Institución Federal facultada para administrar las aguas nacionales, con la intención de avanzar hacia un mejor manejo del recurso, por medio de una visión integral de las actividades relacionadas con el sector.

La Comisión Nacional del Agua es creada por Decreto Presidencial el 16 de enero de 1989, dependiendo directamente de la extinta Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en el carácter de órgano desconcentrado.

⁴ Op. Cit. , p 2

⁵ Arango, Patricia El Servicio Público del Agua Potable y Alcantarillado en el Edo. de México. 1989-1994. p 8. 9

mediante la publicación de este decreto se consolida la CNA como el órgano que regiría las actividades del sector hidráulico, apareciendo como la entidad federal facultada para administrar las aguas nacionales.

Las consideraciones para la creación de la Comisión Nacional del Agua, giran entorno a proporcionar una distribución adecuada del recurso, y que su uso sea eficiente, con el objeto de atender las necesidades económicas y ecológicas de las generaciones actuales y futuras.

Ante estas observaciones se consideró lo siguiente:

“que dada la trascendencia de tales medidas, la necesidad de autonomía técnica de la autoridad del agua y atento a nuestro actual marco legal, resulta conveniente crear, dentro de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, un órgano administrativo desconcentrado que se denominará Comisión Nacional del Agua”.⁵⁶

Para 1994, al inicio de la administración del Presidente Ernesto Zedillo, la CNA experimenta una reordenación, en la que de la Secretaría de Agricultura, pasa a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), como órgano desconcentrado.

Esta reubicación obedece al fortalecimiento de la CNA como autoridad federal en materia hidráulica al no pertenecer a algún sector incluido en los usos del agua, y a la importancia que en esa administración se le otorga al medio ambiente y los recursos naturales, traducida en la integración de la SEMARNAP⁵⁷.

2. Marco Jurídico de la CNA

El marco jurídico que regula todo lo relacionado a las aguas nacionales mexicanas, y en consecuencia es marco regulador de las actividades de la Comisión Nacional del Agua, está representado en un principio por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y otras leyes de carácter general en materia hidráulica, originadas por principio elemental de los preceptos constitucionales.

En materia hidráulica el artículo 27 de la Carta Magna, establece que las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio mexicano son propiedad de la nación,

⁵⁶ Poder Ejecutivo Federal. SARH. “Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado”

⁵⁷ A partir de su creación, el 28 de diciembre de 1994, la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca estuvo trabajando en la integración de las áreas administrativas que la integraron, y en dar a la organización y a la institución la coherencia que le permitiera cumplir con las atribuciones que le fueron marcadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La Secretaría se formó con áreas que surgieron de tres dependencias federales distintas, y su fusión implicó tareas administrativas complejas. En esta reorganización se fortalecieron los programas sustantivos, a los que se daría continuidad, y en algunos casos se reordenaron proyectos -Discurso de la Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca Julia Carabias Lillo, a los medios de comunicación social, sobre el programa de trabajo de la dependencia

a cual tiene el derecho de transmitir a particulares su dominio, con la posibilidad de expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Por lo tanto, se determina que las aguas nacionales son bienes del dominio público, y por ende son inalienables e inembargables. Solamente se podrá realizar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas por particulares mediante concesión por parte del Poder Ejecutivo Federal.

Con base en estos postulados constitucionales se promulgó la Ley de Aguas Nacionales en 1992. Las disposiciones contenidas en la Ley son aplicables a todas las aguas nacionales, ya sean superficiales o del subsuelo, incluyendo a aquellas que sirvan de límite al país, a dos o más entidades de la Federación, o las que cruzan distintos estados.

Al respecto el artículo 1º de esta Ley expresa lo siguiente:

“la presente Ley es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable”.⁵⁸

Por consiguiente la Ley de Aguas Nacionales aterriza los preceptos constitucionales y se convierte en el instrumento jurídico que establece el marco regulador del sector hidráulico, funcionando a la vez como ordenamiento que estipula los alcances y límites del Gobierno Federal en esta materia y por lo tanto, establece también las atribuciones de la Comisión Nacional del Agua.

El reglamento de la Ley de Aguas Nacionales es publicado el 12 de enero de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, y representa en consecuencia el ordenamiento que reglamenta la Ley de Aguas Nacionales.

Por otra parte, resulta oportuno mencionar la importancia que en este sentido representa el Decreto por el que se crea la CNA, debido a que significó el instrumento que proporcionó avances institucionales significativos en materia hidráulica, al dar origen a una autoridad federal única facultada para administrar las aguas nacionales. Los avances institucionales logrados con la CNA a partir de su creación, se formalizaron con la Ley de Aguas Nacionales, a la vez que se abrieron nuevos espacios en otros aspectos del sector hidráulico, donde la CNA interviene y se desarrolla.

También existe la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua, encargada de regular los derechos por la prestación de servicios de agua, otros servicios relacionados, y sus bienes inherentes; y los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio

⁵⁸ Congreso de la Unión Ley de Aguas Nacionales. p 9

úblico, donde se regula el uso del agua, de inmuebles, y cuerpos receptores de escargas residuales.⁵⁹

En términos generales esta Ley establece los derechos que se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación y por los servicios prestados por el Estado. Asimismo señala los derechos a pagar tanto para la Federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios, otros organismos, o personas, y las excepciones a que se sujetan los mismos.

3. Estructura Organizacional de la CNA

La CNA, según lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley de Aguas Nacionales, se organiza de acuerdo a los intereses que beneficien su óptimo funcionamiento, encabezados por el Director General, el cual será designado por el Presidente de la República, y que entre otras funciones, podrá asignar las unidades administrativas convenientes para dar cumplimiento a los principales objetivos de la Institución.

En continuación se cita el artículo 12 de la Ley de Aguas Nacionales:

“El Director General de la Comisión, quien será designado por el Titular del Ejecutivo Federal, dirigirá y representará legalmente a la Comisión, adscribirá las unidades administrativas de la misma, expedirá sus manuales, tramitará ante las dependencias competentes el ejercicio del presupuesto aprobado, delegará facultades en el ámbito de su competencia y tendrá las demás facultades que le confieran las disposiciones legales o reglamentarias”.⁶⁰

También, la CNA cuenta con un Consejo Técnico, al que se encarga de informar sobre sus principales actividades en materia hidráulica. El Consejo Técnico está integrado por los titulares de las Secretarías del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Hacienda y Crédito Público; de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Desarrollo Social; de Salud; y de Energía. El titular de la Secretaría del Medio Ambiente, es el encargado de presidir el Consejo.

Las facultades que se confieren al Consejo Técnico son las de programar y acordar políticas de acción coordinada entre las dependencias de la Administración Pública Federal que deban intervenir en asuntos relacionados con el agua; conocer los programas y el presupuesto de la CNA, supervisar la ejecución y conocer los informes presentados por el Director General; proponer los términos de gestión de créditos que equiera la CNA; y acordar la integración de los Consejos de Cuenca.

En su estructura central, la CNA desarrolla sus funciones por medio de seis áreas sustantivas: el área de Operación, de Construcción, Administración del Agua, Programación, Técnica, y de Administración. Además de estas seis áreas, la CNA

⁵⁹ Congreso de la Unión. Ley Federal de Derechos en Materia de Agua, p. 5
“Ley de Aguas Nacionales”. Op. Cit., p. 15

cuenta con otras unidades de apoyo: Unidad de Programas Rurales y Participación Social, de Contraloría General, de Comunicación Social, de Revisión y Liquidación Fiscal, y de Asuntos Jurídicos.⁶¹

Por otra parte, la CNA en su estructura organizativa cuenta con trece Gerencias Regionales, situadas de acuerdo a criterios hidrológicos dentro del país, que obedecen al proceso de modernización del sector hidráulico, Estas Gerencias Regionales dependen directamente de la Dirección General, y actúan como células descentralizadas de ésta, de tal manera que la coordinación del manejo del agua se realice tomando en cuenta la región natural del recurso.

Las principales funciones que deben desarrollar las Gerencias Regionales son las que a continuación se mencionan.

- Reunir la información relativa al ciclo hidrológico y sobre los diversos usos del agua.
- Actualizar el padrón de usuarios.
- Establecer la disponibilidad del agua a nivel de acuífero, cuenca y subcuenca, con base a las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes.
- Expedir Títulos de Concesión de Derechos de Agua.
- Expedir permisos para descargas de aguas residuales.
- Detectar caso de sobreexplotación.
- La elaboración de proyectos de reglamentos de operación, que permitan la sustentabilidad de las extracciones; y
- La participación en la solución de conflictos que se presenten entre los usuarios.⁶²

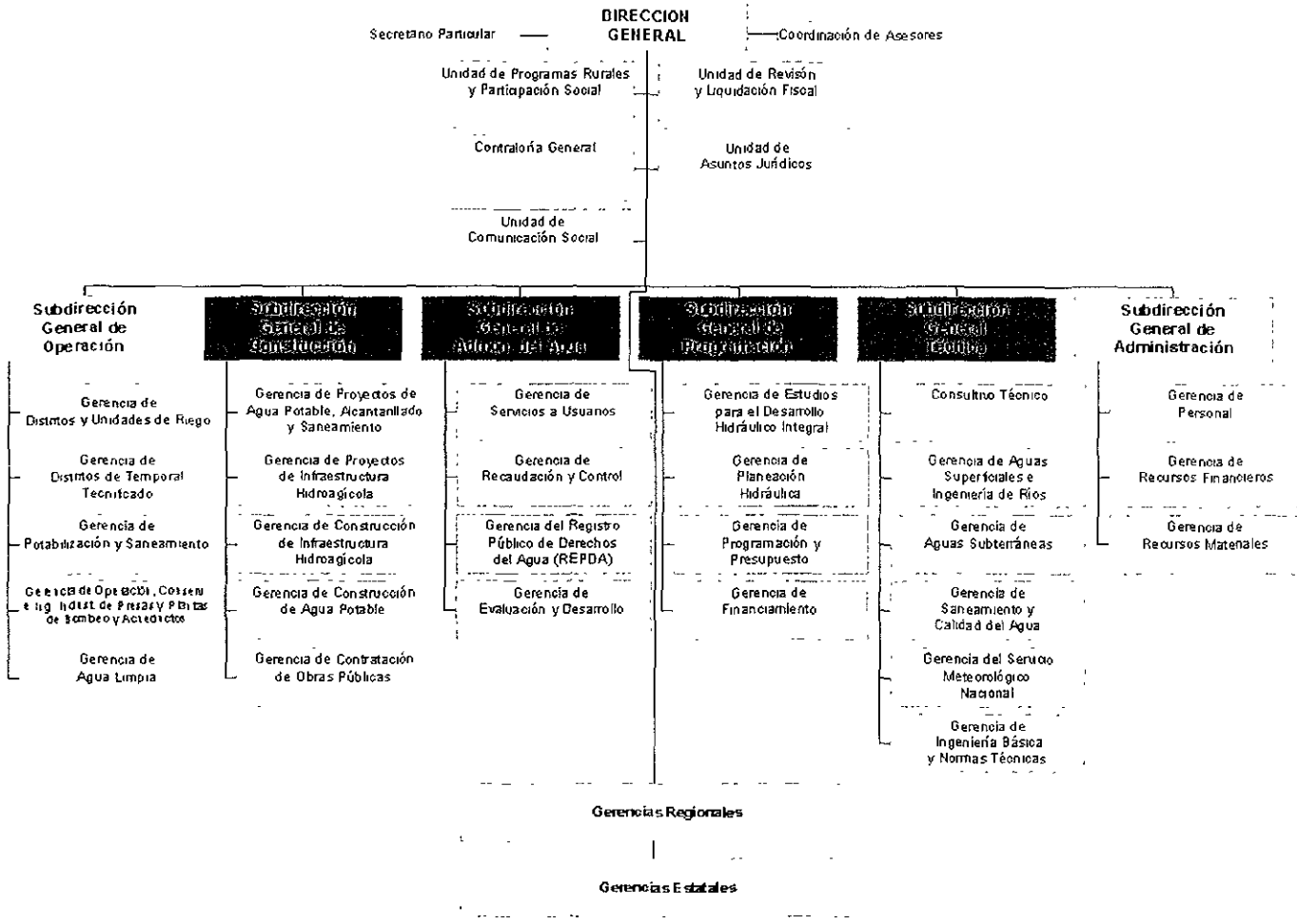
También, dentro de sus principales funciones se encuentra la de proveer de apoyo técnico e información a los Consejos de Cuenca.

Existen también Gerencias Estatales que dependen de las Gerencias Regionales. Estas gerencias realizan la función de conocer a mayor detalle los problemas locales, de trabajar más cerca de los usuarios y en pleno contacto con el sistema hidrológico, a la vez que actúan como el enlace de los gobiernos estatales, las autoridades municipales, y los representantes de los diferentes sectores de la sociedad. Las Gerencias Estatales, son sustituidas por las Gerencias Regionales, en los estados donde sean ubicadas las segundas

Enseguida se presenta en el cuadro 1, el organigrama vigente al término del sexenio 1995-2000 de la Comisión Nacional del Agua, con el fin de comprender de mejor forma su estructura organizativa.

⁶¹ "Programa Hidráulico 1995-2000" *Op. Cit.*, p.5

⁶² Comisión Nacional del Agua *Estrategias del Sector Hidráulico*, p. 45



ambién, la Comisión Nacional del Agua es apoyada tecnológicamente en sus diferentes áreas administrativas, por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, organismo encargado de realizar importantes trabajos dentro del sector hidráulico.

“El apoyo tecnológico del sector lo realiza el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), creado en 1986, como organismo desconcentrado. El IMTA tiene las funciones básicas para realizar investigación, para desarrollar, adaptar y transferir tecnología. Además presta servicios tecnológicos y prepara recursos humanos calificados para la administración, conservación y mantenimiento de la calidad del agua, a fin de contribuir al desarrollo sustentable de los recursos naturales de México”.⁶³

Después de resaltar el soporte tecnológico de la CNA, el cual funge como un elemento muy importante para el desarrollo de las actividades hidráulicas, se presentan en el siguiente apartado las funciones de la CNA.

4. Funciones de la CNA

Las funciones que desarrolla la Comisión Nacional del Agua se incluyen en el artículo 1º de la Ley de Aguas Nacionales. Las atribuciones según lo dispuesto en este artículo de la CNA, son las siguientes:

- Ejercer las atribuciones contenidas en la Ley de Aguas Nacionales que le corresponden al Gobierno Federal, a excepción de las que realiza directamente el Ejecutivo.
- Instrumentar el Programa Nacional Hidráulico.
- Proponer lineamientos congruentes en materia de aguas nacionales por parte del Gobierno Federal.
- El fomento al desarrollo de sistemas de agua potable y alcantarillado; de saneamiento, tratamiento de aguas; de riego, drenaje, control de avenidas y protección contra inundaciones.
- Administrar y custodiar las aguas nacionales.
- Expedir Títulos de Concesión, Asignación o Permisos y llevar el Registro Público de Derechos de Agua.
- Solucionar conflictos relacionados con el agua en términos del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.
- Impulsar una cultura del agua, promover su uso eficiente, y la conservación de las fases del ciclo hidrológico.
- Programar, construir, operar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de concesiones.
- Ejercer las funciones fiscales en materia hidráulica.
- La promoción de investigación científica, el desarrollo tecnológico y la capacitación de recursos humanos.

“Programa Hidráulico 1995-2000” Op. Cit. , p. 6

- Expedir normas en materia hidráulica.
- Vigilar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales y en su caso aplicar sanciones.
- Trabajar con autonomía técnica y administrativa en el manejo de los recursos hidráulicos.
- Expedir la declaratoria correspondiente de los bienes de propiedad nacional.
- Desarrollar las funciones contenidas en las demás disposiciones legales.

En términos generales las funciones que desempeña la Comisión Nacional del Agua se orientan a la atención de los requerimientos de agua y saneamiento para el desarrollo social y económico del país, mediante el apoyo orientado a proporcionar los servicios e infraestructura para el uso urbano, agrícola, industrial, etc. Asimismo, está a cargo de llevar el control del ciclo hidrológico, y la administración del recurso.

Las funciones de la Comisión Nacional del Agua se pueden orientar en tres direcciones, las cuales se representan en el siguiente esquema:

Funciones y atribuciones de la Comisión Nacional del Agua

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

Administrar y custodiar las aguas nacionales y sus bienes inherentes	Manejar y controlar el sistema hidrológico	Promover e inducir el desarrollo social
--	--	---

- | | | |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Expedir Títulos de Concesión, Asignación y Permisos. • Llevar el Registro Público de Derechos de Agua • Ejercer atribuciones fiscales | <ul style="list-style-type: none"> • Proyectar, construir y operar la infraestructura hidráulica federal • Elaborar el Programa Hidráulico • Atender emergencias por fenómenos meteorológicos y climatológicos | <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el desarrollo de sistemas de agua potable, alcantarillado, saneamiento y reúso • Apoyar sistemas de riego y drenaje agrícolas • Desarrollar y operar infraestructura cuando las autoridades locales o los organismos no puedan hacerlo • Apoyar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la formación de recursos humanos |
| <ul style="list-style-type: none"> • Verificar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales • Aplicar sanciones y ejercer actos de autoridad • Expedir declaratorias de propiedad nacional • Participar en la solución de conflictos por el uso del agua • Expedir normas | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar y operar infraestructura para el control de inundaciones • Desarrollar y operar sistemas hidrométricos meteorológicos y • Determinar la disponibilidad del agua | |

Estrategias del Sector Hidráulico

Mediante este esquema se puede establecer la orientación estratégica funcional que se le da a la CNA, a través de su integración en tres vertientes, las cuales se plasman de mejor forma en el esquema, al igual que la integración de las acciones que se integran

... cada una. Por otra parte, se continua en el siguiente capítulo, con el estudio del sistema hidrológico.

4.1. Sistema Hidrológico

Una de las funciones primordiales de la Comisión Nacional del Agua, es hacerse cargo del manejo y control del sistema hidrológico, administrando eficientemente la disponibilidad del agua, con la intención de aprovechar de manera más plena el curso, tanto en cantidad como en calidad.

Dentro del sistema hidrológico se comprenden las propiedades que intervienen en la disponibilidad del agua de una región, tales como la precipitación pluvial, las aguas superficiales, las aguas subterráneas, aguas salobres, estuarinas y costeras; así como la medición e infraestructura de regularización y control.

En este sentido se promovió un programa a cargo de la CNA denominado Programa de Manejo y Control del Sistema Hidrológico. En este, se pone de manifiesto que la CNA promovería un mejor manejo y control del sistema hidrológico, con el fin de aprovechar el agua de manera plena y sustentable, disminuir los desastres ocasionados por los fenómenos naturales, y cumplir con los compromisos internacionales.⁶⁴

Las funciones se componen de la medición de parámetros dentro del sistema hidrológico, como las lluvias, los escurrimientos y la evaporación, de forma que se conozca la disponibilidad del agua existente, para poder distribuir adecuadamente los volúmenes de utilización dentro de los usos del agua.

Es importante establecer la optimización en el control de los efectos causados por los fenómenos naturales como las inundaciones y sequías, la vigilancia de parámetros de calidad del agua en los principales cuerpos de agua del país, la atención de prioridades con relación a sobreexplotación y concentración de sales en los acuíferos mexicanos, el control de malezas acuáticas, y atender lo referente a la seguridad de las presas nacionales, que representan en la actualidad un grave problema.⁶⁵

De acuerdo a lo expuesto en este apartado, la administración y control del sistema hidrológico representa un elemento de suma importancia dentro de las funciones que tiene a cargo la CNA, las cuales se revisaron en el capítulo anterior, debido a que representa un elemento estratégico del cual parten diversas acciones, como la

Op. Cit., p 34

Los problemas que enfrentan las presas se pueden repartir en tres grupos: "a) Se estima que del universo de presas, 700 presas tienen más de 30 años de haber entrado en servicio, 400 tienen entre 20 y 30 años, y el resto es de reciente construcción; además, la mayoría de ellas carece de mantenimiento y conservación b) Los primeros estudios hidrológicos realizados en nuestro país para determinar las capacidades de almacenamiento requeridas para el control de avenidas y el diseño de las obras de excedencias fueron realizados con escasa información, por lo que se han dado casos de que algunas avenidas de diseño han sido alcanzadas, e incluso superadas. c) La reducción de la capacidad útil de almacenamiento de las presas y de conducción de los cauces, ocasionado por los coltes, así como la falta de mantenimiento en equipos y estructuras, y la escasa capacidad de descarga de algunas presas, incrementan los riesgos de falla de las estructuras hidráulicas". Op. Cit. , p.20

laboración del Programa Hidráulico, la construcción y operación de infraestructura hidráulica, la atención de emergencias por fenómenos naturales, el desarrollo y operación de sistemas hidrométricos y estudios de disponibilidad del agua.

2.4.2. Usos del Agua

Como se mencionó anteriormente, un aspecto importante de la CNA, es que contempla todas las actividades del sector hidráulico dentro de su organización y funciones. En este sentido, se encarga de la planeación y administración de los diferentes usos en los que se emplea el agua.

Esta situación lleva a plantear la organización del sector hidráulico por medio de los usos que se le dan al recurso, comprender a qué se refieren y conocer los aspectos más destacados referentes a su regulación.

En este sentido, el objetivo principal de nuestra investigación, que es el de conocer el proceso de descentralización de algunos programas de la CNA, se fortalecerá, debido a que el planteamiento acerca de los usos del agua debe proporcionar una mejor comprensión de los programas y funciones hidráulicas que se descentralizan.

En el Programa Hidráulico 1995-2000, los usos del agua se organizan y administran de la siguiente manera: uso doméstico, uso agrícola, uso industrial, uso para generación de energía eléctrica, uso en acuicultura y pesca, uso para recreación y turismo, uso para la navegación, y uso por el medio natural.

En relación con la administración de los usos del agua, se formuló el respectivo Programa de Administración de los Usos del Agua, el cual tuvo como objetivo regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales. La CNA, además de ser la encargada de administrar los usos del agua, intenta satisfacer sus requerimientos en los diferentes sectores donde es utilizada y promover una cultura de uso del recurso, para esto, establece programas específicos de planeación, empleo y aprovechamiento del recurso.⁶⁶

En lo que toca a la regulación de los usos del agua, la Ley de Aguas Nacionales integra los usos del agua en forma diferente a como han sido planteados en el Programa Hidráulico 1995-2000, debido a que dicho Programa, establece acciones más específicas acerca de la planeación y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, lo que provoca establecer programas de forma más precisa. Así, esta diferencia se refiere únicamente al sentido estratégico en el que se manejen los usos a los que se destina el recurso.

En la Ley de Aguas Nacionales, los usos del agua se organizan y regulan de la siguiente forma: uso público urbano, uso agrícola, uso en generación de energía

⁶⁶ Op_Cit . p 45

éctrica, uso en otras actividades productivas, y control de avenidas y protección contra inundaciones.

En la continuación se exponen algunos aspectos generales acerca de los usos del agua y se establece la situación más sobresaliente en el aspecto jurídico, determinado por la Ley de Aguas Nacionales.

4.2.1. Uso Público Urbano

El uso público urbano es determinado especialmente para fines domésticos, incluye el agua que se distribuye a través de las redes municipales a hogares, comercios, industrias y a los servicios propios de los municipios. El uso público urbano, está regulado por los artículos: 44, 45, 46, y 47 de la Ley de Aguas Nacionales.

La Ley de Aguas Nacionales determina en el artículo 44, que la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales superficiales o del subsuelo por parte de los sistemas estatales o municipales de agua potable y alcantarillado, se efectuarán mediante asignación que otorgue la CNA, en la cual se consignará en su caso la forma de garantizar el pago de las contribuciones, productos y aprovechamientos que se establecen en la legislación fiscal, y la forma prevista para generar los recursos necesarios para el cumplimiento de estas obligaciones.

Estas asignaciones se pueden otorgar a los ayuntamientos o entidades federativas que administren los respectivos sistemas de agua potable y alcantarillado, aún cuando se administren por entidades paraestatales o paramunicipales, o sean concesionadas a particulares por la autoridad competente.

En términos del artículo 46 de la mencionada Ley, previa celebración de acuerdos o convenios, para apoyar a los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios correspondientes, la CNA puede realizar en forma parcial o total, obras de captación, almacenamiento, conducción o en su caso, tratamiento o potabilización para el pastecimiento de agua, con fondos federales cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- I. Que las obras abarquen a más de una entidad federativa, que tengan usos múltiples de agua, o que se soliciten expresamente por los interesados.
- II. Que los gobiernos estatales o municipales participen, en su caso, con fondos e inversiones en la obra a construir y que se obtenga el financiamiento necesario.
- III. Que se garantice la recuperación de la inversión conforme a la legislación fiscal aplicable, y que los usuarios se comprometan a hacer una administración eficiente de los sistemas de agua y a cuidar la calidad de la misma.
- IV. Por último, que se asuma el compromiso de operar, conservar, mantener y rehabilitar la infraestructura hidráulica, en su caso, por parte de los estados, municipios, sus entidades paraestatales, municipales, o personas morales que contraten para tal efecto.

Debido a la necesidad de extender los servicios, se abrió la posibilidad de participación del sector privado. Con esta medida, se pretende contribuir con mayores recursos financieros necesarios, a través de la concesión parcial o total de los servicios. En este sentido, los resultados de las primeras experiencias pueden ser muy importantes debido a que pueden proporcionar importantes elementos para concesiones hacia el sector privado posteriores.

Un problema que es preciso señalar en relación con el uso público urbano de agua, es el relacionado a los servicios públicos de agua potable y alcantarillado. Actualmente para cubrir la demanda de estos servicios, se necesita de grandes esfuerzos institucionales para combatir el rezago, que demandan precisamente la participación del sector privado y el financiamiento con crédito externo.

4.2.2. Uso Agrícola

Se refiere a todas las actividades relacionadas con la actividad agrícola y el *provechamiento y utilización del recurso en dicha actividad.*

Para regular las actividades del uso del agua en la agricultura, se consideran del artículo 48 al 77 de la Ley de Aguas Nacionales. Esta situación se debe a que dentro de las actividades hidroagrícolas se dan condiciones de manejo del recurso, que van desde la inclusión de observaciones del aprovechamiento del agua por parte de ejidos y comunidades, la conformación de las Unidades de Riego, la determinación de áreas, integración y regulación de los Distritos de Riego y la atención del drenaje agrícola y la constitución de las unidades de drenaje.

Con todo, en la primera sección de este ordenamiento se establecen disposiciones *generales para determinar la regulación del uso del agua en las actividades agrícolas.*

De esta manera, el artículo 48 de la Ley dispone que los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como los ejidos, comunidades, sociedades y demás personas que sean titulares o poseedores de tierras agrícolas, ganaderas o forestales dispondrán del derecho de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se les conceden de acuerdo a lo que se disponga en cada caso, *abarcando para esto los artículos referidos.*

Los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua para uso agrícola, ganadero o forestal según lo que dispone el artículo 49, se podrá transmitir en términos establecidos en la Ley y su correspondiente reglamento

El otorgamiento de la concesión para la explotación, uso o aprovechamiento del recurso hidráulico queda regulado por el artículo 50, el cual expresa lo siguiente:

"Se podrá otorgar concesión a:

l. Personas físicas o morales para la explotación, uso o aprovechamiento individual de aguas nacionales para fines agrícolas; y

ll. Personas morales para administrar u operar un sistema de riego o para la explotación, uso o aprovechamiento común de aguas nacionales para fines agrícolas.”⁶⁷

En relación con el aprovechamiento del uso del agua en la agricultura, siguiendo la tendencia que se ha presentado en los últimos años, se estimó para el año 2000 la incorporación al riego de 104 mil hectáreas, lo cual incrementaría la demanda del agua en 2.0 Km³/año. También la demanda del agua en este sentido, se condiciona al crecimiento productivo de alimentos del país, de manera que para ser un país fuerte en producción de alimentos, se requiere crecer con una tasa de 1.77% anual, para incorporar al riego 560 mil hectáreas. En este caso, el incremento de la demanda de agua durante el año 2000 se encontró alrededor de 7.0 Km³/año. En este caso el uso del agua en la agricultura puede ser menor, recurriendo a otras prácticas de riego en las que se aproveche mejor el recurso.⁶⁸

Así, observando la tendencia de utilización del recurso dentro de la agricultura, se puede identificar como un sector que emplea fuertes cantidades del recurso, lo cual convierte al uso del agua en la agricultura, como el uso al que se destinan mayores cantidades de agua. A continuación se exponen los demás usos del agua.

4.2.3. Uso en Generación de Energía Eléctrica y en otras actividades productivas

El uso en generación de energía eléctrica se refiere al aprovechamiento del recurso para la generación de electricidad, y el uso en esta actividad está regulado por los artículos 78, 79, 80, y 81 de la Ley de Aguas Nacionales.

En lo dispuesto dentro de este ordenamiento sobre el uso en generación de energía eléctrica destaca el artículo 78, el cual establece que la CNA, con base en estudios, planes generales de aprovechamiento del recurso y la programación hidráulica, otorgará sin mayor trámite el Título de Asignación de Agua a favor de la Comisión Federal de Electricidad, en el cual quedará determinado el volumen destinado a la generación de energía eléctrica y enfriamiento de plantas, así como las causas de término de dicha asignación.

Para cumplir lo anterior, se debe coordinar el aprovechamiento del agua para generación de electricidad, con los demás usos del agua, y en materia de planeación, referente a los aprovechamientos hidráulicos, ésta se podrá realizar por parte de la Comisión Federal de Electricidad, formando parte de los planes generales sobre aprovechamiento de los recursos hidráulicos del país, previa aprobación de la CNA.

“Ley de Aguas Nacionales”. Op. Cit., Art. 50, p. 33

“Programa Hidráulico 1995-2000” Op. Cit., p. 24

egún lo dispuesto en el artículo 79 de la misma Ley, le corresponde al Ejecutivo federal determinar si las obras hidráulicas correspondientes al sistema hidroeléctrico deberán realizarse por la CNA o por la Comisión Federal de Electricidad. En este último caso la CNA podrá concesionar la infraestructura a su cargo.

Para la generación de energía eléctrica se utilizan centrales termoeléctricas e hidroeléctricas. En este sentido el país genera la mayor parte de energía eléctrica por medio de las termoeléctricas, las cuales consumen agua debido a la evaporación que se genera en el enfriamiento, aunque en algunas centrales se utilizan sistemas cerrados para recircular el agua y disminuir el consumo del recurso.

En el caso de las hidroeléctricas, el problema más significativo para su operación, son los conflictos que se derivan de la incompatibilidad en el tiempo de generación de energía con los requerimientos en otros usos como el riego.⁶⁹

Por otra parte, para regular el uso del agua en otras actividades productivas diferentes a las ya mencionadas, el artículo 82 de la Ley de Aguas Nacionales plantea que la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales en actividades industriales, de acuicultura, turismo y otras, se podrán realizar por personas físicas o morales a través de la concesión respectiva que otorgue la CNA en los términos de la propia Ley y su reglamento.

En lo referente al desarrollo de la acuicultura se dispone que la CNA en coordinación con la Secretaría de Pesca, otorgue facilidades para su desarrollo cediendo concesiones de agua necesarias, y apoyando el aprovechamiento acuícola en la infraestructura hidráulica federal que sea compatible con su explotación uso o aprovechamiento.

Así, el análisis de los usos para los que se destina el agua muestra que en la mayoría de los casos el agua no se recupera en su totalidad e inclusive existe un enorme desperdicio al no proponer y llevar a cabo mecanismos de recuperación del recurso, en este sentido, la problemática requiere de la disposición de los demás actores que intervienen en el uso y manejo del recurso. La CNA al respecto tiene una gran responsabilidad, al ser la instancia federal a la que le corresponde llevar la iniciativa en la planeación y las acciones ha llevar a cabo para contrarrestar este problema.

2.4.3. Aspectos considerados en la planeación del sector hidráulico

Es importante destacar algunos aspectos referentes a la situación del agua en México, algunas de las necesidades más sobresalientes, dadas las condiciones en las que se administra para sus diferentes usos, y así comprender el proceso integral que en cuestión de planeación estratégica y modernización, se lleva a cabo dentro del sector hidráulico.

⁶⁹ *Op.Cit.* , p. 25

Uno de los problemas más importantes considerados dentro de la planeación estratégica del sector hidráulico es, el problema de garantizar el abasto de agua, mediante la instrumentación de medidas que contemplen el equilibrio hidrológico. En este sentido es determinante un esfuerzo de trabajo conjunto con la sociedad, en base a una verdadera cultura del agua e integrando elementos que planteen la convicción de que el agua es un recurso escaso cuyo uso es necesario racionalizar.⁷⁰

También se han tomado en cuenta cuestiones sobre la economía del agua, en la que el precio está relacionado con su disponibilidad y con la preservación del ambiente como resultado de su relativa escasez y por las políticas implementadas para lograr el desarrollo sustentable. En la medida en que el precio del agua llegue a impactar el precio del bien que se produce o del servicio que se presta, el usuario aprenderá a optimizar su uso, y en la medida en que las sanciones por su contaminación sean más severas se reducirá la contaminación.

Actualmente, debido al elevado crecimiento demográfico y crecimiento industrial, se ha reconocido al agua como un bien finito, como valor económico, como insumo para la realización de diversas actividades humanas, que está sujeto a la ley de la oferta y la demanda y a la ley de los rendimientos decrecientes. Esta situación abre la posibilidad de desarrollar mercados de agua y generar recursos para financiar obras de infraestructura hidráulica en general.

La demanda del agua para los diversos usos se encuentra en función del crecimiento de la población (para los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento), y del crecimiento del nivel de actividad (para los otros usuarios), pero también de sus necesidades y hábitos en el uso del agua y de la economía del agua, todos estos aspectos están interrelacionados y determinan la evolución de la demanda de agua, su contaminación y su impacto sobre el medio ambiente.⁷¹

En este sentido, el desempeño y actividad están a su vez en función de los factores del desarrollo y crecimiento económico del país, de la vocación nacional y regional hacia ciertas actividades económicas, de aspectos como la competencia interna e internacional entre bienes y servicios sustitutos y complementarios, entre otros.

La cuestión de los aspectos tecnológicos determina, por ejemplo, los requerimientos de agua de los distintos cultivos y los sistemas de riego empleados en la agricultura, las necesidades para sistemas de enfriamiento, agua de proceso y servicios complementarios o auxiliares en la industria.

Al término del año 2000 se estimó que el aprovechamiento de agua por año para todos los usos en todo el país fue de 89 km³. El 12% se usó para el abastecimiento de los centros urbanos y de las comunidades rurales, mediante sistemas de conducción y distribución de agua que finalmente resultaron ineficientes. Al último año que comprende esta investigación, 12.2 millones de mexicanos carecían del servicio de

CNA Unidad de Programas Rurales y Participación Social. "Movimiento Nacional por el Agua", p. 7

Ibidem

agua potable, 26 millones no cuentan con el de alcantarillado sanitario y una gran parte de la población sin estos servicios es la población rural. Del total de las aguas residuales generadas en las poblaciones, solamente recibieron tratamiento un 25% y de las aguas residuales generadas por la industria, apenas el 21% se trataron.⁷²

El mayor usuario del agua es el riego agrícola, se utiliza el 68% del total. Sin embargo, es poco eficiente el uso del agua en esta actividad y existen pérdidas de hasta el 50%. La importancia de la infraestructura de riego hace que el país ocupe el séptimo lugar mundial en la materia, con una superficie abierta al cultivo de 6.3 millones de hectáreas, este volumen representa el 30% de la superficie total cultivada del país.

Estudios elaborados por la CNA de largo plazo, estiman que para el año 2020 la población podrá llegar a 122 millones de habitantes, y con un incremento de las tasas de crecimiento hasta casi 160 millones de habitantes. La magnitud de las actividades económicas para el año 2020 representará de dos a tres veces la actual y en principio, las industriales jugarán un papel preponderante dentro de este crecimiento. Además, deberá ser factible satisfacer las necesidades futuras utilizando prácticamente, la misma cantidad de agua que ahora se usa, siempre que se logre impulsar el uso eficiente del agua entre los diversos grupos de usuarios, teniendo éxito en las medidas para incrementar el tratamiento de las aguas residuales y fomentando su reutilización, en el marco de la nueva planeación estratégica de la modernización del sector hidráulico.⁷³

La situación antes mencionada propone un enorme reto, ya que las acciones que se van a llevar a cabo, deben de tomar en cuenta las condiciones en las que se desarrolla el sector hidráulico y que influyen de manera determinante para un manejo eficiente del recurso en el marco del desarrollo sustentable. Sin duda la CNA debe de situarse en este contexto, promoviendo la transformación y modernización del sector, a través de acciones que contemplen la disponibilidad del agua, su oferta y su demanda, criterios que determinen su precio, valor y costo, la promoción de la inversión del sector privado, aunadas a criterios de ahorro del recurso, mediante la promoción de una cultura del agua entre todos los actores que aprovechan el recurso.

Este capítulo plantea de forma clara el difícil panorama que representan los retos de la CNA como Institución Federal encargada de la planeación, administración y control de los recursos hidráulicos, a través del estudio del marco jurídico que la regula, su organización, sus funciones y sus retos en un futuro, a la vez que abre la posibilidad de emprender un análisis que determine con más claridad cuáles son las acciones prioritarias en el sector y cuáles sus causas, una vez que se ha contemplado también lo referente al sistema hidrológico, los usos para los que se destina el agua con sus respectivas demandas, y los aspectos más sobresalientes de la planeación prospectiva del sector. Al mismo tiempo, se da la pauta para comprender de mejor forma el proceso de descentralización llevado a cabo por la CNA, del cual se ocupa el capítulo siguiente

⁷² CNA Gerencia de Planeación Hidráulica. "Planeación Hidráulica Estratégica", p. 9

⁷³ Op. Cit. , p. 12

CAPITULO III

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA EN EL MARCO DEL NUEVO FEDERALISMO

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

Una vez identificadas las necesidades de planeación en materia hidráulica, conocer las funciones que desempeña la Comisión Nacional del Agua, de plantear el análisis sobre el federalismo y la descentralización, y la nueva propuesta del Gobierno a través del dimensionamiento federal a partir del nuevo federalismo, se prosigue en la investigación, con el estudio del proceso de descentralización de funciones y programas operativos a cargo de la CNA, en el que se fusionan las políticas en materia de federalismo y descentralización, que el Gobierno Federal llevó a cabo en el periodo 1995-2000, con la importancia que reviste la modernización del sector hidráulico, donde la descentralización de la CNA, fue un objetivo principal.

Se comprende la revisión del marco normativo para llevar a cabo la descentralización de la CNA, como parte sustancial del proceso, la revisión de los documentos que consolidan la coordinación entre la Federación y los estados para transferir los programas por descentralizar, la instrumentación del proceso por medio de la formalización de compromisos acordados entre la CNA y los gobiernos estatales y la asignación de recursos por programas y entidades federativas.

En el estudio de los programas se plantea de manera general y posteriormente en dos esquemas: los hidroagrícolas, y el conjunto denominado como no hidroagrícolas, integrados por los programas especiales y los de agua potable, alcantarillado y saneamiento. A partir de estas dos vertientes, el estudio se orienta a exponer lo relacionado a los Anexos de Ejecución y Técnicos y los recursos derivados de éstos.

Además, se exponen algunos ejemplos prácticos de la descentralización de los programas, retomados de las historias de éxito que la CNA ha publicado con relación al proceso de descentralización de los programas y que proporcionan un panorama más amplio de la situación que guardan dichos programas.

En principio, se presentan aspectos que integran la modernización del sector hidráulico, regionalización, la creación de los Consejos de Cuenca y la formación de las Comisiones Estatales del Agua, como acciones ejecutadas de manera integral junto con la descentralización de los programas en el esquema global de la modernización del sector. Sentadas estas bases enseguida se presentan los aspectos generales de la descentralización de la CNA.

3.1. Aspectos generales de la descentralización de la CNA

En el esquema general, la descentralización de la CNA parte de los principios contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, abordados con anterioridad, donde sobresalen los lineamientos sectoriales que dan la pauta para la integración de las actividades de planeación en materia hidráulica.

Además, se observan los lineamientos contemplados dentro del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). El PROMAP, estableció fortalecer el pacto federal por medio de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, en el sentido de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar en lo relacionado a los servicios públicos, disminuir costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo esto en beneficio de la población.

Con estas acciones se buscó dotar a las instituciones públicas de mayor flexibilidad para adaptarse mejor a las nuevas realidades, así como para responder mejor a los objetivos y funciones planteados, a la vez que se intentó reducir los gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

Estos objetivos observaron la distribución de competencias previstos en los artículos constitucionales que en materia federal delimitan las atribuciones entre los niveles de Gobierno (artículos 40, 41, 45, 115, 116 fracción VI, y 124), impulsando así una redistribución de funciones, recursos y acciones en todos los ámbitos de competencia del Gobierno Federal.

En este sentido el PROMAP estableció lo siguiente:

“Con tal propósito, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan compromisos en el marco del federalismo, deberán profundizar en la revisión, de acuerdo a sus respectivas atribuciones, de las funciones que en términos legales podrán ser transferidas y realizadas de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con base en los criterios establecidos por la SECODAM y el Secretariado Técnico de la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo.”⁷⁴

Al respecto, se han definido una serie de medidas para descentralizar funciones y recursos en los programas de mediano plazo de la Comisión Nacional del Agua. En este sentido, se analiza a continuación el contenido en materia de descentralización integrado al Programa Hidráulico 1995-2000 y a las Estrategias del Sector Hidráulico.

⁷⁴ Poder Ejecutivo Federal SECODAM "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". p 47

1.1.- Programa Hidráulico 1995-2000 y Estrategias del Sector Hidráulico

En congruencia con los lineamientos generales para la Administración Pública, en la elaboración del Programa Hidráulico 1995-2000, y en las Estrategias del Sector Hidráulico, a cargo de la CNA, se concretan las acciones sectoriales que habrían de llevarse a cabo en materia de descentralización.

En este enfoque y dentro del marco de los cambios políticos, sociales y económicos que ocurren en el país, en el Programa Hidráulico se analizan las características de la oferta y la demanda del agua para el periodo 1995-2000, con el objetivo de determinar y proponer las políticas adecuadas para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, facilitando el acceso de la población a un mejor nivel de vida, y de acuerdo con la disponibilidad del agua, su uso y conservación, contribuyan al desarrollo regional integral del país. En materia de descentralización el objetivo general planteado es promover administrar el recurso de manera más eficiente, a través de la descentralización progresiva y constante de programas y funciones a los usuarios y autoridades locales dentro del marco del nuevo federalismo.

El Programa Hidráulico reviste gran importancia para establecer los lineamientos generales del proceso de descentralización, prueba de esto son los comentarios anteriores y la afirmación de separar las funciones normativas de las operativas; la transferencia de algunas funciones operativas a los usuarios; la planeación y administración del agua a nivel de cuenca, conservando en el nivel federal las funciones relacionadas con los intereses nacionales, demostrando en este sentido, unidad con lo que establecen los programas sectoriales con carácter interinstitucional.

Por otra parte, las Estrategias del Sector Hidráulico, son las acciones generales que estableció la CNA para dar cumplimiento a lo estipulado en el Programa Hidráulico.

En materia de descentralización, esta se planteó en dos vertientes:

- "La descentralización de los programas que no implican actos de autoridad, donde los receptores son los gobiernos estatales.
- La transferencia de infraestructura a los usuarios organizados, obras de abastecimiento de agua en bloque, Distritos de Riego, e instalaciones de generación hidroeléctrica a la Comisión Federal de Electricidad".⁷⁵

Dentro de su programación, se tiene contemplado efectuar las siguientes acciones.

- "Concluir la suscripción de Acuerdos de Coordinación con todos los estados, y formalizar sus Anexos de Ejecución firmados en 1996, para la transferencia de programas.

⁷⁵ "Estrategias del Sector Hidráulico". *Op. Cit.*, p. 46

- Dar seguimiento al proceso de descentralización, por medio de las Comisiones de Regulación y Seguimiento.
- Promover la instauración de Comisiones Estatales de Agua en los estados
- La consolidación de Acuerdos para conjuntar los cuatro programas hidroagrícolas en proceso de transferencia, con el Programa Alianza para el Campo".⁷⁶

Al observar las acciones establecidas en las Estrategias del Sector Hidráulico, se considera que existe mayor especificidad para determinarlas debido a que éstas, se establecieron en 1997, año en el que el proceso de transferencia de los programas se había empezado y cobraba forma en lo que se refiere a su puesta en marcha. Por esta razón, dentro de las Estrategias del Sector Hidráulico se contempla la conclusión de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación, la instauración de las Comisiones Estatales del Agua, el seguimiento del trabajo de las Comisiones de Regulación y Seguimiento y la conjunción de los cuatro programas hidroagrícolas a cargo de la CNA al de Alianza para el Campo a cargo de la SAGAR. Más adelante, estas medidas se plantearán con mayor amplitud.

3.2.- El Proceso de Modernización y la Descentralización del Sector Hidráulico

La descentralización de la Comisión Nacional del Agua se contempla como parte integral del proceso de modernización que se lleva a cabo dentro del sector hidráulico, por lo tanto, es importante tener en cuenta que la descentralización de la CNA se instrumenta conjuntamente con otras acciones.

De los objetivos en materia de modernización sectorial, para fines de la presente investigación, se establece como el más trascendente, el que se refiere a la modernización de la estructura organizativa del sector, debido a que dentro de éste, se consideran la regionalización, la creación de las Comisiones Estatales del Agua, y la creación y consolidación de los Consejos de Cuenca, formando éstos un proceso integral de acciones junto con la descentralización, sin embargo, es conveniente mencionar los aspectos generales que abarca la modernización del sector hidráulico.

En el sentido de la modernización sectorial, se reorganizaron las acciones alrededor de tres lineamientos de cambio:

a) La mejoría en el aprovechamiento del recurso

Dentro de este lineamiento, el objetivo es el de promover el desarrollo y ampliar la cobertura de servicios, así como reforzar la capacidad financiera y operativa de los organismos prestadores de servicios de agua potable y saneamiento, así como de las autoridades locales, para atender con mayor eficacia las necesidades en zonas rurales

⁷⁶ *Ibidem*

urbanas. Asimismo, mejorar la operación y desarrollo de infraestructura para el control del sistema hidrológico y prevención de riesgos, mediante la ejecución de programas respondientes y de acciones descritas a continuación.

- Fortalecimiento a las autoridades locales para incrementar su papel en la ejecución de programas y el apoyo operativo a sistemas rurales y poblaciones con 2,500 a 50,000 habitantes.
- En ciudades con más de 50,000 habitantes, la creación de condiciones adecuadas para la participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento mediante la adecuación de las estructuras legales y administrativas.
- Reforzar el apoyo a los organismos operadores, condicionado al aumento en su eficiencia física y comercial.
- Fortalecimiento de las organizaciones de usuarios agrícolas, promoviendo su participación en el financiamiento, construcción y operación de los sistemas de riego.
- Reforzar los programas de rehabilitación y modernización de la infraestructura agrícola y de uso eficiente del agua y la energía.
- Consolidar la transferencia de la operación de sistemas a los distritos y unidades de riego, así como de acueductos a organismos operadores, e instalaciones de generación hidroeléctrica a la CFE.
- La promoción del sector privado en la terminación de obras de irrigación.⁷⁷

Administrar el agua eficientemente.

En base en el conocimiento de la disponibilidad, la calidad y ubicación del recurso, se debe propiciar un mejor control de las descargas de aguas residuales; una recaudación más equitativa y racional, y la adecuación del marco jurídico para el intercambio y asignación eficientes de los derechos de agua, de acuerdo a las siguientes que a continuación se describen:

- El desarrollo y la modernización de los sistemas de medición de los componentes del ciclo hidrológico.
- Regularización y control del uso de aguas nacionales mediante la adecuación de los marcos jurídico y administrativo, así como la promoción y comunicación.

- Mejoramiento de los mecanismos para inducir el control de calidad del agua.
- El desarrollo de mercados regulados de derechos de agua.
- Implantación de un nuevo sistema de recaudación que reduzca los subsidios cruzados no justificados.
- Mejora en la medición de extracciones y descargas.

c) Modernización de la estructura organizativa del sector.

La reordenación de responsabilidades se realiza a través de la descentralización de funciones, propiciando la solución eficaz de problemas locales y regionales, aumentando la participación de los usuarios y de los tres niveles de Gobierno en la planeación hidráulica mediante los Consejos de Cuenca, así como en el financiamiento, construcción y operación de los sistemas no estratégicos. Así, se estableció:

- Proporcionar atención más eficiente y eficaz a las necesidades locales y regionales, mediante la descentralización y desconcentración de funciones y recursos.
- La participación y compromisos de usuarios y autoridades locales, para el uso racional y preservación del recurso.⁷⁸

En concreto, la modernización del sector hidráulico se planteó de acuerdo a tres lineamientos generales, sin embargo, es preciso señalar que la descentralización, se contempla dentro de los lineamientos de cambio del inciso c), por lo que se encuentra involucrada con otros elementos incluidos en el mismo apartado, los que a continuación se plantearán para establecer con más exactitud la modernización de la estructura organizativa del sector, diferenciando los diversos elementos que la constituyen, entre ellos incluida la descentralización de los programas operativos a cargo de la CNA.

3.2.1.- La regionalización de la CNA

Como parte de la modernización de la estructura organizativa del sector hidráulico, se planteó una nueva regionalización, en la que se establecen trece regiones para el manejo del agua, que obedecen a criterios hidrológicos, sirviendo a la vez de apoyo a los Consejos de Cuenca. Dentro de sus funciones, las Gerencias Regionales tienen a su cargo ser el apoyo técnico de los Consejos de Cuenca.

La forma en que se distribuye geográficamente el agua en el país, ha generado dificultades para su administración, debido a que donde abunda el recurso, las actividades socioeconómicas son limitadas, mientras donde el recurso escasea, estas actividades son intensas. Esta situación ha llevado a la sobre-explotación de algunas

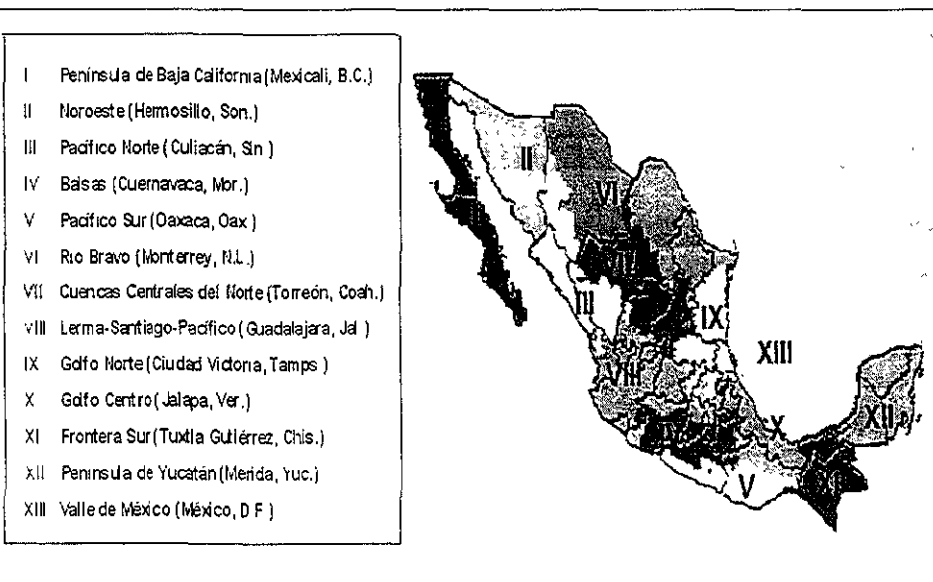
⁷⁸ *Ibidem*

entes de abastecimiento y la importación de agua de cuencas contiguas a las sobreplotadas, lo que ha ocasionado graves daños ambientales y el agotamiento del curso en algunas zonas⁷⁹.

Debido a esta problemática, desde hace varios años, se reconoció que la cuenca debería ser la unidad básica para el manejo del agua, con el objetivo de respetar los espacios naturales del ciclo hidrológico y la posibilidad de establecer un valor promedio sobre la disponibilidad del agua.

Por lo tanto, con el fin de lograr un mejor aprovechamiento y conservación del agua en el país, la SEMARNAP, por medio de la Comisión Nacional del Agua, desarrolló un importante proceso de cambio que promovió la participación de los usuarios y planteó el manejo del agua por cuencas hidrológicas, a diferencia de la forma tradicional, donde se hacía por entidades federativas, ya que es precisamente en la cuenca donde el agua se presenta y distribuye de manera natural.

Así, se definieron 13 regiones administrativas que comprenden a las 314 cuencas existentes en México.



CNA página web, Subdirección General de Programación

CNA. Sitio internet: <http://sgp.cna.gob.mx/planeación/>

Para realizar un análisis más preciso en torno al manejo, uso y conservación del agua, cada región se dividió en subregiones, quedando conformadas 61 subregiones en todo el país, como se indica en la tabla siguiente.

Subdivisión de las trece regiones hidrológicas

PENINSULA DE BAJA CALIFORNIA		VII.4	COMARCA LAGUNERA
1	BAJA CALIFORNIA	VII.5	AGUANAVAL
2	BAJA CALIFORNIA SUR	VII.6	EL SALADO
VIII. NOROESTE		VIII. LERMA-SANTIAGO-PACÍFICO	
1	RIO SONOYTA	VIII.1	ALTO LERMA
2	RIO CONCEPCION	VIII.2	MEDIO LERMA
3	RIO SONORA	VIII.3	BAJO LERMA
4	RIO YAQUI	VIII.4	ALTO SANTIAGO
5	RIO MAYO	VIII.5	BAJO SANTIAGO
IX. PACIFICO NORTE		VIII.6	AMECA-ARMERIA
1.1	SINALOA NORTE	IX. GOLFO NORTE	
1.2	SINALOA CENTRO	IX.1	SAN FERNANDO
1.3	SINALOA SUR	IX.2	SOTO LA MARINA
1.4	VALLE DE GUADIANA	IX.3	PÁNUCO
1.5	TUXPAN	X. GOLFO CENTRO	
XI. BALSAS		X.1	VERACRUZ NORTE
1.1	TEPALCATEPEC	X.2	VERACRUZ CENTRO
1.2	MEDIO BALSAS	X.3	BAJO PAPALOAPAN
1.3	ALTO BALSAS	X.4	MEDIO PAPALOAPAN
XII. PACIFICO SUR		X.5	LA CAÑADA
1.1	COSTA GRANDE	X.6	COATZACOALCOS
1.2	COSTA CHICA	XI. FRONTERA SUR	
1.3	RIO VERDE-ATOYAC	XI.1	TONALÁ-COATZACOALCOS
1.4	COSTA DE OAXACA	XI.2	BAJO GRIJALVA-PLANICIE
1.5	COMPLEJO LAGUNAR	XI.3	USUMACINTA

5	TEHUANTEPEC	XI.4	BAJO GRIJALVA-SIERRA
	RIO BRAVO	XI.5	MEDIO GRIJALVA
1	CUENCAS CERRADAS DEL NORTE	XI.6	LACANTÚN-CHIXOY
2	CONCHOS	XI.7	ALTO GRIJALVA
3	ALTO BRAVO	XI.8	COSTA DE CHIAPAS
4	MEDIO BRAVO	XII. PENÍNSULA DE YUCATÁN	
5	SAN JUAN	XII.1	PENINSULAR ORIENTE
6	BAJO BRAVO	XII.2	PENINSULAR PONIENTE
	CUENCAS CENTRALES DEL NORTE	XII.3 CANDELARIA	
1	NAZAS	XIII. VALLE DE MÉXICO	
2	VILLA HIDALGO	XIII.1	TULA
3	SIERRA MOJADA	XIII.2	VALLE DE MEXICO

ágina web de la CNA, Subdirección General de Planeación

la regionalización, en atención a la planeación de los recursos hidráulicos con bases hidrológicas, *prescindiendo de la organización estatal, como forma elemental de la organización territorial en la que estuvo organizado el sector hidráulico, comprende la adecuación e instrumentación de nuevas formas de organización, que facilitan la coordinación de acciones y obedecen a los nuevos criterios. En este sentido, la desconcentración administrativa y la creación de las trece Gerencias Regionales de la ANA, responden a las nuevas necesidades, al igual que la consolidación de los consejos de Cuenca.*

2.2.- Los Consejos de Cuenca

la creación de los Consejos de Cuenca se contempla como un elemento importante de modernización del sector hidráulico, y las acciones incluidas para consolidar estos organismos, derivan directamente de la importancia que la Ley de Aguas Nacionales plantea con su integración.

“Artículo 13.- La Comisión, previo acuerdo de su Consejo Técnico, establecerá Consejos de Cuenca que serán instancias de coordinación y concertación entre la Comisión, las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica, con 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".⁸⁰

Con la conformación de los Consejos de Cuenca se tiene la intención de propiciar cambios importantes en la planeación, organización, y administración de los recursos hidráulicos, por medio de una eficiente coordinación entre las instancias, organizaciones, y demás actores que intervienen en el manejo de los recursos hidráulicos.

Para la creación de los Consejos de Cuenca, se instituyó la Unidad de Coordinación de Consejos de Cuenca, que depende directamente de la Dirección General de la CNA. Sus actividades de esta Unidad se desarrollan en tres fases: la de gestación, instalación y operación.

En la fase de gestación se comprenden actividades de planeación preliminar, estadísticas, diagnóstico hidráulico, definición de la disponibilidad del agua y preparación del plan maestro de la cuenca, el registro de derechos y revisión del padrón de usuarios, la agenda preliminar regional del agua y consultas coordinadas con autoridades, organizaciones y usuarios.

En la fase de instalación se contempla la propuesta y definición del Acuerdo de Coordinación y la agenda del Consejo, las reuniones del grupo de trabajo, y la definición de órganos básicos.

La fase última de operación, comprende la revisión a detalle y elaboración final del plan maestro y los planes básicos; la creación de la Asamblea de Usuarios, consolidación de órganos internos de trabajo, reglas de organización y funcionamiento, con lo que se establecen finalmente sesiones de usuarios y grupos de trabajo que desahogarán la agenda regional del agua.⁸¹

Una vez instalados, los Consejos de Cuenca realizarán funciones administrativas, de programación hidráulica regional, de gestión y operación de mecanismos financieros, y fomentarán el uso racional del agua.

Sin duda la consolidación de los Consejos de Cuenca representa un logro importante para la administración, planeación y control de los recursos hidráulicos debido a que dentro de éstos, están representados los usuarios de los servicios, los gobiernos locales, la CNA y otras instancias gubernamentales, siendo el órgano donde se *propone* la *óptima operación de mercados de agua*, apoyo en la recaudación de derechos, coadyuvancia en la vigilancia del cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales, medición hidrológica complementaria a la realizada por las Gerencias Regionales, realizar acciones de manejo de cuenca, creación de centros de información, el desarrollo y la aprobación del Programa Hidráulico de la respectiva

⁸⁰ "Ley de Aguas Nacionales". Op. Cit., Art. 13, p. 15

⁸¹ "Estrategias del Sector Hidráulico" Op. Cit., p.47

encia y de programas de infraestructura hidráulica y de saneamiento, así como la promoción de la inversión.

3. Las Comisiones Estatales del Agua

Un aspecto significativo e indispensable para descentralizar las funciones operativas de algunos programas a cargo de la CNA, se encuentra en la formación y consolidación de instancias estatales con la capacidad suficiente para hacerse cargo de los programas heredados.

Como parte del proceso de descentralización, se planteó la promoción y creación de organismos estatales, para ejercer las funciones operativas y algunas que actualmente realiza la Federación y que no implican actos de autoridad.

Debido a la trascendencia que representan las Comisiones Estatales del Agua para concretar eficientemente el proceso de descentralización, es importante plantear las características más relevantes dentro de su formación, ya que representan dentro del proceso, la parte estratégica estatal para llevar a buen término la óptima transferencia de recursos, programas y funciones, que el Gobierno Federal otorga a las entidades federativas.

Al analizar la conformación de las Comisiones Estatales del Agua (CEA'S), se pudo establecer que la CNA, considerando la soberanía de los gobiernos estatales, únicamente apoyó, asesoró y proporcionó elementos para su creación. Para lo cual a partir de 1997, la CNA elaboró un diagnóstico de la situación legal y administrativa en ocho entidades federativas, lo que permitió conocer la diversidad de instancias y mecanismos con que operan para el manejo y aprovechamiento del agua en el ámbito estatal. De la misma forma, se determinaron las ventajas y limitaciones de creación de un organismo estatal que atendiera todo lo relativo al sector hidráulico en el ámbito de su competencia, manteniendo una estrecha coordinación con la Federación, Consejos de Cuenca, Municipios y Usuarios del agua.

En la continuación se presenta el diagnóstico elaborado por la CNA sobre las ventajas y limitaciones para la creación de las Comisiones Estatales del Agua.

ventajas:

- Se determinó la necesidad de constituir un organismo estatal, que norme, coordine y asesore en la operación de los servicios inherentes al agua en sus diversos usos.
- Existe disposición de las autoridades estatales para constituir este tipo de organismos, respetando la soberanía de las entidades federativas.
- Existen avances importantes en las legislaciones estatales para constituir los organismos que ejecutarán las funciones a descentralizar, propiciando un manejo integral del agua.

- Con este tipo de organismo, se impulsa la autonomía de los gobiernos estatales y municipales y mejora la eficiencia del manejo del agua, mediante un organismo regulador y concertador de las funciones en materia de agua, así como en la elaboración y ejecución de programas y proyectos estatales.
- Se reducen tiempos y distancias en las gestiones y toma de decisiones para la prestación de los servicios inherentes al agua.
- Se tendría un organismo con presencia, autoridad, representación, coordinación y vinculación con otros organismos municipales, estatales y federales.
- Se propicia la distribución adecuada de funciones en materia de agua entre organismos estatales existentes, lo que permite disminuir la duplicidad de funciones.
- Se propiciaría la compactación y concentración de las funciones en materia de agua y se generaría el ahorro de recursos materiales, financieros y humanos.
- Se podrían aprovechar racionalmente los recursos humanos y la experiencia en el desempeño de sus funciones.

Limitantes:

- En primer término aparecen las implicaciones de modificar las legislaciones estatales.
- Las transiciones políticas, estatales y municipales, que obstaculizan la formalización y legislación de los avances.
- Compromisos e intereses políticos en los estados y municipios.
- Retrasos en el proceso de descentralización de programas y recursos, que repercuten en la creación de las Comisiones Estatales del Agua.
- Insuficiente capacidad técnica y administrativa de los estados.
- Se observa resistencia e inconformidad por parte de organismos estatales y municipales de recibir y ejecutar las funciones y programas, con un notable número de candados que restringen el eficiente desarrollo de las actividades descentralizadas.
- Inconsistencia en cuanto a sueldos, salarios, prestaciones y relaciones laborales predominantes en los diferentes organismos involucrados en la gestión del agua.
- Problemática del personal sindicalizado.⁸²

Los resultados de este diagnóstico permitieron elaborar el diseño de un esquema organizacional, funcional y legal, que contempló las bases jurídicas, administrativas y

⁸² CNA Unidad de Programas Rurales y Participación Social "Las Comisiones Estatales del Agua" Completo

eracionales para sustentar la creación del organismo estatal del agua, para que las entidades federativas cuenten con la organización requerida, y con facultades y atribuciones para atender todo lo relacionado con el sector hidráulico en el estado. En caso, este organismo estatal apoyaría a la CNA en la administración de las zonas rurales y la extracción de materiales. Asimismo, podrá recibir recursos humanos y materiales de la CNA, lo que permite transformarse en un órgano rector del agua en el ámbito estatal.

En 1998, se conceptualizó el marco administrativo operacional y estructural, así como el marco jurídico para la elaboración de la Ley Estatal del Agua que contempla la regulación de los diversos usos del agua y sustenta la creación de las Comisiones Estatales del Agua y se establecieron los compromisos para realizar las acciones correspondientes en el corto plazo. También, se concertaron las adecuaciones al marco jurídico, tomando como base el modelo de Ley Estatal del Agua propuesto por la CNA, tomando en cuenta las observaciones por parte de los gobiernos estatales.

De esta manera se determinó una estrategia gradual para la creación de las Comisiones Estatales del Agua, mediante el desarrollo de tres etapas:

La primera es la de promoción, donde son seleccionados los estados de acuerdo a las características administrativas y condiciones políticas idóneas, para proceder a desarrollar las acciones de promoción propuestas por la CNA.

La segunda etapa es la de concertación, que comprende el intercambio permanente de opiniones de las dependencias estatales responsables del manejo del agua sobre la propuesta de CNA, lo que permite la integración de una propuesta acordada con los gobiernos estatales sobre las adecuaciones al marco jurídico y esquema organizacional, para la creación de la Comisión Estatal del Agua. En esta etapa, la CNA realiza la revisión y concilia los puntos de acuerdo con el estado para la elaboración del contenido del Proyecto de Ley Estatal del Agua, así como de los documentos del esquema orgánico funcional.

Finalmente, en la etapa de consolidación los gobiernos estatales presentan para su aprobación a los Congresos Locales, las adecuaciones al marco jurídico y gestionan el cumplimiento de congruencia ante las instancias estatales correspondientes del esquema orgánico funcional. De igual forma, elaboran y difunden el Decreto mediante el cual se sustenta la Creación de las Comisiones Estatales del Agua y de la integración de sus recursos de Gobierno correspondientes.

"Actualmente, están en proceso las etapas de promoción y concertación con la mayoría de las entidades federativas y en algunas se han desarrollado las acciones para consolidar e integrar las Comisiones Estatales del Agua, con base en la aprobación de las adecuaciones de los marcos jurídicos correspondientes y de los esquemas organizacionales concertados con los gobiernos estatales".⁸³

En la continuación se detallan los resultados a la fecha expuestos por la CNA sobre las adecuaciones de promoción y concertación del marco jurídico y organizacional para la reacción de las Comisiones Estatales del Agua en 17 estados:

- En los estados de Hidalgo y Sonora, fueron validadas las adecuaciones a los marcos jurídicos y aprobadas por los Congresos Locales.
- En los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Oaxaca, Querétaro y Veracruz, los proyectos de adecuación del marco jurídico en materia de agua están en proceso de autorización por parte de los Congresos Locales.
- En los estados de Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, están en revisión y concertación de las diferencias existentes entre la propuesta de CNA y la de los gobiernos estatales.⁸⁴

Cabe resaltar que en la mayoría de los casos, se cuenta con una propuesta de estructura orgánica, manuales de organización y reglamentos interiores.

A través del análisis de las Comisiones Estatales del Agua se puede establecer la importancia que representan estos organismos dentro del proceso de descentralización llevado a cabo por la CNA, debido a que las actividades de estos organismos integrarán las funciones que le transfiera la CNA, las normativas de las dependencias estatales y los organismos operadores. Asimismo, desarrollarán los mecanismos de coordinación entre las dependencias federales, estatales, municipios, organismos operadores, asociaciones de usuarios, consejos de cuenca y con la sociedad en general, para lograr un uso eficiente del agua y un manejo integral del recurso hidráulico en el ámbito estatal.

3.3. Marco normativo del proceso de descentralización

Dentro de los lineamientos para la formalización del proceso de descentralización de los programas operativos a cargo de la CNA, en congruencia con la política sectorial de descentralización que llevó a cabo la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), se estableció el criterio normativo que se debe contemplar para su ejecución, en el cual, en primer término, se acordó que las Gerencias Regionales y Estatales de la CNA, tienen la labor de promover ante los gobiernos estatales, la suscripción de Anexos de Ejecución y Técnicos que se deriven de los Acuerdos de Coordinación suscritos con las propias entidades federativas, como actividades primordiales determinadas para instrumentar el proceso de descentralización, dentro del esquema para descentralizar la Administración Pública Federal durante el periodo de Gobierno 1995-2000.

⁸⁴ *Ibidem*

lo referente a la política sectorial, conforme a lo que establece la Ley de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y demás legislación aplicable, la SEMARNAP como coordinadora sectorial montó el marco general en materia de descentralización del sector, por lo cual los instrumentos jurídicos se suscribieron a nombre de la SEMARNAP a través de la CNA. Además estableció el procedimiento para el resguardo y publicación en el Diario Oficial de la Federación de los Acuerdos de Coordinación suscritos con los gobiernos estatales.⁸⁵

Con la finalidad de simplificar los trámites para la formalización de compromisos con los gobiernos estatales en materia de descentralización, en agosto de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo Delegatorio de Facultades que establece que el titular de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, facultó a funcionarios de la CNA, para ejercer en el ámbito de su competencia facultades que confieren al titular de la dependencia, en la legislación aplicable en materia de adquisiciones y obra pública, y da la pauta para la formalización de compromisos con los gobiernos de los estados. Para mayo de 1999, se publicó otro Acuerdo que lo hizo en otra forma.

Con lo referente a la formalización de compromisos con los gobiernos de los estados a través de Acuerdos de Coordinación y Anexos de Ejecución, estableció que:

“El Director General, los Subdirectores Generales, el titular de la Unidad de Programas Rurales y Participación Social y los Gerentes Regionales de la Comisión Nacional del Agua, en el ámbito de su respectiva competencia y de los últimos, en su respectiva circunscripción territorial, podrán celebrar Convenios o Acuerdos de Coordinación, Convenios de Concertación y Anexos de ejecución derivados de la Ley de Planeación o de los Convenios de Desarrollo Social vigentes en la entidad federativa correspondiente.”⁸⁶

Por otra parte, el mecanismo para la suscripción de los Acuerdos de Coordinación, Anexos de Ejecución y Técnicos, se basó en las normas establecidas para la Administración Pública Federal, mediante los principios que establece la Ley de Planeación y consecuentemente, con la normatividad que emite la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través del Convenio de Desarrollo Social, instrumento jurídico que proporcionó los criterios que debieron observarse para la coordinación de acciones entre los diferentes niveles de Gobierno.

Una vez que estos instrumentos jurídicos (Acuerdos de Coordinación, Anexos de Ejecución y Técnicos) se apegaron a los criterios establecidos en el Convenio de Desarrollo Social, la SEDESOL emite el Dictamen de Congruencia que marca la validez y legalidad de los documentos.

CNA Coordinación de Descentralización. "Evaluación del proceso de descentralización, 2000", p. 10

ibidem

También los instrumentos jurídicos, son planteados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para su correspondiente autorización, basados en la normatividad establecida para la autorización y ejercicio de los recursos presupuestales / en los términos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente. Conforme a este mecanismo, la SHCP autorizó los procedimientos para la radicación de los recursos a los gobiernos estatales.⁸⁷

En otro aspecto, con base a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente en el periodo en estudio, lo que al respecto establece el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, y acorde al Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), emite su opinión sobre los instrumentos jurídicos, a efecto de que consideren los aspectos relacionados con el ámbito de su competencia, como es el caso de las acciones de supervisión y vigilancia, así como de los indicadores de gestión relativos al otorgamiento y ejercicio de los recursos transferidos a los estados.

También, las acciones y recursos de los programas, son convenidos por las Gerencias Regionales de la CNA con los gobiernos estatales, en el seno de instancias de coordinación que se integraron para la ejecución, seguimiento y control del proceso, según lo estipulado en los propios Acuerdos de Coordinación, formalizando los compromisos, recursos y calendarios programáticos en los Anexos de Ejecución y Técnicos correspondientes.

Finalmente, con la intención de conjuntar e integrar las acciones que norman el proceso de descentralización, se elaboró como instrumento de apoyo el Manual de Procedimientos, con la finalidad de contar con una herramienta de referencia y consulta para el personal que participó en oficinas centrales y estatales en el proceso de descentralización de los programas y recursos, con el fin de facilitar el ejercicio de sus funciones y contribuir a una mejor coordinación entre las diversas instancias administrativas del Gobierno Federal y Estatal.

A continuación se presentan las características de los instrumentos jurídicos básicos, partiendo del Convenio de Desarrollo Social, los Acuerdos de Coordinación, Anexos de Ejecución y Técnicos, y finalmente las Reglas de Operación.

3.3.1. Convenio de Desarrollo Social

El Convenio de Desarrollo Social como se mencionó, es el instrumento jurídico previsto en la Ley de Planeación y constituye la única vía de coordinación entre los órdenes de Gobierno, federal y estatal, en materia de desarrollo social, regional, urbano y vivienda. Se suscribe anualmente entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados.

⁸⁷ Op. Cit. p. 12

de acuerdo a lo que establece dicho instrumento, los programas y acciones que realice la Administración Pública Federal, en coordinación con los estados, se incorporarán al convenio mediante Acuerdos de Coordinación o Anexos de Ejecución. Asimismo, determina que la formalización de estos instrumentos, estará sujeta al Dictamen de congruencia que emita la SEDESOL y a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la transferencia de recursos.

“los programas y acciones que lleve a cabo la Administración Pública Federal, en coordinación con los estados y con la intervención que corresponda a los municipios, se incorporarán a dicho Convenio mediante Acuerdos de Coordinación o Anexos de Ejecución”.⁸⁸

En esencia, el Convenio de Desarrollo Social tiene por objeto coordinar la definición, ejecución, evaluación, seguimiento y aplicación de recursos para implementar la política para la superación de la pobreza; impulsar el desarrollo regional y urbano, el mejoramiento de la planeación del desarrollo social y regional, y vincular las acciones de los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que lleven a cabo las dependencias y entidades en la Administración Pública Federal con la planeación estatal para el desarrollo, a fin de que las acciones que en esa materia se realicen sean congruentes con las propias de la planeación nacional del desarrollo.

3.2. Acuerdos de Coordinación

Seguando la normatividad establecida para concretar la instrumentación del proceso de descentralización de la Administración Pública Federal, congruente con los postulados contenidos en el Convenio de Desarrollo Social, los Acuerdos de Coordinación, son los instrumentos jurídicos mediante los cuales la CNA estableció los compromisos con los gobiernos estatales, para la descentralización de programas y recursos presupuestales. Su vigencia es a partir de su firma hasta el cumplimiento de los objetivos planteados en el mismo y puede ser modificado de común acuerdo de las partes.

A continuación un ejemplo de lo que establece el Acuerdo de Coordinación suscrito entre la CNA y el Estado de Aguascalientes:

“Los Ejecutivos Federal y Estatal han decidido continuar actuando en forma conjunta y coordinada, con el objeto de avanzar con mayor celeridad en el mejoramiento de las condiciones ecológicas, sanitarias y de aprovechamiento del agua y prestar pronta atención a las demandas de la población. Para ello es su intención que el estado participe activamente en programas que realiza la CNA, dentro del marco del Nuevo Federalismo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.”⁸⁹

⁸⁸ CNA - Gobierno de Aguascalientes, “Acuerdo de Coordinación celebrado entre el Ejecutivo Federal a través de la CNA y el Estado de Aguascalientes para impulsar el Programa del Nuevo Federalismo”, p. 3

⁸⁹ Ibidem

En los aspectos generales sobre el contenido de los Acuerdos de Coordinación, se establece que la CNA funge con las atribuciones que tiene respecto de las Aguas Nacionales y conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Aguas Nacionales, y el Programa Hidráulico 1995-2000, relacionadas con la propuesta por parte del Gobierno Federal sobre la política hidráulica del país, la administración y regulación de las aguas nacionales, infraestructura hidráulica, normatividad de programas, estudios, construcción, operación y conservación de las obras hidráulicas y la realización de acciones que requieren el aprovechamiento integral del agua. En este mismo sentido, también se contemplan las bases para la coordinación de acciones de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñen funciones relacionadas con el agua.⁹⁰

De esta manera, los Acuerdos de Coordinación establecen los parámetros que contemplan las atribuciones que se reservan al Gobierno Federal, y en consecuencia los postulados que delimitan el ámbito de competencia de los gobiernos estatales, planteándose claramente que los estados intervendrán en funciones estrictamente operativas y su correspondiente manejo de los recursos transferidos para la operatividad de dichos programas.

Respecto a los programas de la CNA existen dos tipos de Acuerdos de Coordinación, uno para los programas hidroagrícolas y el otro para los programas no hidroagrícolas. La formulación de dos tipos de Acuerdos de Coordinación, que en el transcurso de la investigación se planteará, se debe a que los programas hidroagrícolas fueron integrados al Programa de Alianza Para el Campo, llevado a cabo por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR).

Para la descentralización de los programas a cargo de la CNA, se estableció en la suscripción de estos documentos, que consistiría en que los gobiernos estatales y los usuarios, en su caso, ejecuten dichos programas, siempre y cuando no invadan la competencia de la autoridad federal en materia de aguas nacionales. También se plantea que la primera etapa en el proceso, debe consistir en integrar los programas operativos y especiales cuya ejecución por parte de los estados no implique reformas al marco legal vigente.

Sin embargo, también se promueve la reorganización de sector hidráulico estatal, quedando comprometidas las entidades federativas, a promover las reformas legales y adecuaciones que sean necesarias para cumplir con la normatividad, lineamientos y metas de los programas a ejecutar en virtud de los Acuerdos mencionados.

3.3.3. Anexos de Ejecución y Técnicos

En la secuencia que sigue el estudio de los documentos normativos para instrumentar el proceso de descentralización, los Anexos de Ejecución y Técnicos, vienen comprendidos dentro de los Acuerdos de Coordinación, y forman parte de éstos con

⁹⁰ *Ibidem*

rácter complementario. Debido a esta circunstancia, es importante establecer sus funciones.

“El Anexo de Ejecución es el instrumento jurídico mediante el cual se establece el objeto, fundamento jurídico, acciones a realizar, recursos y modalidades de ejecución, compromisos de la CNA y del gobierno del estado”.⁹¹

Así, el Anexo de Ejecución funge como el instrumento jurídico derivado del Acuerdo de Coordinación, mediante el cual se establecen los compromisos anuales para la descentralización de programas y recursos a los gobiernos de los estados, de acuerdo a la normatividad establecida para el ejercicio presupuestal correspondiente. Su vigencia es a partir de su firma hasta el 31 de diciembre de cada año.

Los Anexos de Ejecución se agruparon conforme a la responsabilidad operativa, de manera que no se establece un Anexo de Ejecución por cada programa. Dentro de esta agrupación, han quedado de la siguiente forma:

- “Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
- Agua Limpia y Control de Malezas Acuáticas en Cuerpos de Agua
- Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica y Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola.
- Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego y Desarrollo Parcelario.”⁹²

Además se incluye en la composición de este documento, el fundamento jurídico de las instancias de Gobierno que actúan en el proceso, integrando leyes, reglamentos y disposiciones tanto federales como estatales.

En lo referente al Anexo Técnico, éste es parte integrante del Anexo de Ejecución, en el cual se detallan las acciones, antecedentes, objetivo, beneficios a otorgar, participación institucional, requisitos de elegibilidad para participar, mecánica operativa para la ejecución de los programas, metas, montos, calendario de ejecución, así como los indicadores de evaluación establecidos por el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y en el caso de los programas hidroagrícolas por las asociaciones de usuarios.⁹³

Este documento, además de registrar las aportaciones federales y estatales contenidas en el Anexo de Ejecución, incorporó el correspondiente a los productores o usuarios en el caso de los programas hidroagrícolas. En el caso de los Anexos Técnicos, éstos se elaboran para cada uno de los programas convenidos con los gobiernos estatales.

Para la formalización de los Anexos de Ejecución y Técnicos se elaboran dos tantos originales, basándose en los modelos autorizados para el ejercicio correspondiente, y

CNA. Unidad de Programas Rurales y Participación Social. “Lineamientos Generales para la formalización de los Anexos de Ejecución y Técnicos para 1999”, p. 2

Ibidem

Ibidem

conforme a las metas y techos financieros aprobados por las áreas operativas de la CNA responsables de los programas, las cuales mantienen una estrecha coordinación con las Gerencias Regionales o Estatales para la concertación de los compromisos a formalizar en dichos documentos.

Los Anexos de Ejecución y Técnicos requisitados, son revisados por las áreas jurídicas de los gobiernos estatales y las Gerencias Regionales o Estatales de la CNA, a efecto de proceder a su formalización.

Los Anexos formalizados, son remitidos a las Gerencias de las oficinas centrales responsables de cada uno de los programas para su revisión, con copia a la Coordinación de Descentralización de la CNA.⁹⁴ Una vez procedentes, las áreas operativas tramitan su suscripción por parte de los titulares.

Una vez firmados los documentos, las áreas operativas remiten un tanto original de los Anexos de Ejecución y Técnicos a las Gerencias Regionales o Estatales, para que por su conducto se proceda a la entrega a cada Gobierno estatal.

El otro original del Anexo de Ejecución se remite a la Coordinación de Descentralización quien lo envía a la Unidad Jurídica de la CNA para tramitar su registro y número correspondiente ante SEDESOL, así como para su resguardo. El otro tanto original de los Anexos Técnicos, queda resguardado por las áreas responsables de los programas, remitiendo copia a dicha Coordinación.

Una vez que SEDESOL asigna el número de Anexo de Ejecución, la Coordinación de Descentralización comunica a las Gerencias Regionales y Estatales para que por su conducto se incorpore el número en los originales resguardados por los gobiernos estatales, marcando copia a las oficinas centrales de la CNA.

Una vez suscritos los Anexos de Ejecución y Técnicos, la Coordinación de Descentralización, remite copia a la Gerencia de Programación y Presupuesto de las oficinas centrales, para su registro y elaboración de la solicitud de liberación de recursos y ésta a su vez, envía los documentos a la Gerencia de Recursos Financieros. Este procedimiento, es la base para tramitar la radicación de recursos a los Fondos de Fomento Agropecuario Estatales para los programas hidroagrícolas, y a las cuentas bancarias de los gobiernos estatales en el caso de los programas no hidroagrícolas.

⁹⁴ Con la finalidad de coadyuvar y de conjuntar esfuerzos para llevar a cabo el proceso de descentralización de funciones, de consolidar un marco institucional normativo y apoyar la descentralización de los programas hacia los gobiernos estatales, en el mes de mayo de 1996 se constituyó la Coordinación de Descentralización dependiente de la Unidad de Programas Rurales y Participación Social.

La Coordinación de Descentralización a partir de ese año, brinda apoyo a las Unidades Administrativas de la CNA, en la elaboración, gestión, promoción y formalización de los modelos de instrumentos jurídicos Acuerdos de Coordinación, Anexos de Ejecución y Técnicos, estableciendo principalmente una estrecha coordinación con la Unidad Jurídica de la CNA para la revisión y agilización de los trámites de validación de los instrumentos, que son la base para la formalización de compromisos con los gobiernos estatales "Evaluación del proceso de descentralización, 2000". Op Cit, p 7

Conforme se avance en la investigación se explicará la función de las instancias receptoras de los recursos.⁹⁵

Finalmente, en caso de que las condiciones hagan imposible la ejecución de los programas que están debidamente formalizados a través de los Anexos de Ejecución y Técnicos para el año correspondiente y previa aprobación de las áreas operativas, las partes pueden celebrar Convenios de Cancelación de estos instrumentos jurídicos, únicamente en cuanto a las acciones a realizar, sin perjuicio de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Coordinación para impulsar el Nuevo Federalismo.

3.4.- Reglas de Operación

Para el ejercicio de 1999 se incorporaron al proceso de descentralización las Reglas de Operación de los Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Cantarillado y Saneamiento a cargo de la CNA, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Agosto de 1999, con el objetivo de dar cumplimiento a las disposiciones emitidas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1998, referentes al Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 1999 y de acuerdo a lo establecido en los artículos 68 y 73 del mismo.

Las Reglas de Operación, tienen como propósito fundamental, establecer normas y procedimientos de aplicación general, que se deben observar en la ejecución de los programas y recursos presupuestarios asociados, que la CNA está descentralizando y asignando a los gobiernos de los estados. Los subsidios y las transferencias deben orientarse hacia actividades prioritarias, así como sujetarse a los criterios de selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad, de conformidad con los Acuerdos de Coordinación que se han suscrito con la CNA, en el marco de la descentralización del sector hidráulico.

Durante el año 2000, se siguió el mismo mecanismo llevado a cabo durante 1999, y se establecieron nuevamente las Reglas de Operación:

“Las presentes Reglas de Operación de los Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable y Saneamiento de la Comisión Nacional del Agua, en adelante denominada como la CNA, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, se establecen las disposiciones emitidas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1999, referentes al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, para dar cumplimiento a los artículos 67, 73, 74, 77 y 78 de este ordenamiento. Los recursos que se apliquen a los programas que se refieren a las presentes Reglas de Operación,

⁹⁵“Lineamientos Generales para la formalización de los Anexos de Ejecución y Técnicos para 1999”. *Op. Cit.*, p. 3. 4

serán considerados como subsidios y transferencias en los términos del Capítulo VI del Título Cuarto del ordenamiento jurídico que se invoca”.⁹⁶

Las Reglas de Operación se organizan de acuerdo a las características de los programas, de manera que separa a los de infraestructura hidroagrícola ejecutados en el esquema de la Alianza para el Campo, los de infraestructura hidroagrícola ejecutados directamente por la CNA, y los de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.

En su composición general se maneja el marco legal, el objeto y aplicación de los programas, y el seguimiento, control y evaluación de resultados de los mismos. También se contemplan acciones que van desde el panorama general de cada programa, la participación institucional; subsidios, gastos de seguimiento, control y supervisión; evaluación anual de resultados y control de los programas; imprevistos o incumplimientos; o cuestiones relacionadas con prestadores de servicios en su caso. De forma específica para cada programa se plantea cual es su objetivo, la población a la que se orienta, los componentes generales de apoyo, criterios de elegibilidad, especificaciones técnicas del programa y su procedimiento operativo.

Las Reglas de Operación en sí, determinan el procedimiento operativo originado en los Anexos de Ejecución y Técnicos que suscriben los gobiernos estatales con la CNA, en los que se especifican los compromisos presupuestarios de la Federación y de los propios gobiernos estatales para el ejercicio correspondiente.

3.4. Instrumentación del proceso de descentralización

A fin de iniciar las acciones establecidas en el marco del nuevo federalismo y en congruencia con los objetivos y líneas de acción señaladas en el Programa Hidráulico 1995-2000, a partir de octubre de 1995 se realizaron una serie de análisis de los programas y funciones de la CNA, iniciando para 1996, una primera etapa en la que se transfieren únicamente programas operativos y especiales con sus respectivos recursos financieros, que no implican actos de autoridad ni cambios en la legislación vigente. Además de la transferencia de Distritos de Riego y de Temporal Tecnificado, iniciada en 1989.

“A partir de estas acciones y en el marco de la política sectorial, en materia de descentralización de programas y funciones, la CNA integró su oferta de descentralización con base en los siguientes programas: Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica; Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola; Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego; Desarrollo Parcelario; Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas; Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales; Agua Limpia y Control de Malezas Acuáticas en Cuerpos de Agua. Así como la transferencia a los usuarios de la operación,

⁹⁶ SEMARNAP. “Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola, y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua”. 2000, p 10

conservación, mantenimiento y administración de los Distritos de Riego y Distritos de Temporal Tecnificado”.⁹⁷

durante la instrumentación del proceso iniciado en 1996, se estableció el universo de estados para iniciar la promoción de la propuesta de descentralización de la CNA, posteriormente, las acciones de promoción realizadas por la Coordinación de descentralización y el interés de los gobiernos estatales, permitieron adicionar cuatro al universo planeado inicialmente, con lo cual se tuvieron 20 entidades federativas interesadas en el proceso. Sin embargo, para 1996 se lograron suscribir once Acuerdos de Coordinación entre el Gobierno Federal representado por la SEMARNAP a través de la CNA, y los gobiernos de los estados. Estos Acuerdos fueron el total general de todos los programas.

Para los años posteriores a 1996, el Ejecutivo Federal anunció que cuatro programas de la CNA, se sumarían a los contenidos en el programa Alianza Para el Campo a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR). Los programas contemplados: Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica; Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola; Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego; y Desarrollo Parcelario; quedaron integrados al Programa Alianza para el Campo como programas hidroagrícolas, adaptándose a un esquema diferente al que se habían manejado junto con los programas no hidroagrícolas: Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas; Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales; Agua Limpia; y Control de Malezas Acuáticas en Cuerpos de Agua.

Esta situación ocasionó realizar acciones para adecuar los instrumentos jurídicos, con la finalidad de ubicar a los programas hidroagrícolas en el contexto del mecanismo establecido en el esquema de Alianza para el Campo, lo que implicó realizar acciones al interior de la CNA⁹⁸, con la SAGAR y el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), para definir los lineamientos y estrategias de formalización de la transferencia de programas y recursos a los gobiernos de los estados y gestionar la autorización de los instrumentos jurídicos ante la SHCP y SECODAM.

Derivado de lo anterior, los instrumentos jurídicos que se estructuraron para el proceso de descentralización son los siguientes:

CNA. Coordinación de Descentralización. "Evaluación del proceso de descentralización, 1996", p. 14

Es conveniente mencionar que a partir de esta situación se formuló la denominación de los programas como se ha mencionado a través de la investigación, dado que antes de 1997 los nombres que se consideraron para los programas derivaban de las acciones genéricas que implican los mismos. A partir de 1997, se adecua su denominación con la finalidad de precisar la asignación de recursos, como se estableció en los Acuerdos de Coordinación y como a continuación se indica: a) "Uso Eficiente del Agua en Ciudades" y "Consolidación de Organismos Operadores", se denominaron como: "Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas"; b) "Uso Eficiente de Agua para Riego" en. "Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica" y "Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola", c) "Modernización y Rehabilitación de Distritos y Unidades de Riego" en: "Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego"; d) "Estudios, Proyectos y Construcción de Obras Hidráulicas" en. "Programa de Desarrollo Parcelario"; e) "Estudios, Proyectos y Construcción de Obras Hidráulicas Rurales y de Protección Rural" en. "Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales". Los programas especiales quedaron de la misma forma "Evaluación del proceso de descentralización, 2000" Op. Cit , p. 15-16

- “Acuerdo de Coordinación para conjuntar y hacer compatibles para su ejecución, los programas hidroagrícolas de la CNA con los comprendidos en el programa Alianza para el Campo a cargo de la SAGAR, para realizar un programa integral para la producción agrícola y fomentar el desarrollo regional”.⁹⁹
- “Acuerdo de Coordinación para impulsar un nuevo federalismo, mediante la conjunción de acciones y la descentralización de programas a los estados para fomentar el desarrollo regional”.¹⁰⁰

Estos dos tipos de acuerdos, se presentaron en 1997 ante la SHCP Y SECODAM, habiéndose realizado diversas reuniones con funcionarios de la Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales, de la SHCP, donde se analizó y discutió el contenido de los instrumentos jurídicos propuestos por la CNA, para formalizar los compromisos con los gobiernos de los estados, en sus diferentes esquemas.

También se realizaron reuniones con la Subsecretaría de Atención Ciudadana y la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SECODAM, en las que se determinó que en los Acuerdos de Coordinación se incluyera una cláusula, en la cual se establece que para los programas hidroagrícolas, así como para los de agua potable y especiales, se destine el 5 y 2 al millar respectivamente del total de las aportaciones, a favor del Órgano Estatal de Control para los servicios de inspección y vigilancia. Considerando lo anterior, se determinó eliminar la firma por parte de SECODAM e incorporar la firma del Órgano Estatal de Control correspondiente, en los instrumentos jurídicos.

Finalmente, en el mes de junio de 1997 se autorizaron los nuevos instrumentos jurídicos que formalizan el proceso de descentralización. De igual forma, de acuerdo a lo que establecen los propios Acuerdos de Coordinación, se proporcionaron a los gobiernos estatales los Manuales para la Ejecución de los Programas. En el mes de julio del mismo año, se crearon los manuales y se procedió a su reproducción y envío a las Gerencias Regionales y Estatales para su entrega a los gobiernos estatales. Finalmente la actualización de estos manuales, se programa con base a las Reglas de Operación que se autorizan anualmente.

A continuación, se plantea la creación de las instancias de coordinación que se establecen dentro de los Acuerdos de Coordinación, con la finalidad de propiciar la participación de manera coordinada entre los gobiernos estatales y la CNA, en la planeación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de las acciones y programas descentralizados. Estas instancias de coordinación son las que reciben el 5 y 2 al millar, del total de las aportaciones a que se refiere la modificación a los instrumentos jurídicos planteada por la SECODAM.

⁹⁹ CNA - Gobiernos Estatales. “Acuerdos de Coordinación celebrados entre el ejecutivo federal a través de la CNA y los gobiernos estatales para conjuntar y hacer compatibles los programas hidroagrícolas de la CNA, con los del Programa Alianza para el Campo a cargo de la SAGAR”, p. 1

¹⁰⁰ CNA – Gobiernos Estatales. “Acuerdos de Coordinación celebrados entre el ejecutivo federal a través de la CNA y los gobiernos estatales para impulsar el Programa del Nuevo Federalismo”, p. 1

4.1. Las Comisiones de Regulación y Seguimiento y los Subcomités hidrogrícolas

Las Comisiones de Regulación y Seguimiento (CORESE), se crearon para atender la coordinación a los programas no hidroagrícolas. En 1996 se estructuró el documento denominado Integración y Funcionamiento de las Comisiones de Regulación y Seguimiento, en el que se establecen las bases que norman su operación, de acuerdo con las aportaciones de las áreas responsables de los programas, el cual fue remitido en oportunidad a las Gerencias Regionales y Estatales.

En el seno de cada CORESE, se establecen los compromisos anuales de las partes para la ejecución de los programas federalizados, en lo referente a presupuesto y etapas para su formalización a través de la suscripción de los Anexos de Ejecución y Técnicos; seguimiento de avances físicos y financieros; adecuaciones por ampliaciones o reducciones presupuestales; problemática en la ejecución y ejercicio de los recursos; seguimiento de acuerdos entre otros.¹⁰¹

En 1996 se constituyeron nueve Comisiones de Regulación y Seguimiento, de las 16 que la CNA tenía programadas originalmente, y en 1997 se crearon 11 más, con lo cual se llegó a un total de 20 Comisiones creadas. Para 1998, se constituyeron nueve más, por lo que a finales de ese año se tenían instaladas 29 de las 31 que se tenían programadas. Para febrero de 1999 se constituyó la Comisión con el Estado de Nuevo León, mientras que en Chiapas la constitución de su Comisión de Regulación y Seguimiento se llevó a cabo en abril de 2000.

Por otra parte, para los programas hidroagrícolas se constituyeron los Subcomités hidroagrícolas, incorporados dentro del Comité Técnico de los Fideicomisos de Fomento Agropecuario Estatales (FOFAE'S) por medio de los cuales se manejan dichos programas.

El Subcomité Hidroagrícola es un cuerpo colegiado constituido dentro de cada fideicomiso, con facultades de analizar y dictaminar sobre los programas hidroagrícolas de la CNA, es un apoyo al Comité Técnico en el cual el representante de la CNA es el Secretario Técnico.¹⁰²

Los Subcomités Hidroagrícolas se encargan de analizar los proyectos de la CNA y con base en los criterios de elegibilidad establecidos para cada programa, aprobar la suscripción de los usuarios para participar de los beneficios de los apoyos presupuestales, así como realizar las acciones de concertación y seguimiento en la ejecución de los programas hidroagrícolas.

Finalmente, en 1997 se firmaron con 30 estados los Convenios Modificatorios al Contrato de Fideicomiso, y para el caso de Tabasco el convenio se suscribió en 1999.

¹⁰¹ "Evaluación del proceso de descentralización, 1996". *Op. Cit.*, p. 19

¹⁰² *Op. Cit.*, p. 20

3.4.2. Suscripción de los Acuerdos de Coordinación e Instancias de Coordinación

Este apartado tiene la finalidad de establecer cual ha sido el proceso que ha llevado a cabo la CNA y los gobiernos estatales para formalizar los compromisos en materia de descentralización, propuestos dentro del periodo administrativo en estudio, soportando principalmente el análisis mediante el proceso que ha desarrollado la suscripción de los Acuerdos de Coordinación y las instancias de coordinación.

Enseguida se presenta la tabla que registra las fechas por entidad federativa, correspondientes a la formalización de los Acuerdos de Coordinación en sus dos modalidades, y las instancias de coordinación de los programas hidroagrícolas y los no hidroagrícolas.

Tabla de suscripción de Acuerdos de Coordinación e Instancias de Coordinación*

Entidades Federativas	Suscripción de Acuerdos		Instancias de Coordinación	
	No Hidroagrícolas	Hidroagrícolas	CORESE	Subcomités Hidroagrícolas
Aguascalientes	16/03/98	24/06/97	22/07/98	21/07/97
Baja California	01/11/96	25/06/97	11/11/96	15/07/97
Baja California Sur	17/06/97	09/06/97	10/10/97	23/07/97
Campeche	18/11/96	13/06/97	28/11/96	22/07/97
Coahuila	27/06/97	27/06/97	21/07/97	24/07/97
Colima	30/10/96	22/05/97	29/11/96	15/07/97
Chiapas	24/03/00	30/06/97	21/04/00	01/08/97
Chihuahua	10/06/97	09/06/97	24/10/97	14/07/97
Durango	23/06/97	10/06/97	10/10/97	28/07/97
Guanajuato	13/02/96	19/06/97	26/02/96	05/08/97
Guerrero	01/07/97	30/05/97	23/07/98	28/05/97
Hidalgo	20/06/97	20/06/97	05/03/98	16/07/97
Jalisco	20/06/96	28/06/97	19/09/96	29/07/97
México	29/02/96	17/07/97	12/03/96	01/10/97
Michoacán	02/05/97	02/05/97	17/09/97	22/07/97
Morelos	14/12/95	27/06/97	06/05/97	18/07/97
Nayarit	05/06/97	05/06/97	25/03/98	21/07/97
Nuevo León	08/07/97	18/06/97	01/02/99	14/07/97
Oaxaca	03/07/97	03/07/97	02/04/98	07/08/97
Puebla	27/06/97	04/07/97	17/12/97	12/09/97
Querétaro	08/02/96	24/06/97	23/02/96	15/07/97
Quintana Roo	19/07/96	27/06/97	02/10/96	22/07/97
San Luis Potosí	30/03/98	01/07/97	30/11/98	08/07/97
Sinaloa	17/10/96	18/06/97	04/03/98	18/07/97
Sonora	20/03/98	30/06/97	20/05/98	16/07/97
Tabasco	15/07/97	31/07/98	28/10/97	29/07/99
Tamaulipas	11/08/97	28/05/97	23/02/98	15/07/97
Tlaxcala	06/08/97	24/06/97	17/12/97	15/08/97
Veracruz	08/07/97	02/07/97	24/11/97	23/07/97
Yucatán	19/07/96	19/06/97	02/10/96	13/08/97
Zacatecas	18/07/97	12/06/97	04/12/97	28/05/97

*CNA Unidad de Programas Rurales y Participación Social. Estadísticas internas de la Coordinación de Descentralización

La tabla presenta un avance del 100 % en la suscripción de los Acuerdos de Coordinación y las instancias de coordinación en todas las entidades federativas, tanto para los programas hidroagrícolas como para los no hidroagrícolas.

En este sentido, se observa un mayor grado de avance en la instrumentación del proceso en el año de 1997, a raíz de las modificaciones a los instrumentos jurídicos llevadas a cabo durante ese mismo año.

Durante 1997 se llevó a cabo la formalización con todos los estados, de los instrumentos jurídicos para los programas hidroagrícolas. Así, para el periodo de mayo a julio de 1997, se firmaron 30 Acuerdos de Coordinación con los estados, que operan los programas hidroagrícolas. En el caso del Estado de Tabasco, se firmó este tipo de acuerdo en julio de 1998.

En el mismo año se formalizaron la mayor parte de los compromisos con los gobiernos estatales para los programas no hidroagrícolas, siendo en este sentido el año más significativo para la suscripción de los Acuerdos de Coordinación y las instancias de coordinación, tanto para los programas hidroagrícolas como para los no hidroagrícolas. En este sentido, la tabla muestra con mayor claridad la situación y consolidación de los acuerdos de Coordinación y las instancias de coordinación. Por otra parte, los Anexos y cursos generales de los programas se presentan a continuación.

4.3. Anexos de Ejecución y Técnicos y recursos derivados de su formalización

Además de la importancia que representa concretar los avances en la suscripción de los Acuerdos de Coordinación y las instancias de coordinación, la importancia de llevar a buenos términos la consolidación del proceso, se determina a través de la suscripción de los Anexos de Ejecución y Técnicos que se consoliden anualmente.

Los Anexos de Ejecución y Técnicos, y los recursos derivados de su formalización, se plantean más adelante en dos vertientes: para los programas hidroagrícolas, y para los no hidroagrícolas, sin embargo, en el esquema general, de 1996 a 2000, se firmaron 109 Anexos de Ejecución, de los cuales el 46% correspondió a los programas hidroagrícolas y el 54% a los no hidroagrícolas. En este mismo periodo se firmaron 689 Anexos Técnicos, de los cuales el 64% correspondió a los programas hidroagrícolas y el 36% a los no hidroagrícolas.

En términos generales la CNA ha aportado el 50% de los recursos ejercidos para la ejecución de los programas. En este sentido y para efectos de este análisis, se consideraron los recursos federales que fueron radicados a los gobiernos de los estados en el periodo de 1996 a 2000.

“En ese periodo, fueron ministrados \$2,586.3 millones que correspondieron a la aportación de recursos federales por parte de CNA. Estos recursos fueron

radicados en las cuentas bancarias reportadas por los gobiernos de los estados para apoyar la ejecución de los programas descentralizados".¹⁰³

Por ejemplo, la siguiente tabla representa las aportaciones federales para apoyar la ejecución de los programas. Del total de recursos radicados en el periodo, el 70% correspondió a los programas hidroagrícolas y el 30% a los no hidroagrícolas.

Recursos federales radicados por programa de 1996 a 2000.

(Millones de pesos)

PROGRAMAS	RECURSOS RADICADOS
Hidroagrícolas	1,714.2
Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica	314.8
Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola	322.2
Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	570.8
Desarrollo Parcelario	506.4
No Hidroagrícolas	872.3
Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Rurales	837.8
Agua Limpia	22.5
Control de Malezas Acuáticas en Cuerpos de Agua	11.8
Total	2586.3
Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	1,707.3

Estadísticas internas de la CNA.

La tabla muestra que la cantidad total, y la relativa a los programas no hidroagrícolas, no contempla al Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas. Esta situación ha sido considerada conveniente por parte del área encargada de coordinar el proceso de descentralización, debido a que en el esquema de este programa ha habido una variante en el modo de llevar a cabo la instrumentación del proceso, ya que dicho programa se maneja a través del área central correspondiente, y a que su transferencia se efectúa directamente por los organismos operadores en un esquema diferente al manejo dentro del nuevo federalismo.

Por otra parte, con el fin de comprender con más claridad el proceso de transferencia de programas, funciones y recursos hacia las entidades federativas que promueve la CNA, se analiza la situación de los programas hidroagrícolas, sus anexos y recursos

¹⁰³CNA Coordinación de Descentralización "Recursos radicados para los programas descentralizados. 1996-2000".

transferidos, a la vez que se plantea la situación general de cada programa, posteriormente, se seguirá con el mismo procedimiento para analizar los programas no hidroagrícolas.

5. Programas hidroagrícolas, sus anexos y recursos

El 10 de febrero de 1997 se firmó el Acuerdo entre CNA y SAGAR para conjuntar y hacer compatibles los programas hidroagrícolas de CNA: Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica; Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola; Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego; y Desarrollo Parcelario, con los del Programa Alianza para el Campo a cargo de SAGAR.

A raíz de la separación de los programas de la CNA, y la aprobación del nuevo modelo de Acuerdo de Coordinación para los programas hidroagrícolas, las Gerencias Regionales y Estatales, concertaron y establecieron los compromisos con los gobiernos de los estados, mismos que se formalizaron y establecieron a través de la firma de los acuerdos respectivos, los cuales fueron revisados por la Coordinación de Descentralización y validados por las áreas jurídicas correspondientes, con el dictamen de congruencia al Convenio de Desarrollo Social emitido por parte de la SEDESOL y autorizados por parte de SHCP y SECODAM, siguiendo de esta forma, el procedimiento formal para instrumentar el proceso de descentralización.

Derivado de estos compromisos, para ejecutar los programas hidroagrícolas de la CNA en el esquema de la Alianza para el Campo, en cada entidad federativa se suscribió un Convenio Modificadorio al Contrato del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario Estatal (FOFAE), mediante el cual se adecuó su patrimonio con las aportaciones de la CNA, se precisaron las obligaciones del fiduciario y la mecánica operativa.

Para atender conjuntamente a los usuarios y evitar la duplicidad de subsidios al campo, la CNA suscribió dentro del marco del Programa Alianza para el Campo, Acuerdos de Coordinación con los gobiernos estatales. En éstos, se establece el mecanismo de transferencia de los recursos federales, a través del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario Estatal (FOFAE), constituido para tal efecto en cada entidad federativa. De esta forma el FOFAE administra los recursos, los productores son responsables de su aplicación, y la CNA establece las normas a sujetarse en cada programa, además de brindar el apoyo técnico requerido, y la supervisión y evaluación de las acciones y obras realizadas.¹⁰⁴

En este esquema, el ejercicio de los recursos financieros que aporta la CNA para la ejecución de los programas hidroagrícolas por parte de los gobiernos estatales, son ejercidos por los productores y las decisiones son concentradas en el seno del Comité Técnico y el Subcomité Hidroagrícola del FOFAE correspondiente a cada entidad federativa.

¹⁰⁴ "Evaluación del proceso de descentralización, 2000" *Op. Cit.*, p. 16

El Convenio Modificatorio al Contrato del Fideicomiso referido, es el mismo que estableció los Subcomités Hidroagrícolas como parte integrante de la mecánica operativa. Por lo tanto, dicho Convenio plantea las modificaciones para integrar los programas hidroagrícolas al esquema de la Alianza para el Campo y establece dentro de la mecánica operativa la integración de los Subcomités Hidroagrícolas.

Por otra parte, en lo referente a la suscripción de los Anexos de Ejecución y Técnicos para estos programas, enseguida se plantea su situación a lo largo del proceso de descentralización

Anexos de Ejecución y Técnicos

En 1997, la transferencia de recursos para los programas hidroagrícolas se formalizó mediante la suscripción únicamente de Anexos Técnicos, tomando en cuenta que a través de estos documentos se venían formalizando en el esquema de Alianza para el Campo. Sin embargo, a partir del siguiente ejercicio se suscribieron Anexos de Ejecución y Técnicos.

Durante 1997, se formalizaron y tramitaron ante la Gerencia de Programación y Presupuesto de la CNA para la radicación de recursos, un total de 77 Anexos Técnicos. El 64% del total de los Anexos que se formalizaron en este año corresponde a 14 estados, donde Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, ejecutaron los cuatro programas hidroagrícolas, mientras los estados de Colima, Chiapas, Hidalgo, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, ejecutaron tres programas de los cuatro contemplados como hidroagrícolas.¹⁰⁵

En lo referente al Programa Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola, se suscribieron Anexos con 30 estados y para el Programa de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica con 20. Estos Anexos fueron suscritos entre los meses de mayo a julio de 1997, debido a la necesidad de transferir los recursos con oportunidad para la ejecución de los programas.

En 1998, se suscribieron y tramitaron 85 Anexos de Ejecución y 132 Anexos Técnicos, este incremento en relación con el año anterior se debió principalmente a la formalización de compromisos con inversión especial para el periodo de sequías y a los compromisos establecidos de inversión anual, lo que ocasionó que con algunos estados se suscribieran dos Anexos de Ejecución para los Programas Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica y Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola.

Para 1999, se formalizaron 75 Anexos de Ejecución y 121 Anexos Técnicos, de los cuales 18 Anexos de Ejecución y 25 Anexos Técnicos son de carácter modificatorio del presupuesto, debido a recursos adicionales que fueron autorizados.¹⁰⁶

¹⁰⁵ CNA, Coordinación de Descentralización. "Anexos de Ejecución y Técnicos de 1996 a 2000", p 18

¹⁰⁶ Ibidem

almente en el año 2000 se formalizaron 69 Anexos de Ejecución y 110 Anexos Técnicos, mostrándose un ligero descenso en la formalización de éstos, a causa de que en este año menos Anexos de carácter modificatorio.

La siguiente tabla representa el número de Anexos de Ejecución y Técnicos suscritos originalmente para cada programa hidroagrícola, y el total de estos documentos dentro del periodo que comprende este estudio.

Tabla de Anexos de Ejecución y Técnicos suscritos para los programas hidroagrícolas

PROGRAMAS	Anexos de Ejecución						Anexos Técnicos					
	1996	1997	1998	1999	2000	Total	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Programa Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica	2	-	47	39	35	123	*	30	42	32	32	136
Programa Pleno de la Infraestructura Agropecuaria	1	-	-	-	-	1	-	20	41	37	33	131
Programa de Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego	-	-	38	36	34	108	-	17	25	33	24	99
Programa de Desarrollo Parcelario	1	-	-	-	-	1	-	10	24	19	21	74
Total	4	-	85	75	69	233		77	132	121	110	440

Estadísticas internas de la CNA

En la tabla se aprecia de mejor forma la tendencia que ha seguido la formalización de los Anexos de Ejecución y Técnicos, ya que proporciona una visión integral tanto de los Anexos de Ejecución, como de los Anexos Técnicos, lo cual facilita la comprensión de la tendencia anual de éstos y la relación que guardan entre sí dichos programas en la gestión de formalización de compromisos.

Recursos

Por otra parte, en lo referente a los recursos transferidos para estos programas, los apoyos federales mostraron incrementos anuales importantes, principalmente en los recursos destinados a las acciones de desarrollo parcelario y a la rehabilitación y modernización de los Distritos y Unidades de Riego.

Para los programas hidroagrícolas, la CNA de acuerdo con el calendario de gasto autorizado, tramitó las Cuentas por Liquidar Certificadas, para la ministración de los recursos presupuestales asignados a estos programas a favor de los gobiernos de los estados, mediante depósitos en las cuentas de los fideicomisos.¹⁰⁷

En 1996, únicamente se radicaron para estos programas \$15.4 millones. En 1997, la ministración de recursos a los gobiernos estatales, se inició en el mes de agosto,

¹⁰⁷ "Recursos radicados para los programas descentralizados, 1996-2000" Op. Cit. p. 8

transfiriendo \$198.5 millones, en los números de cuentas bancarias reportadas por los estados, para cada uno de los programas hidroagrícolas, que representó un incremento importante en relación con el año anterior.

En el ejercicio de 1998, la radicación de recursos inició en el mes de junio y el monto total de aportaciones de la CNA para los programas hidroagrícolas ascendió a \$409.8 millones, que representó un incremento del 106%, en relación con el ejercicio anterior.

Para el ejercicio de 1999, se radicaron \$586.5 millones para apoyar la ejecución de los programas hidroagrícolas, que representó un incremento del 43% en relación con el año anterior.

Finalmente para el año 2000, los recursos radicados para estos programas alcanzaron un total de 504. millones, lo cual representa una sensible baja del 14% en relación con el monto de recursos radicados en el año anterior. Este es el primer año en el que los recursos radicados fueron menores en relación con el año anterior, sin embargo, la cifra exacta de recursos radicados en este año puede variar ligeramente, siendo confirmada a partir de que se elabore la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Ejercicio 2000.¹⁰⁸

Enseguida se presenta la tabla que ejemplifica la variación y ministración de recursos comprendidos en el periodo en estudio proporcionando la estadística por programa, año y global, de recursos transferidos.

Tabla de recursos radicados por año para los programas hidroagrícolas

PROGRAMAS	(Millones de Pesos)					
	Recursos Radicados					
	1996	1997	1998	1999	*2000	TOTAL
Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica	3.4	69.2	79.9	78.9	83.4	314.8
Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola	10.0	29.3	74.6	108.9	99.4	322.2
Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego	-	67.1	141.8	197.2	164.7	570.8
Desarrollo Parcelario	2.0	32.9	113.5	201.5	156.5	506.4
TOTAL	15.4	198.5	409.8	586.5	504.0	1,714.2

¹⁰⁸ Cifras estimadas que serán definidas una vez que se elabore la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Ejercicio 2000
CNA. Estadísticas internas. Coordinación de Descentralización

Finalmente, en el esquema de la Alianza para el Campo, se estima que en el corto plazo se incorporen otros programas de la CNA, a efecto de incrementar el universo de programas descentralizados.

¹⁰⁸ Ibidem

En otro sentido, con el fin de obtener un panorama más completo acerca de las actividades que son objeto de la descentralización de dichos programas, a continuación se presentan algunas historias de éxito planteadas por la CNA, en las que se proyectan algunos aspectos de los programas y su situación en el proceso de transferencia hacia los estados, sustentando la investigación con algunos ejemplos.

5.1. Transferencia de los Distritos de Riego, Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego y, Desarrollo Parcelario

Este apartado contempla de manera integral la transferencia de los Distritos de Riego, que durante el periodo en estudio el Gobierno Federal planteó concluir al 100%, además de la descentralización de los Programas de Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego, y el de Desarrollo Parcelario.

El establecimiento de los Distritos de Riego, se inició en 1926 con la constitución de la Comisión Nacional de Irrigación. Desde entonces y hasta 1989, el Gobierno Federal se responsabilizó de su operación, conservación y administración, sin la participación de los usuarios en las inversiones, limitándolos solo a pagar cuotas por servicios según la legislación vigente de esa época. Los recursos captados generalmente resultaban suficientes y obligaban a la Federación a complementarlos en cada ciclo agrícola.¹⁰⁹

De esta manera, en 1989 la CNA estableció una política orientada a que los costos de su operación, conservación y administración corrieran a cargo de los usuarios, previa su organización formal y legal. Se plantearon como objetivos principales del proceso: el lograr la autosuficiencia financiera, el mejor uso local de la infraestructura y los recursos disponibles, la mayor productividad del agua y la tierra, y la participación de los usuarios en el ordenamiento y operación de los programas y de las tomas de decisión. Para lo cual se definieron dos etapas para la Transferencia de Distritos de Riego:

- Primera.- La transferencia de la operación, conservación y administración de las redes secundarias de canales y su equipo de apoyo.
- Segunda. La transferencia de la operación, conservación y administración de las redes primarias y su equipo de apoyo.¹¹⁰

Unado a estas acciones, se realizan dos programas de descentralización en materia agroagícola en los Distritos de Riego del país a cargo de los usuarios: el de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego (RMDR) para cuya ejecución se suscribió en 1996 un Convenio de Concertación con la Asociación Nacional de Usuarios de Riego, A.C. (ANUR), en el que se señala la proporción del 50% entre CNA y la Asociación, en la inversión total de las acciones; y el Programa de Desarrollo Parcelario (PRODEP) el cual prevé a la inversión privada como agente promotor de la eficiencia de los sistemas de riego para hacerlos menos dependientes de los fondos

CNA. Gerencia de Distritos y Unidades de Riego "Distritos de Riego", p. 14

ibidem

ficiales, y la posibilidad de compartir inversiones con usuarios y Gobierno en el mejoramiento y modernización de la infraestructura hidráulica.

Un ejemplo de transferencia de los Distritos de Riego y de estos dos Programas, lo representa el Distrito de Riego No. 10, Culiacán - Humaya- San Lorenzo.

Este Distrito se estableció por Decreto Presidencial en 1952 y se localiza en la región central de la faja costera de Sinaloa. Se constituye de 16 módulos, 3 presas de almacenamiento, 6 presas derivadoras, 4 plantas de bombeo, 97 pozos profundos, 17 diques, 448,518 kms. de canales principales y 3'412,547 kms. de secundarios, 1,019.3 kms. de drenes principales y 2'400,974 kms. de secundarios, y 2'614.59 kms. de caminos. Ocupa parte de los municipios de Culiacán, Navolato, Mocorito, Angostura y Salvador Alvarado; y abarca 280'928 has., de las cuales, 164,317 pertenecen a terrenos ejidales y 116,611 a la pequeña propiedad. Cuenta con 26,889 usuarios, de los cuales, 20,954 son ejidatarios y 5,935 a pequeños propietarios.¹¹¹

Dentro de los principales problemas que presenta el Distrito, se encuentra el deterioro de las estructuras de canales por falta de mantenimiento, la Rehabilitación de caminos de terracería, el desazolve de la red mayor de drenaje, pérdidas de agua en su conducción por la red general, el requerimiento de nuevos equipos y maquinaria para la conservación normal del sistema, la instalación y operación de una estructura de medición en la red de canales y a nivel parcelario, y la falta de capacidad del canal principal Humaya.

Ante estas circunstancias, durante el periodo de 1995 a 1998 y como parte del Programa Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego (PMRDR), se introdujeron nuevas tecnologías como la instalación de estaciones agroclimatológicas y sistemas de registro de datos en las redes, ambos aportadores de información precisa sobre la dotación y canalización de agua, y su impacto en los cultivos.

También, se modernizaron regaderas interparcelarias entubadas y revestidas, beneficiando a 430 hectáreas; además de lograr un ahorro probado de agua del 40%. Estas obras aunadas a los 14 kms de redes existentes, lograron incorporar beneficios a unas 2,200 hectáreas. También se prevé introducir a corto plazo la instalación de medidores de aforo en los puntos de control de cada sección (de garganta larga) conectados a una computadora que registrará datos precisos del volumen hidráulico conducido por lateral, coadyuvando así a las actividades de operación y regulación, y a la dotación equitativa entre los diversos usuarios. Asimismo, se prevé la instalación de totalizadores volumétricos para registrar datos del gasto real por parcela, enterando al productor del agua que se le entrega, y como consecuencia, sujetarlo a la cuota.¹¹²

Dentro de estas experiencias de trabajo ha sido de gran importancia, la organización lograda por los usuarios, lo cual les ha permitido el acceso a otros apoyos en sus actividades agrícolas, tales como las facilidades para adquirir equipos y materiales de

¹¹¹ CNA. Coordinación de Descentralización "Historias de éxito del Estado de Sinaloa" 1999

¹¹² *Ibidem*

gación y fertilización que convengan más, entre las que destacan las tuberías con compuertas o riego por goteo. El apoyo radica en el tiempo a pagar que es de diez años con una tasa cero de interés, considerando solo un incremento por inflación.

En respecto al Programa de Desarrollo Parcelario (PRODEP), se han obtenido también importantes avances, partiendo del criterio en el cual se da un total apoyo técnico de CNA a las Asociaciones Civiles y su personal operativo y del financiamiento por parte de CNA del 100% de los proyectos de las obras de mejora de redes interparcelarias con cobertura de 80 a 500 hectáreas.

También se previeron en el Programa acciones prioritarias dentro de las parcelas como: revestimiento y entubado de regaderas internas, instalación de sistemas de riego presurizado, goteo y microaspersión, nivelación de terrenos agrícolas, instalación de estructuras de medición, mejoramiento del drenaje parcelario, o rebombeo de conductos hidráulicos para su reutilización. Las obras son financiadas por los usuarios al 100% a través de sus propios fondos o con créditos de la banca nacional. La adquisición y recuperación de inversiones de equipos y materiales se realiza con la intermediación de la CNA, con un esquema similar al de las redes interparcelarias.¹¹³

La consolidación del proceso de transferencia del Distrito de Riego 010, Culiacán-Mumaya-San Lorenzo, incluyendo sus programas de apoyo, se presentó como un modelo de descentralización de la CNA en el que participaron los usuarios organizados con las autoridades locales, y que permite importantes avances en su modernización y actualización de la tecnología de punta en sus sistemas de riego, repercutiendo en el uso racional y eficiente de los recursos hidroagrícolas, y por consiguiente, en incrementos en la productividad.

A pesar del establecimiento del nuevo esquema, aún persisten problemas de organización entre los usuarios y el logro de la autosuficiencia financiera. Sin embargo, se ha detectado un ascendente nivel de participación de los productores, lográndose a fecha transferir cerca del 94% de la superficie de los 81 Distritos de Riego existentes en la República, y casi la totalidad de los ubicados en el Estado de Sinaloa, lo cual presenta casi el cumplimiento total de los parámetros contemplados por la CNA.

Por otra parte, en el siguiente apartado se presenta la situación en la que se encuentran los otros dos programas hidroagrícolas: Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica y Uso pleno de la Infraestructura Hidroagrícola.

5.2. Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica y, Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola

En relación con el uso eficiente del agua y la energía eléctrica y el uso pleno de la infraestructura hidroagrícola, la CNA en estrecha coordinación con autoridades estatales y usuarios, instrumentó una estrategia en el marco de la descentralización,

Ibidem

que permite por un lado: construir, rehabilitar, complementar, ampliar y modernizar las obras de captación, conducción y distribución del agua, y por otro, propiciar el rendimiento óptimo de pozos y equipos, el ahorro de agua y la energía eléctrica,

La estrategia se basó inicialmente en la promoción de acciones para agrupar formal y jurídicamente a los usuarios, con el objeto de crear la base de la transferencia de recursos y la administración, operación y conservación de la infraestructura.

Para canalizar ordenadamente las acciones previstas en la estrategia, se instrumentaron dos programas en la materia: el de Uso Pleno de Infraestructura Hidroagrícola, y el de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica. Con el primero se pretende efficientar el uso de las pequeñas obras de infraestructura, a través del diagnóstico y solución técnica de su operación e impacto productivo, con la participación de los diversos actores del sector agropecuario. Con el segundo, se prevé dada la creciente demanda de agua para las necesidades de la población y de las actividades productivas, proteger el recurso a través de la instrumentación de acciones para su uso más eficiente en el riego y del consumo de energía en su extracción, coadyuvando a mejorar los ingresos de los productores al abaratar los costos de estos insumos.¹¹⁴

En este sentido es importante resaltar que las organizaciones, empresas, sociedades civiles o mercantiles de productores, los ejidatarios, colonos, pequeños productores o comuneros, es decir, personas físicas y morales interesadas, pudieron disponer de los recursos, para mejorar plantas de bombeo, equipo electromecánico, de acuerdo al tamaño de los predios establecido por el Consejo Estatal Agropecuario, otorgando prioridad a los productores con superficie máxima de 30 hectáreas.

Para tener un panorama más claro de la situación de estos programas, la CNA publicó las acciones exitosas realizadas en el Estado de Zacatecas.

En este estado, durante 1999 se comprometieron recursos federales, estatales y de los usuarios para continuar la rehabilitación de 6 Unidades de Riego y Desarrollo Rural (URDERALES), también se mejoraron sistemas de riego, y se repararon caminos y estructuras de protección. En conjunto, las obras beneficiaron 950 hectáreas. y 270 productores. Por otro lado, se realizó con la participación de los usuarios una obra de derivación para aprovechar parte de las aguas urbanas tratadas en el riego de cultivos restringidos (avena, alfalfa y cebada para forraje. También se rehabilitaron e instalaron equipos electromecánicos de bombeo, se cambiaron sistemas de bombeo accionados por motor de combustión interna a motor eléctrico, se instalaron medidores volumétricos, sistemas de riego de multipuertas en las parcelas, y tubería de conducción interparcelaria.¹¹⁵

Estos resultados obtenidos permitieron diversificar los programas del cultivo del ciclo, y repercutieron en el abatimiento de costos de producción y de desperdicio hidráulico,

¹¹⁴ CNA Coordinación de Descentralización, "Historias de éxito en el Estado de Zacatecas" 1999

¹¹⁵ *Ibidem*

jado en los rendimientos de los cultivos. En este sentido, los logros alcanzados por programas han sido relevantes, sobre todo en los en las Unidades de Riego y Desarrollo Rural, abarcando el 90% de la superficie de riego y temporal de la entidad. otro lado, también se logró introducir nuevas tecnologías de riego que permiten el ro y mejor aprovechamiento del agua, y el incremento de la productividad agrícola.

al Ámbito Nacional

otra parte, en el ámbito nacional se observó la recuperación de un importante men anual de agua por la disminución de pérdidas en su conducción y riego; un : aumento de la capacidad operativa de las Unidades de Riego y Desarrollo Rural ritas en los programas, un mayor grado de organización de los usuarios, y de éstos las autoridades, una mejor administración del agua, y una mayor diversificación e nsificación de cultivos, con altos rendimientos y mejor calidad de las cosechas.

1 respecto a la atención de los pozos y sus sistemas de bombeo, se observó el emento de su eficiencia electromecánica, pasando del 39% al 60%, lo que permite ahorro aproximado del 36% del consumo de energía eléctrica, y un mayor ocheamiento hidráulico en las mismas superficies de riego. El ahorro en términos netarios, significó \$114 millones de pesos para los usuarios, y de 162 millones para Comisión Federal de Electricidad (CFE), como subsidiaria de la tarifa 09 aplicada al sumo en sistemas de riego por bombeo. También, en el esquema de la Alianza para Campo se invirtió un total de \$858 millones de pesos en ambos programas y en todo país, los beneficios alcanzados se han vertido en 81,653 familias y 177,340 ctáreas.¹¹⁶

s avances logrados a la fecha han sido importantes, sin embargo, es necesario antener continuidad en estos programas. La importancia de estos dos programas dica en promover el ahorro del agua y la energía eléctrica, reducir costos, incrementar productividad agrícola, los ingresos de los productores y el aprovechamiento de cursos, además del desarrollo de la infraestructura hidroagrícola. Por estas razones indispensable coordinar acciones tanto del Gobierno Federal, los gobiernos estatales os usuarios de los servicios, a la vez que se ha puesto de manifiesto a través de los gros alcanzados, que el trabajo realizado dentro del esquema de la Alianza para el mpo, ha sido una herramienta eficiente en la coordinación de los programas propios l sector agricultura, con los que disponen del uso de los recursos hidráulicos.

nalmente, se analiza la situación de los Distritos de Temporal Tecnificado, que rresponde también, al proceso de descentralización perteneciente al subsector roagrícola.

3.5.3. Distritos de temporal tecnificado

Los Distritos de Temporal Tecnificado (DTT) se encuentran ubicados en las planicies del trópico húmedo y subhúmedo del país y se caracterizan por tener altas precipitaciones anuales del orden de 1,700 mm en promedio. En nuestro país, el trópico húmedo abarca toda la franja del Golfo de México y la región sureste del país, que comprende el 23% del territorio nacional, es decir, más de 46 millones de hectáreas, de las cuales 7.5 millones se consideran de buen potencial agropecuario.¹¹⁷

Entre los problemas más importantes que se presentan en los Distritos de Temporal Tecnificado se incluye el de las lluvias de alta intensidad en estas áreas, ocasionando la inundación de los terrenos de cultivo durante la mayor parte del año, un fuerte deterioro de la infraestructura hidroagícola y de las vías de comunicación, impidiendo el libre tránsito de la población, la salida de productos agropecuarios y el abastecimiento de servicios básicos.

Por otra parte, dentro del Programa se establecieron las siguientes líneas de acción:

- La organización de los usuarios a través de la promoción, constitución y consolidación de Asociaciones Civiles (A. C.), que es la figura jurídica que les permite a los usuarios participar de manera formal en la descentralización de los DTT.
- La transferencia de la operación, conservación y administración de la infraestructura hidroagícola, maquinaria y equipo, a las organizaciones de usuarios.
- El establecimiento de un sistema de aportación y recaudación de cuotas por los servicios de drenaje y vialidad.
- La transferencia de tecnología de preservación de suelo y manejo del agua, para mejorar la productividad y la conservación de los recursos.
- La instrumentación de un programa de capacitación a productores y técnicos, paralelo al proceso de transferencia, para elevar la capacidad técnica, administrativa y de gestión de las asociaciones civiles de usuarios y reforzar las experiencias generadas durante este proceso.
- La adquisición de maquinaria y equipo, congruente con el tipo y cantidad de obra transferida a las asociaciones civiles de usuarios.¹¹⁸

Con relación a estos objetivos, actualmente se han transferido a las asociaciones civiles, Distritos de Temporal Tecnificado, donde los usuarios ya operan y conservan la

¹¹⁷ CNA Gerencia de Distritos de Temporal Tecnificado. "Historias de éxito de los Distritos de Temporal Tecnificado" 2000

¹¹⁸ *Ibidem*

infraestructura hidroagrícola transferida y ponen en marcha redes de comunicación con los gobiernos federal, estatal y municipal.

Con respecto al manejo del agua y preservación del suelo, los beneficios derivados de las actividades realizadas por las asociaciones civiles, se han visto reflejados en la disminución progresiva de azolves y escurrimientos que son los principales causantes del deterioro de la infraestructura, en los niveles de productividad que se registran en las áreas donde se realizan dichos trabajos y en el incremento a la protección del entorno ecológico.

Los resultados alcanzados han arrojado algunas cifras, donde se tienen constituidas 27 asociaciones civiles en 16 DTT con una cobertura de 2.2 millones de hectáreas y que agrupan a 76,098 usuarios. Hasta 1999, la CNA ha suscrito contratos de transferencia con 25 asociaciones civiles, que integran a 74,183 usuarios en una superficie de 1,109,828 hectáreas en 15 Distritos. Este avance representa el 94% de la superficie total que ocupan los 16 Distritos de Temporal Tecnificado.¹¹⁹

Finalmente, el aspecto que debe destacarse dentro de la situación de los Distritos de Temporal Tecnificado y su proceso de descentralización, gira entorno a la gradual participación de los usuarios en las nuevas organizaciones, lo que representa la inclusión de éstos, en algunos aspectos de planeación de los programas ejecutados dentro de los Distritos de Temporal Tecnificado.

Por otra parte, en lo que toca a los programas no hidroagrícolas, cabe mencionar que se seguirá el mismo esquema que para los hidroagrícolas y a continuación se describe su situación, iniciando con el esquema general relacionado a sus Anexos de Ejecución Técnicos y los recursos derivados de su formalización.

6. Programas no hidroagrícolas, sus anexos y recursos

Para estos programas, se continuó con el esquema que la CNA venía utilizando en el proceso de descentralización desde 1996, presentando algunas variantes en lo referente al Anexo de Ejecución, documento que fue necesario adecuar para su formalización.

La situación de los programas no hidroagrícolas y las políticas establecidas para su transferencia hacia los estados, representa menos complejidad con relación a los hidroagrícolas, debido a que su formalización siguió el esquema inicialmente planteado, lo que permitió menos adecuaciones al procedimiento para formalizar el proceso de descentralización, de manera que los Acuerdos de Coordinación fueron firmados con todos los estados de forma más rápida al no tener que modificar su formato, lo que sí sucedió con los programas hidroagrícolas al incorporarlos al Programa Alianza para el Campo.

⁹ Ibidem

Enseguida se presenta la tendencia de los programas no hidroagrícolas en lo referente a la suscripción de los Anexos de Ejecución y Técnicos.

Anexos de Ejecución y Técnicos

En relación con los Anexos de Ejecución y Técnicos para los programas no hidroagrícolas, durante 1996 se firmaron únicamente 15 Anexos de Ejecución con los estados de Guanajuato, Jalisco, Distrito Federal, Querétaro y Yucatán, debido a que prácticamente fue el inicio del proceso y aún no se establecía el procedimiento y los mecanismos para su desarrollo. En este sentido, los Anexos de Ejecución firmados en la mayoría de los casos no contaron con un Anexo Técnico en donde se detallaran las acciones a realizar y se establecieran las metas y ejercicio de los recursos correspondientes, situación que se consideró hasta 1997.

En 1997, se suscribieron 28 Anexos de Ejecución y 31 Anexos Técnicos con 18 estados para los programas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, Agua Limpia, y Control de Malezas Acuáticas en Cuerpos de Agua.

En 1998, se suscribieron 58 Anexos de Ejecución y 63 Anexos Técnicos. De estos últimos, 9 son de carácter modificatorio a consecuencia de las adecuaciones presupuestarias. En ese año, se formalizaron compromisos con 20 estados tomando en cuenta los avances y consolidación que tomaba el proceso de descentralización. En los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, y Zacatecas, se firmaron Anexos para tres programas hidroagrícolas; en 18 estados se establecieron compromisos para la ejecución de dos programas; y con siete estados compromisos para ejecutar un solo programa.¹²⁰

Además, con cinco estados se firmaron Anexos Modificatorios para el Programa de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales y con cuatro estados el Programa de Agua Limpia.

En 1999, se suscribieron 71 Anexos de Ejecución y 82 Técnicos, de los cuales 10 son de carácter modificatorio, a consecuencia de la ampliación de recursos y por reprogramación de compromisos.

Para el año 2000 se suscribieron un total de 108 Anexos de Ejecución y 73 Anexos Técnicos, de los cuales 15 de Ejecución y 11 Técnicos fueron modificatorios. Con 15 entidades federativas se firmaron Anexos Modificatorios para el Programa de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales y con tres estados se suscribieron Anexos de Cancelación para el Programa de Agua Limpia.¹²¹

El total de Anexos de Ejecución y Técnicos presenta un número importante de Anexos modificatorios, lo que representa todavía y sobre todo a raíz del número de Anexos modificatorios que se presentaron durante el año 2000, que la consolidación de estos

¹²⁰ "Anexos de Ejecución y Técnicos de 1996 a 2000" *Op. Cit.* , p. 20
¹²¹ *Ibidem*

documentos no representa la conclusión en sí de la transferencia de los recursos hacia los estados y muestra a la vez, la necesidad de afinar el procedimiento establecido para la ejecución de los programas y recursos transferidos

Para tener una apreciación más clara de la tendencia que ha seguido la suscripción de los Anexos de Ejecución y Técnicos, se presenta la tabla que muestra dicha suscripción durante los años del periodo que abarca este estudio, proporcionando la información correspondiente a cada programa, a la vez que los presenta de manera conjunta.

Tabla de Anexos de Ejecución y Técnicos suscritos para los programas no Hidroagrícolas

PROGRAMAS	Anexos de Ejecución						Anexos Técnicos					
	1996	1997	1998	1999	2000	Total	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Agua Potable, cantarillado y saneamiento en Zonas Urbanas	-	-	-	-	32	32	-	-	-	-	-	-
Agua Potable y saneamiento en Zonas Rurales	4	11	32	38	46	131	*	11	32	38	43	124
Agua Limpia	4	17	26	33	30	110	*	18	25	31	30	104
Control de malezas acuáticas en cuerpos de agua	3	-	-	-	-	3	*	2	6	13	-	21
Total	11	28	58	71	108	276	*	31	63	82	73	249

* No se firmaron Anexos Técnicos. En algunos casos, se incorporó una relación de actividades, costos y metas del programa correspondiente. CNA. Estadísticas internas Coordinación de Descentralización.

La tabla presentada muestra claramente cual ha sido la tendencia que ha llevado al proceso de descentralización, a la vez que ejemplifica de que forma se han manejado los programas. Un ejemplo de esta situación se muestra al observar el aumento significativo que se tuvo en la suscripción total de Anexos de Ejecución en el año 2000, consecuencia de la incorporación a este esquema, del Programa de Agua Potable, cantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas.

Después de examinar la tendencia en la suscripción de los Anexos de Ejecución y Técnicos para los programas no hidroagrícolas durante los años del 96 al 2000, se realiza el mto de los recursos transferidos.

Recursos

Durante 1996, se transfirieron \$27.6 millones para apoyar la ejecución de tales programas, de acuerdo al procedimiento autorizado por la SHCP. En 1997, la transferencia de recursos se inició en el mes de agosto y se depositaron los montos para cada programa en las cuentas bancarias registradas por cada entidad federativa.

En este ejercicio se radicaron \$49.1 millones para apoyar la ejecución de los programas, que representó un incremento de 78% en relación con el año anterior.

Los recursos para 1998 alcanzaron un monto de \$124.8 millones, lo cual representó un incremento del 153% en relación con el ejercicio anterior. Durante 1999, los recursos fueron de \$319.3 millones para la ejecución de estos programas, y representaron un incremento del 156% en comparación con el año anterior, destacando los apoyos canalizados al Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Rurales, debido a los recursos de crédito externo contratados con el Banco Interamericano de Desarrollo, lo que permitió incrementar los recursos para desarrollar acciones inherentes al programa.

Finalmente, para el año 2000, se radicaron \$351.3 millones en apoyo a la ejecución de estos programas, que representó un incremento del 10%, en relación con el ejercicio anterior. Asimismo, se radicaron \$203.0 millones para el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas.¹²²

Es preciso aclarar que al igual que con los programas hidroagrícolas, el monto de recursos radicados en el año 2000 puede sufrir modificaciones, por lo tanto, las cifras presentadas son aproximadas y obtenidas según información del control llevado a cabo por la CNA, determinándose las cifras exactas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Ejercicio 2000.

La siguiente tabla presenta con mayor claridad los recursos transferidos para los programas no hidroagrícolas de forma individual y globalmente, a la vez que presentan los recursos radicados por año.

Tabla de recursos radicados por año para los programas no hidroagrícolas

PROGRAMAS	Recursos Radicados					
	1996	1997	1998	1999	*2000	TOTAL
Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	424.8	547.9	315.6	216.0	203.0	1707.3
Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Rurales	24.4	43.2	120.5	306.7	343.0	837.8
Agua Limpia	0.5	2.1	3.5	8.1	8.3	22.5
Control de Malezas Acuáticas en Cuerpos de Agua	2.7	3.8	0.8	4.5	0	11.8
TOTAL	452.4	597	440.4	535.3	554.3	2579.4

Cifras estimadas que serán definidas una vez que se elabore la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Ejercicio 2000
CNA. Estadísticas internas. Coordinación de Descentralización

¹²² "Recursos radicados para los programas descentralizados, 1996 a 2000" Op_Cit. p 9

Para el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, se transfirieron en el periodo a los gobiernos estatales \$1,707.3 millones, los cuales se ejercieron a través de los organismos operadores prestadores de los servicios. De esta manera, sumando esta cantidad con la de los demás programas manejados en el esquema del Nuevo Federalismo, el total de los recursos radicados para estos programas suma un total de \$2579.4 millones, y sin contarlos de \$872.1 millones.

En este programa la CNA establece la normatividad y proporciona los recursos, así como la asistencia técnica a las autoridades estatales y municipales. Los ejecutores del programa son los organismos operadores, ejerciendo los recursos mediante el marco normativo autorizado por la SHCP, a través de BANOBRAS como institución financiera ante estos organismos y como agente financiero de los recursos externos.¹²³

El análisis de los programas a través de la tendencia que siguieron en el periodo en estudio, es la principal herramienta para conocer hasta que punto la descentralización de la CNA se ha llevado a cabo ordenadamente y en que ha consistido la transferencia de los programas y la formalización de acciones que dieron la pauta para establecer la operatividad de éstos. Por lo tanto, la descentralización de los programas basándose en este principio, muestra por medio de la suscripción de los Anexos de Ejecución y técnicos, que ha tenido una tendencia favorable desde su inicio, que se refleja en el aumento de recursos transferidos y en la suscripción de los Anexos, a través de la comparación del inicio del proceso en 1996 y los resultados obtenidos para el 2000.

Por otra parte, siguiendo el esquema de investigación de los programas hidroagrícolas, se presentan a continuación los aspectos que la CNA ha mostrado dentro de los más destacados en el proceso de descentralización de los programas no hidroagrícolas.

6.1. Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas y Rurales

Dentro de los programas no hidroagrícolas, los Programas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas y Rurales, son los más importantes debido a la prioridad de proporcionar estos servicios, al ser elementos indispensables en la salud, higiene y por consiguiente en la calidad de vida de las personas, sin embargo, proporcionar el servicio de forma eficiente resulta en la actualidad un problema difícil de solucionar.

Al hacer referencia a la problemática que presenta cubrir el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento tanto de zonas urbanas como rurales de todo el país, es necesario contemplar la capacidad de cobertura del servicio observando a la vez el crecimiento poblacional.

La población en nuestro país sigue en crecimiento a una tasa cercana al 1.8 % anual, en función de esta situación se requiere continuar con los esfuerzos necesarios que

³ Ibidem

COBERTURA DE SERVICIO DE AGUA POTABLE POR TAMAÑO DE LOCALIDAD 1999

TAMAÑO DE LA LOCALIDAD (Habitantes)	NUMERO DE LOCALIDADES	POBLACION TOTAL	MILLONES DE HABITANTES		PORCENTAJE DE COBERTURA
			CON SERVICIO	SIN SERVICIO	
1 y 2 viv.	94,288	609,650	225,839	383,810	37.0
1-99	57,017	2,198,702	934,203	1,264,500	42.5
100-499	33,426	8,480,271	4,844,313	3,635,958	57.1
500-999	8,537	6,347,784	4,447,295	1,900,488	70.1
1,000-1,999	4,277	6,257,311	4,909,556	1,347,756	78.5
2,000-2,499	766	1,820,695	1,545,493	275,203	84.9
Subtotal Rural	198,311	25,714,413	16,906,699	8,807,714	65.7
2,500-4,999	1,457	5,337,461	4,620,121	717,340	86.6
5,000-9,999	665	4,961,267	4,504,181	457,086	90.8
10,000-14,999	224	2,914,239	2,671,076	243,163	91.7
15,000-19,999	108	1,985,992	1,846,287	139,705	93.0
20,000-49,999	204	6,565,075	6,060,515	504,560	92.3
Ciudades Medias	2,658	21,764,035	19,702,180	2,061,856	90.5
50,000-99,999	61	4,636,290	4,446,244	190,047	95.9
100,000-499,999	80	20,294,919	19,644,801	650,118	96.8
500,000-999,999	21	14,703,185	14,264,853	438,332	97.0
1,000,000 y más	7	10,170,617	10,022,070	148,547	98.5
Ciudades Grandes	169	49,805,012	48,377,968	1,427,044	97.1
Subtotal Urbana	2,827	71,569,047	68,080,147	3,488,900	95.1
Total	201,138	97,283,460	84,986,846	12,296,614	87.4

Estadísticas internas de CNA /Sistema Nacional de Información

De esta forma, las mayores coberturas se aprecian en las zonas urbanas, en donde el porcentaje promedio fue de 95% y que representa el mayor número de pobladores. En las localidades menores de 2,500 habitantes, en donde se localizan 25.7 millones de habitantes, el promedio de cobertura de servicios representó el 66%; la dispersión de la población sigue siendo un factor principal que dificulta dotar de servicios de agua potable y también de alcantarillado.

Alcantarillado

En lo que respecta al alcantarillado, de la población nacional (97.3 millones de habitantes), se tiene que 71.1 millones cuentan con el servicio (73.1%). Durante 1999 las inversiones realizadas permitieron beneficiar a 376 mil viviendas con una población de 1.7 millones de habitantes.¹²⁷

En la siguiente tabla, se puede apreciar la tendencia en relación a la cobertura del servicio de alcantarillado, tanto en zonas urbanas como rurales. Las estadísticas proporcionadas en la tabla muestran la cobertura del servicio de alcantarillado, de acuerdo con el tamaño de la localidad con base en el número de habitantes.

También, de acuerdo con los datos contenidos en la tabla, se muestra que la cobertura del servicio es más completa en las ciudades con mayor número de habitantes y menos deficiente en las zonas rurales.

COBERTURA DEL SERVICIO DE ALCANTARILLADO POR TAMAÑO DE LOCALIDAD 1999

TAMAÑO DE LA LOCALIDAD (Habitantes)	NUMERO DE LOCALIDADES	POBLACION TOTAL	MILLONES DE HABITANTES		PORCENTAJE DE COBERTURA
			CON SERVICIO	SIN SERVICIO	
1 y 2 viv.	94,288	609,650	159,354	450,295	26.1
1-99	57,017	2,198,702	455,641	1,743,062	20.7
100-499	33,426	8,480,271	2,116,125	6,364,146	25.0
500-999	8,537	6,347,784	2,145,658	4,202,126	33.8
1,000-1,999	4,277	6,257,311	2,740,978	3,516,334	43.8
2,000-2,499	766	1,820,695	950,391	870,304	52.2
Subtotal Rural	198,311	25,714,413	8,568,146	17,146,267	33.3
2,500-4,999	1,457	5,337,461	3,224,350	2,113,111	60.4
5,000-9,999	665	4,961,267	3,546,269	1,414,998	71.5
10,000-14,999	224	2,914,239	2,343,453	570,786	80.4
15,000-19,999	108	1,985,992	1,644,765	341,227	82.8
20,000-49,999	204	6,565,075	5,643,816	921,259	86.0
Ciudades Medias	2,658	21,764,035	16,402,654	5,361,381	75.4
50,000-99,999	61	4,636,290	4,106,275	530,016	88.6
100,000-499,999	80	20,294,919	18,660,422	1,634,498	91.9
500,000-999,999	21	14,703,185	13,635,048	1,068,138	92.7
1,000,000 y más	7	10,170,617	9,759,624	410,993	96.0
Ciudades Grandes	169	49,805,012	46,161,368	3,643,644	92.7
Subtotal Urbana	2,827	71,569,047	62,564,022	9,005,025	87.4
Total	201,138	97,283,460	71,132,168	26,151,292	73.1

Estadísticas Internas de CNA / Sistema Nacional de Información)

En ciudades medias, 16.4 millones de pobladores cuentan con servicio de alcantarillado y un total de 21.8 millones, lo que representa una cobertura del 75%. En ciudades con más de 50,000 habitantes, 46.2 millones cuentan con servicio de alcantarillado que equivale al 93%. La cobertura en las zonas rurales es del 33.3%, lo que representa que 8.6 millones de habitantes de los 25.7 de estas zonas, cuentan con servicio de alcantarillado o algún tipo de saneamiento.¹²⁸

De acuerdo con las estadísticas presentadas, los Programas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas y Rurales, requieren de grandes esfuerzos no solamente por parte del Gobierno Federal, sino de los gobiernos estatales, municipales, los usuarios de los servicios y de la participación privada, debido que son servicios indispensables para toda la población. Esta situación se refleja también en los recursos destinados por parte del Gobierno Federal hacia estos programas, ya que a diferencia de los demás programas, a éstos se destinan más recursos.

6.2. Agua Limpia

Por otra parte, en lo referente al Programa Agua Limpia, la CNA, en coordinación con la Secretaría de Salud, y con las instituciones estatales, instrumentaron y ejecutan el programa. Este consiste en garantizar que el agua destinada al consumo humano, cumpla con las normas de calidad bacteriológicas y este desinfectada, además con los

¹²⁸ Ibidem

ándares mínimos para los diversos usos a que se destina y contribuir al saneamiento integral de cuencas para coadyuvar al cuidado de la salud y elevar la calidad de vida de la población, además disminuir la contaminación de los cuerpos de agua del país. La estrategia para llevar a cabo estos propósitos se basa en la ampliación y fortalecimiento de la cobertura de desinfección del agua, así como en la aplicación de operativos curativos, preventivos y emergentes.

Lo que se refiere a la descentralización de funciones en la materia hacia los gobiernos estatales, ésta se realiza sin disminuir la atribución a la autoridad federal como ente normativo y supervisor de las acciones.

De acuerdo con lo establecido para dicho Programa, a los gobiernos municipales y estatales, les corresponde realizar las siguientes acciones:

- Vigilar que la legislación estatal o municipal en la materia sea cumplida.
- Brindar apoyo técnico, económico e institucional a organismos operadores, industrias y agricultores, para el cumplimiento de la Ley y el uso eficiente del agua.
- Realizar la desinfección del agua para consumo humano, en todos los sistemas de abastecimiento y distribución, y en su caso, realizar las gestiones correspondientes para promover la implantación de sistemas para potabilizar el agua en las localidades.
- Vigilar los niveles de cloración y el abasto oportuno de reactivos, para garantizar la calidad del agua.
- Realizar obras de protección de las fuentes de abasto y distribución hidráulica.
- Mantener, conservar y operar las redes de drenaje, y en su caso, apoyar la construcción de letrinas en las localidades con falta del servicio.
- Realizar las concertaciones necesarias para impulsar el tratamiento de aguas residuales en los municipios que lo requieran.
- Difundir las medidas básicas de prevención que la población debe conocer y practicar.¹²⁹

En este sentido, se observa que las acciones que corresponden a los gobiernos estatales y municipales, están bien delimitadas, respetando sobre todo lo que le compete a la autoridad federal en cuestión de normatividad y supervisión.

Dentro de las acciones ejecutadas en este Programa, se expone el ejemplo de las acciones llevadas a cabo en los estados de Yucatán y Zacatecas, donde la ejecución del programa descentralizado ha arrojado importantes resultados.

En Yucatán, con una inversión federal de \$237.7miles y la reciproca del Gobierno del Estado por \$588.7miles, se canalizaron recursos para: rehabilitar 112 bombas significadoras, logrando la cloración de 43 m³/seg., beneficiando a 228,054 habitantes,

sentados en 117 localidades. También se les dotó de reactivos para desinfección, se realizó en 373 localidades el monitoreo de cloro residual libre de sus flujos, y se efectuaron 29 operativos preventivos. Mientras que en Zacatecas, con una inversión compartida de \$129.3 miles, donde la CNA aportó \$84.6 miles, se canalizaron recursos para: la dotación de reactivos para desinfección de 40 localidades, el monitoreo de cloro residual libre en 150 localidades, y la detección y control de descargas residuales de origen hospitalario.¹³⁰

Debe resaltar que en ambos estados se logró el abatimiento de casos de cólera, lo que representa un gran logro dentro de las acciones llevadas a cabo en estos dos estados.

Los ejemplos de Yucatán y Zacatecas, representan en términos generales los beneficios que se obtienen en el corto plazo, mediante la participación de las autoridades locales y la población en general, enseguida se plantea la situación de este Programa en el ámbito nacional.

En el Ámbito Nacional

En este ámbito, la aplicación del programa ha permitido ampliar la cobertura de desinfección en 19,500 localidades, al realizar diagnósticos, evaluaciones y recomendaciones para mejorar la eficiencia de remoción de contaminantes en las plantas de tratamiento en operación; efectuar el seguimiento de las descargas vertidas a cuerpos receptores distintos del alcantarillado; actualizar el inventario de 24,516 manantiales, norias y pozos utilizados como fuentes de abastecimiento, avanzar en sus procesos de protección física y sanitaria, así como en la vigilancia y de monitoreo permanente de las superficies regadas con aguas residuales; efectuar la rehabilitación, reparación y mantenimiento de equipos de desinfección; y ampliar su cobertura con el suministro e instalación de equipos hipocloradores electrónicos. Asimismo, realizar acciones preventivas para atender localidades de alto riesgo.¹³¹

Las acciones ejecutadas en el ámbito nacional, presentan avances importantes que denotan una fuerte actividad que se desarrolla en dicho Programa, lo que pone de manifiesto que la descentralización de funciones no ha obstaculizado las acciones, ya que éstas están sumamente ligadas a los logros realizados. Además, los ejemplos de Yucatán y Zacatecas se pueden tomar como base para establecer que se han propiciado importantes acciones en la ejecución de dicho Programa, a la vez que demuestran que en el corto plazo, los ejemplos de descentralización representan en términos generales, los beneficios obtenidos mediante la participación de las autoridades locales y la población en general.

Finalmente, se presenta el último Programa de los denominados como no hidroagrícolas, que trata sobre el control de malezas acuáticas en cuerpos de agua.

¹³⁰ *Ibidem*
¹³¹ *Ibidem*

3. Control de Malezas Acuáticas

Programa Control de Malezas Acuáticas en Cuerpos de Agua, se orienta a combatir excesivas poblaciones vegetales en cuerpos de agua y mantenerlas en niveles manejables, reduciendo su afectación ecológica. El programa prevé, posterior a su puesta en marcha, realizar acciones de vigilancia y mantenimiento con la participación organizada de los usuarios, a través de asociaciones civiles como patronatos o comités.

La Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establecen las atribuciones correspondientes a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para la prevención y control de la contaminación de las aguas nacionales; y señalan la importancia del control y vigilancia de la maleza acuática en cuerpos de agua naturales y artificiales.

El programa es ejecutado con la participación de los gobiernos estatales, las autoridades municipales y la CNA, y establece dos tipos de acciones; de control y de conservación:

Los principales objetivos son:

- Rescatar y mantener las condiciones bióticas de los cuerpos de agua, preservando su flora y fauna silvestre.
- Ampliar la vida y capacidad útil de los cuerpos; y en su caso, incrementar y mantener el nivel de flujo de canales y drenes, reduciendo sus costos de operación y mantenimiento.
- Reducir las pérdidas de agua por evapotranspiración de las plantas acuáticas.
- Eliminar los focos de proliferación de insectos y de riesgo de transmisión de enfermedades.
- Coadyuvar en la promoción y desarrollo de la pesca ribereña; además de facilitar la navegación, y en su caso, el turismo ecológico.¹³²

Un caso específico de éxito en la realización del programa se presentó en la Presa del Águila, en el Estado de Aguascalientes.

Para detectar la magnitud de la infestación de esta presa, la CNA inició entre mayo y agosto de 1997, acciones para su limpieza con medios mecánicos de trituración. La acción se consideró exitosa por la amplia aceptación de agricultores y habitantes de la zona, y por ser ejecutada en un tiempo relativamente corto. Una vez logrado el control del lirio y previendo que la presa es un medio muy favorable para la rápida reproducción de esta macrofitas, se evaluó el riesgo de reinfestación por plantas transportadas en los escurrimientos fluviales o remanentes, requiriendo el establecimiento de acciones permanentes de control y mantenimiento. Para coordinar estas acciones se promovió con el gobierno estatal y la asociación de usuarios, el

CNA. Gerencia de Agua Limpia "Historias de Éxito en el Estado de Aguascalientes". 1999

tablecimiento del Comité para la Evaluación del Control y Mantenimiento de Lirio acuático para la Regeneración y Saneamiento de la Presa del Niágara, el 27 de noviembre de 1997. Posteriormente, la CNA y el Gobierno de Aguascalientes inscribieron el 13 de abril de 1998, el Anexo de Ejecución para su atención con una portación federal inicial de \$ 200,000.00.¹³³

Dentro de las acciones exitosas efectuadas, destaca la extracción de lirio en 25 hectáreas reinfestadas, favoreciendo la penetración de luz solar permitiendo restablecer los procesos fotosintéticos algales, y con ello, la generación de oxígeno, el ahorro de agua por evaporación y transpiración incrementando la disponibilidad del recurso, la destrucción del foco productor de mosquitos y de transmisión de enfermedades epidémicas beneficiando a las poblaciones aledañas, la mejora del aspecto ambiental y estético de la presa y de las zonas aledañas, y finalmente la liberación de la laguna del 100% de malezas acuáticas, por lo que a partir de 1998 se logró el ahorro sustancial de agua perdida por evaporación. También el proceso de rehabilitación de la calidad del agua, permitió mejorar las condiciones para la vida silvestre acuática y de las aves migratorias.

En este ejemplo se observan los beneficios del programa para combatir y controlar la maleza acuática, en el que participaron los gobiernos estatales y los usuarios organizados en la realización de acciones conjuntas para recuperar los ecosistemas y actividades económicas de los cuerpos de agua afectados.

Para cerrar este capítulo cabe resaltar un aspecto que resulta sobresaliente al observar las historias de éxito publicadas por la CNA, en relación con los programas que son objeto de la descentralización. En este sentido, sobresale la activa participación que se ha dado de los diversos actores que intervienen en este proceso, a consecuencia de la avanzada organización que se tiene de los usuarios de los servicios, su coordinación con la CNA y los gobiernos estatales, dando cumplimiento a los objetivos generales planteados, en el sentido de pretender llevar a cabo el proceso de descentralización de la CNA con el propósito de acercar las decisiones de Gobierno a los usuarios de los servicios, promoviendo con esto su participación. En este sentido, el estudio muestra que sí se han acotado distancias entre el Gobierno y la sociedad, al hacer copartícipe a ésta, de las actividades que anteriormente únicamente desempeñaba el Gobierno.

Así, las historias de éxito proporcionan importantes resultados para evaluar las acciones realizadas dentro del proceso de descentralización de la CNA, sin embargo, con relación a la fluidez y efectiva instrumentación del proceso, éstas resultan un elemento poco confiable para poder establecer hasta que grado ha sido efectiva.

En este caso las herramientas de investigación para poder establecer la efectividad que se ha tenido en la instrumentación del proceso de descentralización, lo proporcionan la formalización de los compromisos entre la CNA y los gobiernos estatales para descentralizar los programas y funciones a cargo del Gobierno Federal, mediante la suscripción de los Acuerdos de Coordinación, las instancias de coordinación entre los

³³ *Ibidem*

Los actores para manejar los programas, la suscripción anual de los Anexos de Gestión y Técnicos, tanto para los programas hidroagrícolas como para los no agrícolas y finalmente los recursos derivados de la formalización de estos programas, con lo cual se establece la puesta en marcha de acciones dentro de los programas descentralizados.

Finalmente queda establecer a raíz de la investigación de los elementos que integran el capítulo, que la descentralización de la Comisión Nacional del Agua contempla los siguientes factores que determinan con mayor factibilidad su análisis y conducción:

- El marco de la política general de Gobierno
- El contexto en el que se sitúa dentro de la modernización del sector hidráulico
- La determinación de acciones sectoriales susceptibles de descentralizar
- El marco normativo para llevar a cabo transferencia de programas
- La instrumentación del proceso de descentralización
- Las acciones efectuadas en cada programa descentralizado

En este sentido el proceso de descentralización de la Comisión Nacional del Agua es determinado por múltiples factores, que van desde la política general en materia federal en materia hidráulica, las políticas para alcanzar el desarrollo sustentable, la modernización sectorial, la congruencia de acciones dentro del sector hidráulico con los lineamientos establecidos en el proyecto nacional, el establecimiento del marco institucional para la puesta en marcha del proceso de descentralización y la evaluación de las acciones efectuadas dentro de los programas descentralizados.

CONCLUSIÓN

durante el periodo de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, la instrumentación de políticas de renovación del Sistema Federal a través del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, se orientaron en algunos aspectos, a descongestionar las actividades del nivel federal de Gobierno, a través de la descentralización administrativa emprendida dentro de la Administración Pública Federal.

Por medio de la revisión del planteamiento del nuevo federalismo y el análisis de la situación que guarda el Sistema Federal Mexicano, se puede concluir en primer término, que este nuevo esquema no plantea una transformación efectiva del federalismo mexicano, debido a que como lo menciona Jacinto Faya Viesca, al cual cité al abordar el tema en la investigación, un nuevo federalismo necesariamente requiere de transformaciones a su esquema jurídico-político, mediante el cual, la distribución de competencias sufra algún cambio.

En este sentido, al analizar los postulados contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quizás el cambio más trascendental en materia federal en el periodo en estudio lo constituyó la reforma al artículo 115 constitucional, en el que se otorgan mayores facultades y ámbito de competencia a los municipios. Al respecto, la transformación de la estructura político-jurídica sufre cambios importantes, pero no los necesarios para equilibrar la balanza de atribuciones entre los niveles de Gobierno, debido a que el principal problema del federalismo mexicano se encuentra en la excesiva concentración de atribuciones en el nivel federal y en buena medida, las reformas al artículo 115 no solucionan esta situación, ya que los municipios aumentan su ámbito de competencia en detrimento de atribuciones tanto estatales como federales.

Esta situación es sencilla de comprobar mediante la revisión de los principales artículos de la Constitución en materia de federalismo, donde se observa el gran margen de atribuciones que sigue manteniendo el nivel federal de Gobierno, a través de las cuales se comprenden a la vez, sus principales características a través del estudio de su organización elemental.

Siguiendo con el análisis del Sistema Federal Mexicano, se puede establecer al mismo tiempo, que el rasgo que lo caracterizó hasta hace aproximadamente veinte años, fue el de la tendencia hacia la centralización, por lo tanto, existe en la actualidad una carga muy fuerte de funciones tanto políticas como administrativas concentradas en el nivel federal, que fueron aumentando paulatinamente en los años mencionados y son en la actualidad la causa que propició revertir la tendencia a través de políticas en materia de descentralización.

Como causas de esta tendencia centralizadora de nuestro Sistema Federal están los antecedentes de una vida unitaria, su transformación en un Estado autoritario y dominado por la figura presidencial, que generó a través de tantos años, una fuerte tendencia de cultura política paternalista, a la vez que en algunos momentos de crisis en los que ha estado inmersa la nación mexicana, ha sido de gran importancia la

cesidad de mantener un Gobierno central fortalecido, ante las amenazas y problemas que ha vivido el país a lo largo de su historia, lo cual ha dado como resultado, la existencia de un sistema de organización constitucional federal, que si bien sirvió en principio para mantener la unidad nacional, en los últimos años quedó esencialmente al margen de un presidencialismo que prácticamente paso por encima de los principios jurídicos en materia federal, dando paso con esto, a que las decisiones políticas se fueran concentrando en la cada vez más fuerte estructura central de gobierno.

En estas observaciones se puede identificar la necesidad de transformar el Sistema Federal Mexicano y entender que un cambio eficaz requiere de una transformación en el esquema político y no nada mas en el administrativo. Esta situación lleva a plantear la primera afirmación surgida de la hipótesis en la que se ha basado la investigación. En este sentido, el planteamiento introductorio a la investigación, planteaba que en la medida en que se estableciera una transformación jurídica en el Sistema Federal Mexicano, el proceso descentralizador de la Administración Pública resultaría más eficaz. Al respecto, cabe mencionar que el federalismo mexicano a lo largo de los años ha sufrido una tendencia centralizadora no solamente administrativa, sino también política, mediante la cual se han determinado tantas competencias al Gobierno Federal dentro de la Constitución Política.

Esta situación revela en primer término, la afirmación de emprender un cambio constitucional si se quiere verdaderamente transformar el Sistema Federal y equilibrar las funciones y competencias entre los niveles de Gobierno, y a la vez plantea que la descentralización administrativa no surtirá el efecto esperado mientras no se propicie la descentralización política que promueva una mejor redistribución de las funciones al Gobierno, que no implique únicamente descongestionar las funciones que habían sido responsabilidad de la Administración Pública Federal.

En este sentido, surge una apreciación que invita a reflexionar, debido a que de acuerdo a las características del Sistema Federal Mexicano, y a los objetivos del nuevo federalismo, las principales necesidades en la materia son las de fortalecer la unidad constitucional a partir de la reivindicación del pacto federal e impulsar la autonomía política de los estados, junto con la descentralización administrativa, el fortalecimiento del municipio y la reforma fiscal. De esta manera, la descentralización administrativa, el fortalecimiento del municipio e inclusive la mayor participación de recursos de la Federación hacia los estados, no solucionan el problema fundamental del federalismo, que es impulsar la autonomía política de los estados fortaleciendo así la unidad constitucional.

Por lo tanto, la propuesta del Programa para un Nuevo Federalismo no ha resultado efectiva al no alcanzar sus objetivos, ya que en tanto no se ponga en marcha un programa integral que considere una verdadera redistribución de competencias que otorgue mayor autonomía a los estados, es decir una descentralización política, la descentralización administrativa encontrará demasiados obstáculos en su realización, que será tomada en algunos casos y como se presentó al conocer la instrumentación del proceso de descentralización de la Comisión Nacional del Agua,

como una responsabilidad que se le asigna a los estados sin que esto represente reivindicar el pacto federal.

Por consiguiente, la descentralización administrativa no representa en términos generales una reestructuración del Sistema Federal, porque a través de ésta no se plantea un fraccionamiento de competencias gubernamentales entre el nivel federal y el estatal, donde se otorguen atribuciones a nivel regional de carácter legislativo, ejecutivo o judicial. La descentralización administrativa, más que solucionar el aspecto funcional del federalismo en México, intenta solucionar problemas existentes hasta en un Estado unitario, en donde este tipo de descentralización se practica con la única intención de transferir a favor de autoridades inferiores u organismos autónomos, una parte de la autoridad y responsabilidad del Gobierno central para desahogar su trabajo y promover una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

En el caso de la Comisión Nacional del Agua, la instrumentación del proceso de descentralización corresponde a los fines mencionados. Sin embargo, haciendo referencia a este caso en específico, las acciones instrumentadas en materia de descentralización son determinadas por la peculiaridad propia del caso.

En primer lugar, se debe de establecer que existen competencias gubernamentales de carácter estratégico para el desarrollo y seguridad nacional, que necesitan ser controladas por el Gobierno Federal como aspectos de interés nacional, por lo tanto, resulta indispensable mantenerlas al amparo de la Federación. En este caso se encuentra la administración de las aguas nacionales, debido a que la problemática hidráulica del país y su solución, resultan un elemento estratégico para el desarrollo de diversos aspectos de la vida nacional, convirtiéndose en un elemento prioritario en la agenda de Gobierno, cuya solución no solo involucra acciones de carácter regional, requiriendo la coordinación de acciones que incluyen a más de una entidad federativa, de manera que su importancia somete los intereses estatales a los intereses de la nación. En este sentido, se justifica que la descentralización de la CNA sea de carácter administrativo y contemple únicamente la transferencia de programas y funciones de carácter operativo.

Sin embargo, la descentralización de la CNA contiene elementos que ofrecen avances importantes en lo que toca a impulsar la participación del municipio, los estados y el trabajo conjunto del Gobierno con los usuarios, al delegar funciones administrativas hacia estos niveles de Gobierno y acotar distancias entre éste y los destinatarios del recurso. En esencia, el objetivo principal de la descentralización de la CNA tiene como finalidad ser un elemento integral de la modernización del sector hidráulico, por medio del cual, la planeación, administración y control de los recursos hidráulicos sea más eficiente, no se trata de descentralizar funciones normativas, pero si de integrar y hacer partícipes a los gobiernos estatales, municipales y usuarios, de una administración que mejore los resultados en los diversos aspectos funcionales referentes al sector hidráulico.

En este sentido, la instrumentación del proceso de descentralización de la Comisión Nacional del Agua durante el periodo en estudio, ha tenido avances importantes y se ha

grado establecer de manera formal el mecanismo para la transferencia de los programas, la formalización de compromisos con las entidades federativas, la organización de los usuarios en su caso, y se ha establecido el mecanismo para la administración de los recursos propios de los programas.

Los resultados obtenidos reflejan un avance importante en la consolidación y desarrollo del marco general del proceso de descentralización de funciones, programas y recursos financieros a los gobiernos de los estados, considerando que se ha propiciado una mayor participación de las instancias federales y estatales involucradas en el proceso, mediante la formalización de compromisos con todas las entidades federativas a través de la suscripción de Acuerdos de Coordinación y de Anexos de Ejecución y Técnicos. Asimismo, se crearon las instancias de coordinación para el control y seguimiento del ejercicio de los recursos y ejecución de los programas, se elaboraron y difundieron a los estados los Manuales para la Operación de los Programas, se estableció el mecanismo para gestionar ante SEDESOL, el dictamen de congruencia al Convenio de Desarrollo Operativo de los instrumentos jurídicos, así como la autorización y observaciones por parte de la SHCP y SECODAM, se cuenta con el marco normativo y procedimiento para la inscripción y radicación de recursos a los estados y a los fideicomisos para el caso de programas hidroagrícolas, los Órganos Estatales de Control participan en la suscripción de los instrumentos jurídicos y en las instancias de coordinación, y en general se tiene una participación más activa de las áreas operativas responsables de los programas.

Además, a partir de 1999 la SHCP autorizó las Reglas de Operación para la Ejecución de los Programas de Infraestructura Hidráulica y de Agua Potable, Alcantarillado y Drenaje a cargo de la CNA, las cuales son la base para la formalización de compromisos y a las que deben apegarse las entidades federativas y los usuarios que benefician de los apoyos que se otorgan para la ejecución de los programas descentralizados.

En este sentido, la promoción y puesta en marcha del proceso de descentralización de la CNA, ha dado importantes resultados en relación a sus objetivos planteados, principalmente con el inicio de una nueva organización en la que la participación de los gobiernos estatales se empieza a dar de manera importante y donde la participación de la sociedad y usuarios de los recursos hidráulicos empieza a adquirir mayor relevancia gracias a un importante avance en su organización.

En este respecto, cabe mencionar que las historias de éxito de los programas descentralizados, muestran un panorama más amplio acerca de la situación de los programas, a la vez que ejemplifican importantes avances en las acciones llevadas a cabo con la participación de los gobiernos de los estados y muestra de forma más clara la organización que se ha dado entre algunos usuarios de los recursos hidráulicos. Ante esta situación y a través de los resultados arrojados en esta parte de la investigación, puede afirmarse la hipótesis planteada referente a la obtención de mejores resultados en la planeación y aprovechamiento del recurso, mediante avances significativos dentro del proceso de descentralización.

sin duda las necesidades en materia hidráulica se atienden con mayor conocimiento y prontitud, debido al acotamiento de distancias entre el Gobierno y los destinatarios del curso a través de la delegación de funciones a las autoridades regionales, sin embargo, la disponibilidad y capacidad por parte de los estados y municipios para asumir la transferencia de funciones y programas del Gobierno Federal no ha sido la mejor, debido a que en la formalización de los Acuerdos de Coordinación, los Anexos de Ejecución y Técnicos, en la consolidación de las Instancias de Coordinación, en la constitución de las Comisiones Estatales del Agua, y problemas propios de la instrumentación del proceso de descentralización, se encontraron obstáculos en materia jurídica, al tener que homologar leyes estatales con las federales, y en algunos casos por falta de disponibilidad de algunas entidades federativas, una deficiente organización, y falta de capacidad para asumir nuevas responsabilidades.

La investigación también ha proporcionado identificar un elemento muy importante para consolidar y llevar a buen término el proceso de descentralización, por medio de la consolidación de las Comisiones Estatales del Agua.

Evidentemente, un elemento indispensable y el más importante para concretar la descentralización de algunos programas de la CNA, lo representa la conformación de las CEA'S, debido a que representa el organismo especializado a nivel estatal para hacerse cargo de los programas transferidos por la CNA. Dicho en pocas palabras, no puede existir una transferencia de funciones, programas y recursos, si no se cuenta con el órgano estatal encargado de asumir la transferencia y ejecución de los programas.

Los avances que se han obtenido en el proceso de creación de las Comisiones Estatales del Agua son importantes, tomando en cuenta las diversas acciones que se deben desarrollar para conciliar las diferencias que se presentan en cada entidad federativa, en relación con la propuesta de la CNA; además de la dificultad en algunos casos para consensar los criterios y propuestas de las diversas instancias al interior de cada estado. Sin embargo, una vez que se concilien los puntos de acuerdo y exista mayor participación de las autoridades estatales, las etapas de promoción, concertación y consolidación serán más dinámicas.

Al tocar el tema de las CEA'S, el proceso de descentralización de la CNA adquiere una relación más íntima con los postulados propios del federalismo, debido a que mediante estas instancias, se establece un órgano rector de las actividades hidráulicas en el ámbito estatal, que propicia una responsabilidad delegada proveniente de la Administración Federal.

Ante esta circunstancia, se da la pauta para poder establecer un mecanismo mediante el cual se establecen competencias concurrentes, donde interviene el Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y usuarios. Sin embargo, el grado de coadyuvancia por parte de los estados es determinado por el grado de atribuciones otorgadas a estas instancias.

Es mediante la creación de la Ley Estatal del Agua donde se establece y sustenta la creación de las CEA'S y se regulan los diversos usos del agua a nivel estatal, por lo

to, este documento jurídico determina las facultades de las CEA'S, las cuales en se a la investigación, deben promover adecuaciones en la Ley de Aguas Nacionales bido al ámbito de competencia otorgado como órganos estatales rectores en materia rráulica.

ntadas estas bases, que le dan forma a la descentralización de la CNA, como mento integrante del proceso de modernización del sector hidráulico, los Consejos Cuenca juegan un papel determinante en relación con la óptima planeación, ministración y control de los recursos hidráulicos, y son un elemento importante en el quema de competencias concurrentes practicadas en un esquema federal, debido a e son las instancias donde convergen todos los actores, donde se promueven ciones de manejo, planeación y administración del recurso desde las mismas bases gionales, y se propicia una muy íntima relación entre los representantes del Gobierno deral, los estatales, la sociedad y los usuarios de los servicios.

to no puede surtir el efecto esperado sin consolidar los organismos estatales y legarles las funciones planteadas, por medio de las cuales, adquieran la suficiente rsonalidad jurídica como autoridades estatales en materia hidráulica con la suficiente onomía para regular aspectos en materia hidráulica en las respectivas entidades derativas.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA Y DOCUMENTOS JURÍDICOS

Arango Miranda, Martha Patricia. El Servicio Público del Agua Potable y Alcantarillado en el Edo. de México 1989-1994. Tesis, UNAM-FCPS. Lic. En Administración Pública, México, 1995.

Baena, Guillermina. Manual para elaborar trabajos de investigación documental. Editores Mexicanos Unidos, México, 1993.

Barrera Zapata, Rolando y Consuelo Ferreira, Ma. del Pilar. Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados. Instituto de Administración Pública del Estado de México. A. C., editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política. Siglo veintiuno editores, México, 1987.

Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1997.

Carabias Lillo, Julia. "Informe sobre el programa de trabajo de la SEMARNAP presentado por la secretaria a los medios de comunicación social". México, 15 de febrero de 1995.

Congreso de la Unión. "Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 23 de diciembre de 1999.

_____. Ley de Aguas Nacionales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, 1° de diciembre de 1992.

_____. Ley Federal de Derechos en Materia de Agua. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1998.

_____. Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 12 de enero de 1994.

_____. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada por Rafael Martínez Morales, editorial Oxford, tercera edición, México, 2000.

Córdova, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México. Ediciones era, decimotercera reimpresión, México, 1993.

De la Hidalga, Luis. El Equilibrio del Poder en México. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Régimen constitucional del sistema federal, editorial porrúa, México, 1998.

López Sosa, Eduardo. La Lucha por el Poder Político en México. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México, 1999.

Ramos Arizpe, Miguel. Discursos, Memorias e Informes. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

Corres, Blanca. Compiladora. La Descentralización y Democracia en México. El Colegio de México, México, 1986.

FUENTES INSTITUCIONALES

Comisión Nacional del Agua "Anexos de Ejecución y Técnicos 1996-2000". Formación interna de la Coordinación de Descentralización, México, 2000.

_____. "Distritos de Riego". Documento interno referente a la situación de los Distritos de Riego. Gerencia de Distritos y Unidades de Riego, México 1999.

_____. Estrategias del Sector Hidráulico. México, 1997.

_____. "Evaluación del proceso de descentralización 1996". Documento interno, Coordinación de Descentralización, México.

_____. "Evaluación del proceso de descentralización 2000". Documento interno, Coordinación de Descentralización. México.

_____. "Historias de éxito en el Estado de Aguascalientes" Gerencia de Agua Limpia, México, 1999.

_____. "Historias de éxito en los estados de Yucatán y Quintana Roo". Gerencia de Agua Limpia, México, 1999.

_____. "Historias de éxito de los Distritos de Temporal Tecnificado". Gerencia de Distritos de Temporal Tecnificado, México, 2000.

_____. "Historias de éxito del Estado de Sinaloa" Unidad de Programas Rurales y Participación Social - Coordinación de Descentralización, México, 1999.

_____ "Historias de éxito en el Estado de Zacatecas". Unidad de Programas Rurales y Participación Social - Coordinación de Descentralización, México, 1999.

_____ "Las Comisiones Estatales del Agua". Documento referente a las Comisiones Estatales del Agua, Coordinación de Descentralización, México, 1998-2000.

_____ "Lineamientos Generales para la formalización de los Anexos de Ejecución y Técnicos para 1999". Unidad de Programas Rurales y Participación Social, Oficio Circular NUM.B00.1.-004.

_____ "Movimiento Nacional por el Agua". Unidad de Programas Rurales y Participación Social, México, 1999.

_____ "Planeación Hidráulica Estratégica". Documento interno, Gerencia de Planeación Hidráulica, México, 2000

_____ Programa Hidráulico 1995-2000. México, febrero de 1996.

_____ "Recursos transferidos para los programas descentralizados, 1996-2000". Documento interno de la Coordinación de Descentralización, México.

_____ "Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, a diciembre de 1999". Unidad de Programas Rurales y Participación Social y Unidad de Comunicación Social, México, 2000.

- CNA-Gobiernos Estatales. "Acuerdo de Coordinación celebrado entre el Ejecutivo Federal a través de la CNA y el Estado de Aguascalientes para impulsar el Programa del Nuevo Federalismo". 1998.

_____ "Acuerdos de Coordinación celebrados entre el Ejecutivo Federal a través de la CNA y los gobiernos estatales para conjuntar y hacer compatibles los programas hidroagrícolas de la CNA con los del Programa Alianza para el Campo a cargo de la SAGAR". 1997, 1998.

_____ "Acuerdos de Coordinación celebrados entre el Ejecutivo Federal a través de la CNA y los gobiernos estatales para impulsar el Programa del Nuevo Federalismo". 1996 – 1998.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Conteo de Población y Vivienda 1995. Resultados definitivos. Tabulados Básicos, México, primera edición, 1996.

Poder Ejecutivo Federal: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. "Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua". Publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 16 de enero de 1989.

Poder Ejecutivo Federal: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. México.

Poder Ejecutivo Federal: Secretaría de Gobernación. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 6 de agosto de 1997.

Poder Ejecutivo Federal: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México.

SEMARNAP. Presas de México. México, 1992-1994, volumen 1.

_____. "Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola, y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la CNA" Publicadas en el Diario Oficial de la Federación, México, 2 de agosto de 1999.

_____. "Reglas de Operación para los Programas de Infraestructura Hidroagrícola, y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la CNA", Publicadas en el Diario Oficial de la Federación, México, 20 de marzo de 2000.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Comisión Nacional del Agua:
<http://www.cna.gob.mx>

- <http://www.cna.gob.mx/hmcna2.html>
"Organigrama de la CNA"
- <http://sgp.cna.gob.mx/planeación/>
"Regionalización de la CNA"