

Los consejos de cuenca en la federación mexicana¹

Basin councils in the Mexican federation

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda²

Entregado el: 05 de enero de 2023

Aceptado el: 07 de marzo de 2023

Resumen

Este trabajo analiza los consejos de cuenca en México, enfocándose en su diseño y operación registrado en sus documentales públicas, con el propósito de identificar su contribución al equilibrio federativo que supone la participación intergubernamental en problemas interjurisdiccionales, como la gestión del agua.

La estrategia metodológica proviene de las aportaciones al estudio de las múltiples salvaguardas posibles que desarrollan los sistemas federativos para preservar el balance de poder entre los participantes. Particularmente, se analizan los consejos de cuenca como posibles salvaguardas, a partir de una visión alternativa y complementaria sobre su papel como espacios de coordinación en la gestión del agua.

Palabras clave: Gestión de los recursos hídricos, agua, federalismo, relaciones intergubernamentales, salvaguardas.

Abstract

This work analyzes the basin councils in Mexico, focusing on their design and operation recorded in their public documents, with the purpose of identifying their contribution to the federative balance that intergovernmental participation in Interjurisdictional problems, such as water management, supposes.

The methodological strategy comes from the contributions to the study of the multiple possible safeguards that federal systems develop to preserve the balance of power among the participants. In particular, basin councils are analyzed as possible safeguards, based on an alternative and complementary vision of their role as coordination spaces in water management.

Keywords: Water resources management, water, federalism, intergovernmental relations, safeguards.



Espacios
Públicos

ISSN: 2954-4750, año 24, núm. 60, enero-marzo 2023, pp. 51-71

¹ Este artículo se desprende del Proyecto de investigación CF-MG-20191011143221571-154036, Convocatoria Ciencia de Frontera 2019, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Profesor investigador del Centro Universitario UAEM Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1.

² Universidad Autónoma del Estado de México, e-mail de contacto: aaguilar@colpos.mx

Introducción

Por mucho tiempo la disyuntiva centralización-descentralización ha ocupado el centro de la discusión en torno al arreglo federal de los estados, cuestión necesaria, pero no suficiente para abordar los problemas recurrentes de este orden político. En consecuencia, asuntos tan relevantes como la coordinación intergubernamental han quedado opacados, cuando no ignorados. El olvido se entiende, pero no se justifica. La discusión sobre la eficacia federativa ineludiblemente incluye el entendimiento y la colaboración entre diferentes instancias cuando comparten espacio institucional, como los consejos de cuenca.

Los consejos de cuenca (CC) son responsables de pluralizar las voces de la gestión del agua y de integrar a los diferentes órdenes de gobierno, además de los usuarios y organizaciones ciudadanas. Así, pueden ser vistos como consejos intergubernamentales (CIG) concebidos para la coordinación en las políticas hídricas. El problema empírico es saber si su diseño y funcionamiento se corresponden con la coordinación intergubernamental o si, por el contrario, tienden hacia la unilateralidad y amenazan la estabilidad federativa.

Uno de los enfoques más recientes en el estudio del equilibrio federativo se encuentra en las llamadas salvaguardas federativas, las cuales se entienden como las instituciones encaminadas a la procuración de procesos y condiciones acordes a los principios federativos. En tal sentido, su existencia se confirma por comportamientos y rendimientos a favor del arreglo federal. Entre las que destacan se encuentran las estructurales, las populares, las de tipo político, las judiciales y, centro de interés de este estudio, las intergubernamentales.

Las salvaguardas intergubernamentales se materializan en los CIG, instancias diseñadas para la confluencia de actores diversos en torno a políticas específicas. Los CC, por su naturaleza institucional, se asumen como CIG en mérito de su integración a partir de los diferentes órdenes de gobierno. Vale la pena puntualizar desde aquí que dichos consejos, además de su composición interjurisdiccional, incorporan a los representantes de los usuarios y de la so-

cialidad civil y académica. Esta forma particular de integración complejiza la coordinación y reserva cualquier pronóstico optimista sobre su desempeño.

Con el respaldo metodológico de la producción investigativa del equilibrio federativo y, particularmente, con las aportaciones para el estudio de los CIG, este trabajo se propone como objetivo analizar los consejos de cuenca (CC) en México, enfocándose en su diseño y operación registrados en sus documentales públicas, con el propósito de determinar si constituyen salvaguardas federativas intergubernamentales.

Este artículo está organizado en cuatro partes. En primer lugar, se justifica la creación de los CC, así como su lugar en la estructura institucional. En segundo término, se ofrece el enfoque teórico y metodológico utilizado para el estudio. Por último, antes de las conclusiones, se consignan los resultados sobre el diseño y operación de los CC como CIG.

Los CC en la estructura institucional

Los CC en México han sido el resultado, además de la tendencia mundial (Perevochtchikova y Arellano-Monterrosas, 2008), de un entorno complejo del agua (Aguilar, 2009), agobiado por los inconvenientes de una población hídricamente mal distribuida (CONAGUA, 2019; López, 21/3/2019); un consumo humano dispendioso y desbalanceado entre el campo y las urbes; baja disponibilidad y alto estrés hídrico; (CONAGUA, 2006); combinación adversa de sequías y precipitaciones torrenciales anuales (Aldama, 2004); sobreexplotación sostenida de acuíferos (CONAGUA, 2007; CONAGUA, 2019); y desastres naturales por inundaciones. Por problemas así, naturales o antropogénicos, la gestión del agua requiere el concurso de diferentes órdenes de gobierno y usuarios para poner en juego sus diversos instrumentos de intervención y colaboración.

La gestión del agua con enfoque de cuencas también ha justificado la creación de CC como espacios institucionales de confluencia e interacción, con racionalidad distinta a la gestión fragmentada. Dourojeanni ha ofrecido un argumento poderoso para sostener que las cuencas son las

unidades adecuadas para dicha gestión: "...en sus territorios se produce la interrelación e interdependencia entre los sistemas físicos y bióticos, y el sistema socioeconómico, formado por los usuarios de las cuencas, sean habitantes o interventores en estas" (Dourojeanni, et al, 2002 :9), lo que sugiere la irreductibilidad de la gestión a las divisiones políticas tradicionales y postula la participación social e institucional de los involucrados en la demarcación.

Ahora bien, los CC pertenecen a una estructura institucional plenamente formalizada. En México, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), instancia nacional, encabeza la gestión del agua, aunque ha desarrollado una estructura regional. En este nivel de cuencas hidrológicas, regiones hidrológicas y regiones hidrológico - administrativas, la autoridad se ejerce a través de organismos de cuenca de índole gubernamental, correspondientes a las 13 regiones hidrológico - administrativas.

Los CC han sido creados por la CONAGUA, previo acuerdo del Consejo Técnico. Sus raíces se encuentran en la primera Ley de Aguas Nacionales (LAN), de 1992, escalando su aceptación con su reglamentación en 1994 y la reforma de dicha Ley en 2004. Entre 1992 y 2000 se constituyeron 26 de ellos y se conformaron gradualmente sus órganos auxiliares³. La LAN define dichos consejos como

Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre "la Comisión" - CONAGUA-, incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica.

Los CC están diseñados para coadyuvar en el cuidado y sustentabilidad del agua (equilibrio entre disponibilidad y aprovechamiento, así como calidad); involucrarse en la planeación de la política hídrica; discutir y acordar los lineamientos relativos a la gestión del agua; buscar fórmulas de financiamiento entre los participantes; y servir de espacio de conferencia para los asuntos referentes a la cuenca. También juegan un papel central en la pluralización de la gestión del agua: su existencia es reflejo de una intención manifiesta para que los gobiernos estatales, municipales, público interesado y usuarios se integren coordinadamente en las políticas generales del sector hídrico. La LAN considera a la cuenca (unidad territorial básica para la gestión integrada de los recursos hídricos); los organismos de cuenca (autoridad y administración del agua); y los CC (participación plural en la gestión), de interés público y seguridad nacional. Más allá de la retórica, la importancia de esta trinidad radica en la concepción de que sin ella es prácticamente imposible la gestión. En consecuencia, el desempeño coordinado es divisa central, pero, no de fácil consecución en vista de su compleja integración, especialmente de cada consejo de cuenca.

El diseño de un consejo de cuenca revela el propósito de integración plural. De acuerdo con la LAN, al menos 50 % deben ser representantes de usuarios en diferentes usos y organizaciones ciudadanas; 35 % de representantes de los gobiernos estatales y municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca y el resto, representantes del gobierno federal. Ahora, las reglas de integración, organización y funcionamiento las determina cada consejo, así como el nombramiento de quien lo preside. Por supuesto, los criterios generales provienen de la LAN, pero, en efecto, tienen un amplio margen de posibilidades para maniobrar.

La vocación jurídica y ontológica de los CC, entonces, es juntar a los responsables públicos de la gestión del agua, a los gobiernos federal, estatales y municipales; a los usuarios privados de los usos industrial, comercial y de servi-

³En 1997 empiezan a surgir los órganos auxiliares como subdivisiones, ellos son las comisiones de cuenca, comités de cuenca, comités técnicos de aguas subterráneas y comités de playas limpias, con el propósito de coadyuvar en la gestión del agua. Hasta 2016 la estructura completa reportaba 26 CC y 205 órganos auxiliares.

cios, entre otros; y a los usuarios sociales de los usos público urbano, doméstico, agrícola y pecuario, entre otros. En realidad, es la radiografía hídrica de la federación mexicana: la unión (foederatio) de aquellos involucrados en el mundo del agua que reconocen su peculiar visión e independencia de criterio en torno a ella, al tiempo que aceptan su interdependencia en torno a ese líquido finito, delicado y vital.

El estudio de los CIG como salvaguardas federativas

Al definirse los CC como órganos colegiados y de integración mixta aluden a una relación entre sus integrantes que se condiciona por el acuerdo entre diversos, más aún, cuando se dicen orientados a la coordinación, a la concertación, a la consulta, a la asesoría, no puede poblarse la mente más que de imágenes de intercambio, diálogo, consenso, colaboración y cierto destino común y coexistencia que hacen conveniente la acción concertada. Esta estampa es una de las sustancias que han animado la discusión contemporánea sobre relaciones intergubernamentales y equilibrio federativo. Estas líneas discuten la cercanía intelectual de tales categorías con el espíritu de los CC.

El arreglo federativo del Estado mexicano, como el de otras federaciones, dista de parecerse al diseño basado en la colaboración de sus componentes. La historia nacional y muchas de las locales muestran una tensión permanente entre sus necesidades de coordinación federativa y la compulsión por la acción unilateral, particularmente la de los poderes centrales. En consecuencia, abundan las instituciones de diseño colaborativo, federalista, que recurrentemente ven reducidos sus rendimientos de acción conjunta y terminan por claudicar o ser absorbidos por la histórica fuerza centrípeta del Estado.

Esta peculiaridad política - administrativa ha sido estudiada significativamente desde el binomio centralización - descentralización (Rondinelli, Nellis y Cheema, 1983; Finot, 2001; Boisier, 2004; Cabrero, 2007), poniendo en el centro una rica argumentación sobre la mejor ecuación para la distribución de atribuciones y competencias entre los actores federativos, así como los resultados de las epistémicas políticas descentralizadoras. Su contribución ha

sido mayúscula para entender las contradicciones de la arquitectura de la federación mexicana con su configuración y operación real, altamente centralizado. No obstante, han quedado asignaturas pendientes de estudio relativas a la manera en que se relacionan los actores de los diferentes órdenes de gobierno cuando confluyen en la atención a los problemas de orden común.

Como superación del binomio centralización-descentralización, se ha postulado el estudio de la estabilidad federal, el cual se entiende como el respeto y equilibrio en la distribución de atribuciones y competencias que los pactantes órdenes de gobierno definieron en los instrumentos jurídicos y en las políticas interjurisdiccionales. Ahora bien, a pesar de que en la formalidad esté claro el esquema distributivo, en la realidad pueden prevalecer conductas contrarias, por lo que el riesgo de desequilibrio es permanente y consustancial al dinamismo de los sistemas federales, los cuales, en pro de su vitalidad y fortaleza, deben procurar minimizarlo a través del desarrollo de instituciones de cuño federalista que lo salvaguarden.

En efecto, la inestabilidad es un fenómeno que se cierne constantemente en los sistemas federales y que tiende a minimizarse cuando hay RIG colaborativas, basadas en instituciones capaces de pautar comportamientos y generar procesos basados en el equilibrio federativo, a las que se denominan salvaguardas. Dichas instituciones salvaguardas se encaminan a combatir perturbaciones como el oportunismo (Bednar, 2009), violatorio del esquema de distribución competencial y atentatorio al pacto federal; el unilateralismo disruptivo (Schnabel, 2020), inductor de comportamientos aislados y ajenos a acuerdos previos de acción conjunta; o el federalismo coercitivo, maniobras orientadas a la absorción de políticas públicas, vía la nacionalización y/o centralización, con el efecto de acotamiento y debilitamiento de los gobiernos subnacionales.

Mendoza y Grin (s/a) perfilaron otra de las perturbaciones en sistemas duales periféricos, denominada corporatización, que constituye una forma de dominación franca del gobierno nacional, mediante una desconcentración controlada, expresada en RIG dirigidas verticalmente. En este

arreglo institucional, los elementos constituyentes (formalmente) se sustraen a la procuración de autonomía y paridad para entregarse a una fuerza absorbente tematizada en proyecto nacional.

Se insiste, las perturbaciones y desequilibrios de los sistemas federales solo pueden contrarrestarse con salvaguardas procuradoras de principios y procesos federalistas. Dichas salvaguardas requieren la fortaleza que dan las instituciones con sus normas, reglamentaciones, supuestos y rutinas (March y Olsen, 1997), además de capacidad para moldear comportamientos afines a los prolegómenos federativos. Las instituciones que salvaguardan el orden federativo cuentan con un repertorio de procedimientos que se seleccionan en función de las reglas. Estas pueden imponerse o aplicarse coercitivamente, mediando autoridad política u organizadora pero también pueden ser parte de un código de conducta adecuada, aprendida e interiorizada a través de las prácticas culturales (March y Olsen, 1997).

Las salvaguardas, cuando son eficaces, se entienden como aquellas instituciones que resguardan el equilibrio federativo y que cultivan sus principios de distribución de poder y acuerdo para la acción coordinada entre los actores implicados en el diseño e implementación de las políticas. Las salvaguardas, como procuradoras del orden federativo, velan por la independencia de los actores participantes, pero, simultáneamente, gestionan la interdependencia que los conduce a la acción conjunta.

Mendoza y Grin (s/a) han glosado las salvaguardas, destacando los tipos estructurales, popular, políticas, judicial, severas e intergubernamentales. En este trabajo, el foco de atención se ha puesto en estas últimas, ya que se centran en el estudio y comprensión del diseño de los CIG, figuras que se acomodan conceptualmente con los CC aquí aludi-

dos y proyectados para su estudio.

Schnabel (2020) sugiere considerar a los CIG como salvaguardas federales, en tanto que minimizan lo que Bednar (2009) denomina invasión federal. Tales consejos constituyen espacios formales de coordinación, para atender problemas de políticas de incumbencia interjurisdiccional y su éxito, como salvaguardas, depende de su diseño.

Los CIG tienen su razón de ser en la atención a problemas públicos cuya resolución demanda la participación intergubernamental, es decir, se reservan para aquellas áreas en las que deben gestionarse las interdependencias de los participantes. La gestión del agua es un buen ejemplo de tales interdependencias en el sentido de que unilateralmente o con participación jerárquica un solo nivel de gobierno tendrá rendimientos inferiores a los que lograría la alineación de recursos y capacidades de las diferentes jurisdicciones.

Schnabel (2020) señala que “el mecanismo a través del cual los CIG protegen el equilibrio de poder federal es el desarrollo, adopción e implementación de soluciones conjuntas” (p. 48). Si tales soluciones alteran la correlación de poder entre los participantes, esto ocurre con el consentimiento de las partes, por lo que no se sacrifica independencia de nadie. Así, es indicativo de que los CIG son salvaguardas sólidas, la producción de soluciones conjuntas colaborativas basadas en la coordinación, lo que ocurre si cumplen algunas condiciones⁴: 1) capacidad para procesar asuntos de importancia federativa, 2) alta institucionalización y 3) vinculación de sus productos y 4) el papel del gobierno federal. También habría que considerar las ayudas externas al sistema de consejos, como a) otras salvaguardas, b) la presión externa, c) las ideas compartidas y d) el poder del gasto federal.

⁴La coordinación intergubernamental de los CIG alude al ajuste mutuo al formular políticas más robustas y con mayores posibilidades de éxito, al reducir incoherencias, inconsistencias, fragmentación, redundancias, contradicciones y duplicación de esfuerzos, pero, además, previene la pérdida de autonomía y evita perturbar el equilibrio federal. Ahora, la coordinación debe entenderse tanto como un resultado como un proceso. Como resultado pueden obtenerse acuerdos de intercambio de información, prioridades conjuntas, marcos de aplicaciones comunes, armonización y /o uniformidad, pero, esto puede ser insuficiente para conservar la autonomía. En cambio, como proceso, los gobiernos deben buscar soluciones conjuntas colaborativas, cuyo proceso sea el monitoreo de los acuerdos alcanzados y que reflejen el desarrollo conjunto de políticas, así como el cumplimiento de los involucrados.

La capacidad para procesar esos asuntos de importancia federal se asocia a tres aspectos del diseño de los CIG: 1) el *carácter del ámbito político*, que tiene que ver con la disposición para abordar, por ejemplo, políticas redistributivas, aquellas que plantean escenarios en que hay ganadores y perdedores que requieren esfuerzos federativos para ajustar intereses unilaterales. 2) la *representación por personal*, en el caso en que burócratas sin capacidad de decisiones políticas, solo técnicas, asume la representación en las reuniones, socavando la agenda de asuntos relevantes para el sistema federal. 3) *resoluciones circulares*, por las que los acuerdos se toman a través de misivas y circulares y no *vis a vis*, evitando enriquecer la discusión presencial y debilitando la agenda federativa.

La segunda condición para que los CIG sean salvaguardas fuertes tiene que ver con su institucionalización. Al respecto, Bolleyer (en Schnabel, 2020) asegura que “los consejos altamente institucionalizados adoptan una orientación de resolución de problemas” (p. 54), por lo que “las propuestas y borradores se preparan, circulan, discuten y actualizan” (p. 54). En esta lógica se han propuesto diferentes criterios para ponderar la institucionalización; Schnabel (2020) las depura puntualizando en cuatro de ellas, a saber; 1) frecuencia de las reuniones, 2) presencia o no de una secretaria, 3) grupos de trabajo y, 4) formalización del reglamento.

Schnabel (2020) advierte que, si las reuniones plenarios de los CIG son eventuales, sin precisión en la periodicidad, estos se encuentran débilmente institucionalizados, por el contrario, si hay certidumbre y eficacia en las convocatorias y logran conferenciar al menos dos veces al año, el nivel es alto. Una secretaria permanente permite el cultivo de intereses institucionales en los CIG, a diferencia de instancias coyunturales, carentes de continuidad o inexistentes, pues los dota de coherencia en sus procesos.

Por su parte, los comités y grupos de trabajo estimulan la continuidad del proceso de coordinación, ya que, además de incrementar la racionalidad en tareas específicas, contribuyen a proveer información en las sesiones plenarios. Es así como a mayor número de estos grupos, mayor es el nivel de institucionalización, siempre y cuando su trabajo sea eficaz. Finalmente, si la operación y funcionamiento se encuentra formalmente estatuida o reglamentada, los CIG se califican como de alto nivel de institucionalización.

La tercera condición para asumir la fortaleza de los CIG como salvaguardas es que produzcan resultados vinculantes que .

reflejen el compromiso de los gobiernos para respetarlos. Esto puede registrarse a través de a) la forma que adquieren dichos productos, como informes, declaraciones, planes de acción y acuerdos intergubernamentales, cuyas etiquetas reflejan compromiso creciente, pues no es lo mismo verter información en actas sobre lo ocurrido en las sesiones, que formular declaraciones públicas que posicionen a los participantes, como tampoco es lo mismo que elaboren planes de acción especificando cursos de acción a que comprometan recursos diversos de los participantes para políticas conjuntas, y/o b) el nivel de coordinación de políticas que logra.

Sobre los niveles de coordinación intergubernamental, Schnabel (2020) sintetiza muy bien cuando dice que

Las decisiones de intercambio de información indican una coordinación negativa, mientras que la creación de agencias conjuntas es un indicador de una coordinación positiva. La integración de políticas se produce cuando los gobiernos acuerdan objetivos de política conjuntos y definen conjuntamente estrategias de implementación. Si los resultados del consejo incluyen el intercambio de información, la creación de agencias conjuntas, el establecimiento de objetivos políticos compartidos o la definición de estrategias para implementarlos, refleja diferencias en el compromiso de los gobiernos de cumplir con una solución conjunta, ya que varían en la inversión de políticas o recursos financieros (p. 60).

Finalmente, el papel del gobierno federal condiciona la eficacia, es decir, requiere que no domine el CIG imponiendo la presidencia y la agenda.

Schnabel apunta que las condicionantes son individualmente necesarias y conjuntamente suficientes. En la siguiente tabla se aprecia una síntesis de las variables expuestas en estas líneas, después de ella se detallan las ayudas externas a los CIG.

Tabla 1. Niveles de eficacia como salvaguardas federativas de los CIG estimulados por el diseño			
Variable	Descripción	Nivel	
		Alto	Bajo
Capacidad para procesar asuntos de política de importancia federal	Carácter del ámbito político: Problemas de política en áreas en las que las soluciones producen ganadores y perdedores entre los actores federales	Procesa asuntos de política redistributiva	Procesa asuntos de política distributiva y/ o regulatoria; o no produce políticas
	Representación ante el CIG: los políticos no puedan delegar su participación en no políticos o sin capacidad resolutive	Participación de políticos con capacidad de decisión	Participación de políticos sin capacidad de decisión; atienden cuestiones técnicas
	Resoluciones circulares: los resultados de los CIG se producen en reuniones cara a cara	Adoptan resoluciones cara a cara	Adoptan resoluciones circulares/por correspondencia
Institucionalización	Frecuencia de las reuniones: reuniones más o menos regulares de miembros de gobiernos de una federación	Reuniones plenarias dos o más veces al año	Reuniones <i>ad hoc</i> , anuales y menos de una vez al año
	Existencia de una secretaría	Secretaría permanente	Secretaría rotativa
	Comités y grupos de trabajo: Preparan reuniones plenarias explorando soluciones, redactando informes y recomendaciones, y preparando versiones preliminares de las resoluciones del consejo	Existen varios comités y grupos de trabajo enfocados a producir insumos e información para las sesiones plenarias y mejorar la toma de decisiones	Ausencia de comités de trabajo o existencia con trabajo fragmentado
	Definición de funciones en estatutos	Existencia de reglas formales de funcionamiento	Operación por convención
Vinculación de los productos (compromiso de los gobiernos para respetar un resultado del CIG)	Nivel de coordinación de políticas que logra: coordinación negativa		Solo intercambio de información
	Nivel de coordinación de políticas que logra: coordinación positiva	Creación de agencias conjuntas	
	Nivel de coordinación de políticas que logra: integración de políticas	Los gobiernos acuerdan objetivos de políticas conjuntas y definen conjuntamente estrategias de implementación	
	Forma que adopta un resultado de un CIG	Acuerdos intergubernamentales. Declaraciones y planes de acción	Solo informes
Papel asignado al gobierno federal en los CIG	Dominio del gobierno federal: se impone jerárquicamente y rompe la paridad entre los miembros del CIG	La presidencia rota entre los miembros del CIG	El gobierno federal preside permanentemente las reuniones del CIG
		El gobierno federal no preside el consejo de manera permanente ni proporciona su secretaría; es simplemente uno de varios miembros iguales de un CIG	El gobierno federal proporciona la secretaría y administra las actividades diarias

Fuente: elaboración propia a partir de Schnabel (2020).

Respecto al sistema de partidos (salvaguarda política), cuando se encuentran integrados y no dispersos, pueden apoyar a los CIG en vista de que se espera mayor congruencia entre órdenes de gobierno al formular e implementar políticas conjuntas y armónicas, unificando intereses, así como medios y fines. Por su parte, la participación de las unidades constituyentes en la toma de decisiones (salvaguarda estructural), por diferentes mecanismos, por ejemplo, la canalización de intereses subnacionales a través de segundas cámaras legislativas (el senado) inhibe el dominio federal y crea conciencia de su vitalidad. En efecto, tal participación estimula la coordinación gubernamental y ayuda a que los CIG se fortalezcan como salvaguardas, impulsando intereses federativos.

La presión externa, como la proveniente de organismos supranacionales e internacionales, suele tener el efecto de estimular la coordinación intergubernamental, generalmente, los gobiernos son susceptibles a los señalamientos externos por lo que se encaminan hacia políticas colaborativas (por ejemplo, hay cierto consenso internacional en que el cuidado del medio ambiente solo puede ocurrir a través de la participación de diferentes actores del espacio público). El mismo efecto puede encontrarse cuando hay ideas (técnicas, disciplinarias, valores) compartidas en torno a un asunto, es decir, el peso de cierto discurso sobre cómo atender problemas y oportunidades y, especialmente de manera colaborativa, ayuda a que se tomen decisiones basadas en estrategias participativas.

Por último, el poder adquisitivo federal puede servir como acicate para que las unidades constituyentes colaboren, por supuesto, puede funcionar en sentido inverso pero se parte de la idea de que el gobierno federal está genuinamente interesado en impulsar políticas conjuntas colaborativas. En realidad, dicho poder puede disuadir a gobiernos subnacionales unilaterales o con pretensiones de desertar de acuerdos ganados previamente.

Cabe resaltar que las ayudas externas no suplen insuficiencias de los CIG como salvaguardas pero sí tienen la capacidad para estimularlos y fortalecerlos, incluso en casos de cierta debilidad, a condición de que no sea letal en su capacidad de interacción. Dicho de otra manera, pueden compensar ciertas fallas pero de ninguna manera operar supletoriamente: los CIG han de ser fuertes salvaguardas que admiten ayuda externa, es todo.

El diseño y operación de los CC en México

En este apartado se consignan los resultados del análisis de las variables que condicionan la eficacia de los CC como salvaguardas federativas. Vale la pena resaltar la importancia que tuvieron las 313⁵ actas de las sesiones de los CC, así como los documentos normativos, ambos recursos

permitieron una significativa inmersión en su vida interna y dilucidar lo referente a las variables ya descritas. Es pertinente señalar que aunque se requirió elaborar una base de datos a partir de las actas, cada una de ellas considerada como unidad de análisis, no es importante su resultado estadístico, sino la interpretación y la tendencia en cada uno de los indicadores (ver, tabla 1).

Por otro lado, debe precisarse que no se cuestionan los resultados de la política hídrica, sino la eficacia del diseño y la consecuente operación de los CC para propiciar que estos funcionen como salvaguardas federativas y, por ende, produzcan soluciones y RIG coordinadas, en el entendido de que así mejoran racionalidad y gobernanza en el sector. También debe quedar a salvo que hay excepciones en el desempeño pero que no alcanza a formar tendencia, en consecuencia, los hallazgos describen la generalidad y evitan los casos aislados.

Capacidad para procesar asuntos de política de importancia federal

La agenda de los CC debiera incluir aquellos asuntos en los que pudiera haber divergencia de criterios sobre distribución de recursos o toma de decisiones que afecte a unos y favorezca a otros, es decir, si la temática se reduce al mínimo común denominador de los intereses de sus integrantes pierde sentido la reunión de voces heterogéneas y, eventualmente, en disputa. Justamente, los CC descansan jurídicamente en la idea de su capacidad para procesar asuntos de importancia intergubernamental y social; las cuestiones técnicas o muy domésticas son materia de la gestión local.

Tal capacidad está asociada a tres aspectos del diseño de los CC. 1) el carácter de las políticas que aborda, 2) la recurrencia a las resoluciones circulares y 3) la participación de personas ajenas a la política o sin capacidad resolutive.

En cuanto al carácter de las políticas que aborda, la capa-

⁵Las 313 actas correspondientes a las sesiones (ordinarias y extraordinarias) de los 26 consejos de cuenca fueron obtenidas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, mediante la solicitud con folio 330009422000344 formulada a la CONAGUA. Aunque se aprecia la falta de algunas, son suficientes para documentar tendencias estructurales.

cidad aludida adquiere un nivel alto cuando privilegia políticas redistributivas o bajo cuando son distributivas o regulatorias. Los CC no pueden ser considerados en ninguna de estas posibilidades, ya que la agenda generalmente no se orienta a definir políticas. En las sesiones abundan los informes, elecciones de presidente de consejo, anuncios de programas de acción, validación de actos pasados, información de CONAGUA y eventos específicos. En el mejor de los casos, se anuncia la distribución de recursos y programas de inversión pero no se discute ni acuerda nada importante. Es notorio que, aunque en todos los CC se tematiza el problema de la sequía, no logran derivar acciones conjuntas y, genéricamente, se reservan esos espacios para anunciar las acciones del centro.

Después, a la pregunta sobre la recurrencia a las resoluciones circulares (nivel bajo) en reemplazo a la presencia física de los miembros del CC (nivel alto), se encontró que siempre asisten personalmente y no hay evento en que la correspondencia sea una vía de participación, sin embargo, no hay continuidad en la representación; esta cambia por la rotación en el cargo o, simplemente, cambia por una designación diferente. El problema puede ser más severo si se considera que no hay registros o listas previas que adviertan sobre la discontinuidad, así como no hay sistemas de monitoreo que indiquen la participación, cuantitativa y cualitativa, de cada miembro representante.

Finalmente, ante la cuestión sobre si participan políticos con capacidad resolutive (nivel alto) o delegan la responsabilidad en no políticos (nivel bajo), el resultado fue que en las sesiones de instalación es importante la asistencia de políticos como gobernadores y funcionarios federales pero en las sesiones sucesivas, con ciertas excepciones, la responsabilidad se delega en representantes que no colocan en la agenda temas que requieran discusión y consecuente acuerdo.

Más aún, la lógica del diseño de los CC se desvirtúa al no poder reunir a decisores de los tres órdenes de gobierno para coordinarse y concertar, como lo indica la LAN. Por ejemplo, en el caso de los municipios asisten representantes principalmente cuando les corresponde la anfitriona y,

aun así, no se colocan en la agenda asuntos de importancia local. En suma, el desarrollo de las sesiones transcurre con la delegación de responsabilidades en funcionarios sin capacidad resolutive o aun con la ausencia de ellos.

En términos generales, puede decirse que los CC no cuentan con la capacidad para procesar asuntos de importancia federal. Por una parte, los asuntos que abordan no son meritorios de discusión y acuerdo intergubernamental; en realidad, su agenda se nutre de cuestiones organizacionales e informes de lo que hace la CONAGUA o de cuestiones que no demandan coordinación. Por otra, hay una especie de consenso en que la política hídrica es responsabilidad del centro y que no requiere el concurso intergubernamental, ¿acaso por eso la tendencia es delegar la responsabilidad en participantes no políticos o sin capacidad resolutive?

Institucionalización

Generalmente, los problemas del agua requieren soluciones colaborativas, lo que implica crear una atmósfera institucional estable, capaz de brindar certidumbre respecto a la toma de decisiones y operación de acuerdos. En este sentido, es importante que el diseño de los CC garantice un desempeño con reglas preestablecidas, conocidas y respetadas por todos los miembros, es decir, un alto nivel de institucionalización. Como indica la tabla 1, dicho nivel está determinado por 1) la frecuencia de las reuniones, 2) la existencia y tipo de secretaría, 3) cantidad e intensidad de grupos de trabajo y 4) la formalización de su estructura y funcionamiento en reglamentos.

Con respecto a la frecuencia de las reuniones, en contradicho a lo que indican sus propias normas sobre sesionar al menos una vez al año, los CC han sesionado 12 ocasiones en promedio, durante el periodo que va del año 2000 al 2022, con piso y techo muy diferenciado (4, el que menos, y 23, el que más veces ha celebrado reuniones ordinarias y extraordinarias), es decir, un bajo nivel de institucionalización en este aspecto. Pero además, los intervalos de

tiempo para sesionar no ayudan; hay casos en que transcurrieron más de quince años entre uno y otro evento, o que sesionaron de manera extraordinaria sin explicar el carácter de la convocatoria. En realidad, la frecuencia es tan irregular como los asuntos en cartera.

La secretaría de cada CC es ocupada *ex officio* por el director general del organismo de cuenca que le corresponde y así se han conducido en el periodo de estudio, sin posibilidad alguna de que rote entre los miembros. En consecuencia, el control de los documentos internos y de las documentales públicas que se van derivando corre a cargo de la CONAGUA, posicionándolos en un nivel bajo de institucionalización. Además, el orden del día es establecido por la secretaría técnica: no se registran casos de desacuerdo por los puntos a tratar o que se integren, reivindicativamente, puntos de interés de los miembros.

Es de especial interés referirse a los grupos de trabajo. Su existencia e intensidad definen la fortaleza de los CC como salvaguardas federativas, así como su nivel de contribución al efecto, pero, también es importante considerar el rol que juegan para afinar la interlocución entre los miembros. Al inicio de cada CC, el llamado grupo de seguimiento y evaluación cobró gran importancia porque cubriría su operación y acuerdos en tanto se volviera a sesionar, más tarde aparecerían otros órganos auxiliares para atender las subdivisiones de cuenca y para atender asuntos específicos. El resultado ha sido poco alentador.

Los grupos de seguimiento y evaluación suplieron, no apoyaron, el funcionamiento de los CC. Cualitativamente, su tarea se centró en cuestiones técnicas o muy específicas. La conformación del resto de los órganos auxiliares también se concentró en tareas técnicas. El reproche es que no se constituyeron como instancias para nutrir la discusión y el acuerdo interno y la definición de políticas. Dicho de otra manera, es importante cuantitativamente la existencia de los grupos de trabajo pero su orientación no ayuda para conformar CC cuyos miembros diagnostiquen, decidan, acuerden y se coordinen para apoyar la política hídrica de su región.

Los grupos de trabajo tienen vida propia (sesionan más y

mejor, según se aprecia en sus informes) y pueden ser más vigorosos que los mismos CC, pero adolecen del sentido de apoyo para lograr coordinación y concertación; aunque su trabajo sea fragmentado por definición, en última instancia el resultado tendría que reflejarse corporativamente, pues no son fin sino medios en la gestión del agua. De ahí la consideración de nivel bajo.

La formalización normativa de los CC se encuentra en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento, cuyo fundamento jurídico establece la LAN. Al respecto, los 26 CC cuentan con ellas y se han definido desde la instalación de cada uno de ellos; primero, genéricamente y después, con variantes menores para cada caso. Su existencia no tiene duda, como si la tiene su eficacia. A decir verdad, ni la estructura ni el funcionamiento real se derivan de su contenido pero más aún, su límite es notorio al no producir consecuencias ante su infracción.

El conjunto legislativo y normativo de los CC es laxo y limitado. Permite discrecionalidad, no prevé consecuencias, no obliga a la rendición de cuentas y deja vacíos de personalidad jurídica, estructura y funcionamiento. La consecuencia es que no ayuda en la consecución de coordinación y concertación pretendidas formalmente.

En resumen, el nivel de institucionalización es bajo, considerando que las reuniones plenarias se realizan *ad hoc*, a pesar de lo que estipulan sus reglas: que la secretaría técnica ha estado siempre en manos de CONAGUA, imponiendo el orden del día y controlando las documentales públicas ante la rotación de miembros; que hay grupos de trabajo vigorosos, pero no orientados a coadyuvar en la coordinación y concertación de los miembros; y por la laxitud y limitaciones de sus reglas formales.

Vinculación de los productos

La vinculación de los resultados de los CC se expresa como obligación jurídica o política de cumplirlos, cuando así sucede crece el compromiso de abstenerse del unilateralismo en la implementación de una solución política y crece la posibilidad de materializarse en una solución con-

junta. Atendiendo el contenido de la tabla 1, las actas de los CC se revisaron buscando responder a dos preguntas, la primera, sobre el nivel de coordinación logrado, cuyas posibilidades son coordinación negativa (solo intercambio de información), coordinación positiva (creación conjunta de agencias) o la integración de políticas conjuntas. La segunda, sobre la forma que adopta el resultado en las sesiones, cuyas respuestas posibles se refieren a solo presentar informes, generación de acuerdos intergubernamentales o declaraciones y planes de acción conjuntos.

Sobre la primera pregunta, predominó la coordinación negativa, es decir, abundan los informes que dan la apariencia de participación de los miembros sobre lo que se está haciendo, sin embargo, esta tendencia no estimula el compromiso de adherirse a la política en curso. De hecho, es imperceptible la probabilidad de que los asistentes sean conducto para transmitir el contenido de tales informes a sus representados. Son escasos los episodios en que se propone emprender soluciones conjuntas a problemas comunes e inexistentes los que pudieran sugerir crear figuras institucionales conjuntas. En realidad, se impone la presencia de la CONAGUA; es recurrente la expresión en la sección de acuerdos que dice “se da a conocer”. Supletoriamente, abundan los “mensajes” de quienes presiden las sesiones pero están vacíos de contenido orientado a los compromisos de coordinación intergubernamental.

La forma que adopta el resultado de las sesiones es básicamente la de presentar informes. Los grupos de trabajo, la presidencia de cada consejo o los funcionarios de la CONAGUA suelen manejarse a través de informes de actividades que no se reflejan corporativamente. Son inexistentes los acuerdos intergubernamentales derivados de sesiones de intercambio y discusión; de hecho, la deliberación es un mecanismo ausente en las sesiones, así mismo, las declaraciones y planes de acción aparecen solo en aquellas sesiones en que asisten los políticos de primer nivel y, de acuerdo con las actas, no tienen seguimiento ni se concretan en políticas.

Vistos por la vinculación de sus productos, los CC no constituyen salvaguardas federativas robustas: prevalece

el nivel de coordinación negativa, expresada en el intercambio de información entre los miembros y la presentación de informes. En consecuencia, no se cultiva el compromiso de buscar soluciones conjuntas y políticas colaborativas. Como se puede desprender de la lectura de las actas, no existen altos costos por mantenerse ajeno a los esfuerzos de coordinación, lo que mina la misión de los CC para estimular la colaboración e intercambio de conocimientos, recursos y puntos de vista. No se conocen casos de CC con posicionamiento intergubernamental, disruptivo o no del gobierno federal, del que se desprenda un curso de acción que, por su carácter colaborativo, sea ejemplo de combate a la unilateralidad.

Papel asignado al gobierno federal en los CC

Finalmente, la fortaleza de los CC se puede ver cuestionando el dominio del gobierno federal. Los reactivos planteados buscan saber, por un lado, si la presidencia, rota entre los miembros o es permanentemente ocupada por la CONAGUA. Por otro lado, si el centro proporciona la secretaría y administra las actividades diarias o esta recae en cualquiera de los integrantes.

Al inicio de su vida los CC fueron presididos por el Director de la CONAGUA, en apego a su primera normatividad pero en 2007 se acordó “perfeccionarlos”, reactivando las figuras de participación de usuarios y de la sociedad. Así mismo, se les emplazó para autenticar las vocalías faltantes y aprobar sus reglas de integración, operación y funcionamiento; y, de manera relevante, elegir de entre los miembros al presidente. Sin embargo, transcurrió mucho tiempo para esto, en algunos casi 10 años.

Aún con la presidencia en manos de los miembros del CC, la CONAGUA siguió dominando tiempos, ritmos, estructura y agenda. Esta condición ha impedido que tengan una vida local plena, pues reproducen el esquema centralmente impuesto.

Por lo que respecta a la secretaría, como ya se dijo, es ocupada permanentemente por el director del organismo de cuenca, por lo que el diseño de las sesiones responde al

esquema de la CONAGUA. Un hecho simple es ilustrativo: el esquema de las actas de los 26 consejos de cuenca es el mismo, a pesar de las diferencias hidrológicas y culturales de las regiones del país. Por tanto, independientemente de quien ocupe la presidencia y la secretaría, la CONAGUA dirige la vida de los CC.

La Tabla 2 concentra el análisis del diseño de los CC.

Tabla 2.	
Niveles resultantes del análisis de los CC	
Variable	Nivel resultante
Capacidad para procesar asuntos de política de importancia federal	No procesa políticas
	Bajo: participación de políticos con capacidad de decisión principalmente en ceremonias; sin continuidad.
	Las sesiones ocurren cara a cara, pero, sin acuerdos importantes.
Institucionalización	Bajo: reuniones <i>ad hoc</i> , sin respetar periodicidad.
	Bajo: la secretaría es permanente, pero solo responde a la dirección de la CONAGUA.
	Bajo: aunque si hay comités especiales, su trabajo es fragmentado.
	Bajo: aunque hay reglas formales, no definen la vida de los CC.
Vinculación de los productos (compromiso de los gobiernos para respetar un resultado del CC)	Bajo: solo intercambio de información
	Bajo: no se crean agencias conjuntas.
	Bajo: no acuerdan objetivos de políticas conjuntas ni definen conjuntamente estrategias de implementación
	Bajo: no hay acuerdos intergubernamentales; predominan los informes.
Papel asignado al gobierno federal en los CC	Bajo: CONAGUA preside permanentemente las sesiones.
	Bajo: CONAGUA proporciona la secretaría y administra las actividades diarias
Fuente: elaboración propia, a partir del análisis de las actas y documentales de los CC.	

En las siguientes líneas se aborda el análisis de la ayuda externa que pudieran recibir los CC en la ruta para contrarrestar el desequilibrio federativo y robustecer a los CC como salvaguardas.

Sistema de partidos

Los grandes partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional pueden haber confeccionado un discurso distinto, pero han replicado su centralismo y verticalidad; lo que significa que las expresiones partidarias estatales y regionales no han tenido vida propia, ¿acaso son la resulta de las decisiones y elites nacionales? Dicho de otra manera, no se pueden esperar diferendos importantes entre los comités estatales y nacionales de los partidos.

Lo que sí ha ocurrido es que, después de la alternancia intensificada en los años noventa, han proliferado los gobiernos divididos, sobre todo en la segunda década de este siglo (Reynoso y Montero, 2016). En consecuencia, las agendas de políticas se han diferenciado, aunque no significativamente en materia hídrica. En realidad, no se podría afirmar que haya una visión esencialmente diferente entre

los diferentes partidos; por poner un ejemplo, en la narrativa de las elecciones estatales de 2018 en Jalisco, los candidatos coincidían en la oferta para incrementar la inversión en infraestructura urbana para agua, pero, no profundizaban en cuestiones medulares como sustentabilidad o enfoque de gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), ni en atención a las comunidades dispersas (Herrera-Limas y Muñoz-Acosta, 2018). Más aún. las plataformas políticas de los partidos más importantes en este momento (MORENA, PRI, PAN, PRD), expresadas en sus documentos fundamentales, son de muy limitada referencia a las cuestiones hídricas.

Muy específicamente, las actas de los CC prácticamente no aluden al pronunciamiento de los partidos políticos en materia de agua, ya sea por prudencia política o porque no hay vínculos entre ellos. En realidad, parecen no necesitarse de manera directa.

En conclusión, es posible decir que el sistema de partidos no muestra diferendos entre los niveles estatal y nacional respecto a las políticas, al menos, no es lo que lo distingui-

ría. Particularmente, en materia de agua no se tiene registro de visiones encontradas. Incluso, en los gobiernos estatales dividido no se detecta agenda conflictuada cuando los partidos expresan sus posicionamientos sobre gestión del agua.

Participación de las unidades constituyentes en la toma de decisiones federal

Una de las formas en que las unidades constituyentes pudieran sumarse en la toma de decisiones federal es a través de los órganos de representación. En México, hay dos representaciones de las entidades federativas: una, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) que agrupa a los gobernadores con base en la libre asociación, no vinculante jurídicamente; la otra, la Cámara de Senadores, cuya existencia, entre otras razones y funciones, obedece a la representación territorial de los estados, cuyo sustento histórico la ubica en la Constitución del país como la garante del pacto federal.

En efecto, el sustrato constitucional indica que el Senado está llamado a preservar el equilibrio de la Unión y la igualdad de los estados; es la Cámara de representación federalista por excelencia, sin embargo, su despliegue institucional no apunta en el mismo sentido. El artículo 76 concede al Senado atribuciones, llegado el caso, para declarar la desaparición de poderes en las entidades federativas y nombrar al ejecutivo provisional, así como para resolver las cuestiones políticas que surjan entre ellas, cuando alguna lo solicite. En realidad, con tan limitadas facultades es impensable que logre involucrar a sus representantes en los asuntos de importancia federal. Dicho de otro modo, el Senado no cuenta con instrumentos para garantizar su papel de fiel de la balanza y para propiciar la inclusión de los elementos constituyentes en las políticas nacionales. Ha limitado sus actividades a la promoción temática de sus facultades, como lo muestran sus reportes (Senado de la República, 2018; Senado de la República, s/a).

Por otro lado, a falta de un órgano reconocido y facultado constitucionalmente para aglutinar a los gobernadores e involucrarse en la toma de decisiones federal, en el año 2002, los gobernadores del país decidieron agruparse en torno a la denominada CONAGO, con la limitación de su asociación voluntaria y carente de vinculación jurídica en los acuerdos tomados. Formada inicialmente con gobernadores de partidos opositores, el propósito inicial fue lograr equidad en la distribución de recursos federales y evitar la discriminación política y financiera del partido en el gobierno, así mismo, se configuró organizacionalmente para participar en la discusión y formulación de políticas de escala federal.

Poco después de iniciar sus trabajos, y logrando reunir a todos los gobernadores, no solo a los opositores, los intereses de la CONAGO “alcanzaron el carácter universal” (Mendoza, 2020, p. 306) y pudo haber alcanzado los modos máximos de influencia. Pero, su historia ha sido intrincada, en el gobierno actual ha visto su peor momento al detener sus trabajos ante el desdén presidencial y diferendo sostenido en la gestión de la pandemia por covid-19: los gobernadores opositores salieron de sus filas y declararon abierto desacuerdo con el jefe del ejecutivo. Ha sido hasta 2022 que el partido del presidente acumuló 22 gubernaturas, que la CONAGO se ha reactivado, aunque sin vigor como contrapeso político.

Con respecto a la gestión del agua, la CONAGO se ha propuesto atender una agenda desde lo local. Particularmente, la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Hídricos y Cambio Climático ha trazado como “Ruta crítica CONAGO 2019 – 2020”, conformar alianzas para garantizar la gestión integral del agua con enfoque de cuenca, en aquellas con alcance interestatal, así mismo, generar compromisos sobre el saneamiento de los cuerpos de agua y el tratamiento de las aguas residuales. Para ello, ha comprometido instrumentos y mecanismos, la firma de alianzas para el saneamiento de los principales ríos del país y la firma de acuerdos para la gestión integral de cuencas interestatales.

El cumplimiento de esos compromisos está aún pendiente pero lo que más resalta es que no se formularon en el seno de los CC, es decir, las interacciones, efectivas o no, ocurren por otros canales diferentes a los espacios de interlocución que la LAN previó en estos CIG. En consecuencia, la acción conjunta de los gobiernos estatales no ha logrado servir como ayuda para que los CC funcionen como salvaguardas federativas.

Presión externa

México ha impulsado acuerdos internacionales que apuntan hacia la promoción de los CC y ha suscrito los más variados pronunciamientos al respecto, sin embargo, después del protocolo y vistos sus registros, no se ha traducido en políticas participativas, es decir, no hay presión externa efectiva para moldear su desempeño.

Los múltiples eventos e instituciones internacionales han resonado, sin duda, en la reorganización de la arquitectura institucional del agua en México; Conferencia de Mar del Plata, organizada por la ONU en 1977; el Informe Brundtland, denominado “Nuestro Futuro Común”, de 1987; el parte aguas que significó la Conferencia sobre Agua y Medio Ambiente, celebrada en Dublín, en 1992; el Consejo Mundial del Agua, creado por la Asociación Global del Agua, bajo el auspicio de la ONU y el Banco Mundial, en 1995; Cumbre del Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo, en 2002; la elaboración del Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos, producido en la Conferencia Ministerial sobre Seguridad Hídrica en el siglo XXI; y los nueve Foros mundiales del agua, celebrados cada tres años, desde 1997. En todos ellos, sin ser lista exhaustiva, ha predominado la idea de pluralizar la gestión del agua extendiéndola a nivel comunitario.

El reflejo más claro de la presión externa para modificar la gestión del agua en México fue la aparición de la Ley de Aguas Nacionales en 1992. Particularmente, en ella se reconoce la gestión del agua por cuencas y la participación plural, materializada en los CC.

Otro factor de presión externa ha sido el reproche de la izquierda política a la sobre valoración económica del agua y la participación del sector privado en la gestión. Una de las reacciones

más recientes ha sido la del senador Martí Batres, al presentar una iniciativa para prohibir la privatización del servicio de agua, en la que señaló que es un derecho humano que debe garantizar y prestar el Estado para evitar la explotación, administración y comercialización con fines de lucro (Senado de la República, 2018). Esta visión, tributaria del gobierno en turno, descarta la participación privada y responsabiliza a los diferentes órdenes de gobierno en la conducción de las políticas (administración, financiamiento, construcción, investigación) del sector, sin embargo, la idea no ha desencadenado en la disposición de nuevos instrumentos para lograrlo, como el fortalecimiento de los CC; se ha quedado en la declaración de buenas intenciones.

En la vía de los hechos, las cuestiones relativas al medio ambiente no han gozado de especial atención e innovación institucional en el gobierno actual, al contrario, han sufrido una merma importante que se refleja en la caída en el presupuesto (Aristegui, 2019; CEFP, 13 de junio de 2022).

Las líneas de este apartado muestran un peso poco significativo de la presión externa que puedan significar las instancias internacionales y aun la trayectoria nacional en la gestión del agua. El discurso gubernamental armoniza con el de los organismos multilaterales, específicamente en lo relativo al enfoque de cuencas y participación plural, sin embargo, no se materializa en políticas de desarrollo de los CC.

Ideas compartidas

El discurso contemporáneo que ha permeado al sector hídrico proviene de la GIRH. Es poco probable que los gobiernos activos en los organismos multilaterales y sus programas se mantengan ajenos a este enfoque. En la idea más general, la GIRH consiste en la integración de los valores económico, social y ambiental, es decir, se parte del supuesto de que la gestión fragmentada que se enfoca en uno solo de los valores o que los ignora es una gestión contraria al consenso internacional. En consecuencia, las ideas compartidas que pudieran cohesionar a los actores involucrados provienen de dicho enfoque. La pregunta, a

la hora de concretar sobre instrumentos y políticas, es ¿qué se integra?

Diversos estudiosos, foros y organismos se han pronunciado para definir qué es lo que se integra (García, 1998), sin embargo, la pregunta es tan elástica como lo indiquen las necesidades o como se perciba la fragmentación: algunos de los aspectos que se deben considerar son la integración de los diferentes usos; los valores social, económico y ambiental; el aprovechamiento coordinado de flora y fauna; agua superficial y agua subterránea; participación intra e interinstitucional; participación social plural; cantidad y calidad; oferta y demanda; diferentes fases del ciclo hidrológico y las ciencias que estudian el mundo del agua (Aguilar, 2009).

Sin menospreciar ninguno de los aspectos, aquí se resalta la integración de la participación intra e interinstitucional, así como la participación social plural, indagando si estas ideas se comparten de manera tan efectiva para lograr apoyo federativo a los CC.

Como ya se explicó, el enfoque de cuencas, en un estado federal como México, tiende a incluir a diferentes jurisdicciones, es decir, a diferencia de la gestión por proyecto en la que el auspiciante lo dirige de principio a fin, en el enfoque GIRH suelen converger diferentes ámbitos gubernamentales. Si los involucrados no se coordinan para resolver los problemas de la cuenca, como es el caso en los CC estudiados, la acción pública que emprendan de manera fragmentada corre el riesgo de ser menos productiva. La integración de la federación, estados y municipios no es solo un acto de democracia y equidad, significa la posibilidad de combinar recursos e instrumentos para enriquecer la intervención pública.

A pesar de que se han formado 26 CC en el país, reconociendo que constituyen la instancia por excelencia para canalizar la energía intra e intergubernamental, no se ha traducido en apoyo real para su fortalecimiento. No podría afirmarse que la sonoridad adquirida fortalezca a los consejos como salvaguardas federativas.

Poder adquisitivo federal

Las relaciones intergubernamentales de carácter fiscal han variado en el tiempo pero es claro el predominio del centro, en perjuicio de estados y municipios. Luego de la Revolución Mexicana, los municipios, a pesar del discurso reivindicador de libertad municipal, se mantuvieron pasivos sin grandes facultades y sin recursos para desarrollarse. Con los estados no fue diferente, aunque las localidades han sido las más olvidadas.

Los años ochenta han significado el parteaguas de nuevas formas en las que estados y municipio participan de una distribución fiscal más generosa, merced al arreglo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Lo más significativo de este cambio fue la creación del Fondo General de Participaciones que, de manera creciente, ha dado certidumbre a los gobiernos subnacionales y locales para financiarse de la recaudación federal. Aunque es notoriamente más grande la porción que corresponde a la federación, brinda certidumbre para que los gobiernos estatales y municipales apoyen sus finanzas sin temor a la discrecionalidad, ya que dichos recursos están garantizados constitucionalmente.

Las participaciones federales son de libre disposición, con las únicas limitantes de su correcta aplicación. De manera diferente, los recursos del Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a partir de 1997), desprendidos del presupuesto federal, son usados de acuerdo con sus lineamientos y reglas de operación; generalmente, tienen el propósito de apoyar las desventajas de estados y municipios y reducir sus niveles de marginación.

Así, las participaciones y las aportaciones, ambas transferencias federales, han constituido la base de las finanzas de estados y municipios. Pero, si bien es cierto que estos recursos impiden el colapso de los gobiernos, también lo

es que han generado un esquema de dependencia en el que el desarrollo fiscal es una de sus asignaturas más sensibles. De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad AC (IMCO), las entidades federativas solo generan 12% de sus ingresos, y obtienen el 80% de sus recursos del acuerdo de coordinación fiscal con la Federación. Respecto a su esfuerzo recaudatorio, los gobiernos estatales no aprovechan sus facultades tributarias, pues, en promedio, de los 18 impuestos que les corresponden, solo recaudan de la tercera parte de ellos. (2020).

Este panorama de baja autonomía fiscal, insuficiente recaudación y fuerte dependencia de las transferencias federales convierte a las unidades constituyentes en interlocutores débiles frente a la federación. Específicamente en el financiamiento del agua, de acuerdo con datos de la CONAGUA, (citada en Rolland y Vega, 2010), “Las inversiones en el sector del agua en México todavía provienen en 70% del sector público y en 30% del sector privado. En efecto, 32% de las inversiones provienen del gobierno federal, 23% de las entidades federativas, 13% de las municipalidades y 31% del sector privado” (Rolland y Vega, 2010, p.178), situación que deja ver la imposibilidad del financiamiento por solo uno de estos segmentos. Pero, a pesar de la distribución de la carga del gasto, el financiamiento federal sigue siendo alto en comparación con el conjunto de estados y municipios.

Ahora bien, el alto gasto en inversión no es el único problema: en los últimos años este se ha reducido considerablemente. Los rubros Abastecimiento de agua; Administración del agua, y Ordenación de aguas residuales, drenaje y alcantarillado “Pasaron de un presupuesto aprobado en 2012 de 50 mil 765.3 mdp a 25 mil 859.6 mdp en 2022, lo que significó una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 6.6 por ciento, en términos reales. Mientras tanto, el gasto ejercido de 2012 a 2021 disminuyó en promedio -8.3 por ciento, real” (CEFP, 2011, p.3).

Es poco probable que la curva de reducción presupuestal se recupere significativamente; además del deterioro de las finanzas públicas pospandemia, se estima que los programas públi-

cos seguirán sufriendo recortes. El CEFP (2022) proyecta este escenario cuando dice que “Como parte de la actual política de austeridad, el Programa Nacional Hídrico PNH 2020-2024 señala que la CONAGUA deberá utilizar de manera responsable los recursos asignados, con lo que se infiere que su presupuesto sufrirá disminuciones. Lo cual puede apreciarse durante el ejercicio 2019-2022, pues, presentó disminuciones en el presupuesto aprobado y ejercido de la Comisión” (CEFP, 2022, p.13).

Por otro lado, los CC no reflejan una discusión significativa en la distribución de recursos federales o proyectos de inversión. Pareciera que el gasto federal es ajeno a concebir y resolver conjuntamente los asuntos relativos al sector hídrico. En cuanto a los recursos específicos para desarrollar a los consejos (U015), solo se pueden ejercer a través de convenios de colaboración, transferidos de la federación a los gobiernos estatales, lo que implica otra forma centralizada y al margen de la definición conjunta de necesidades.

Es posible afirmar con el contenido de estas líneas que las decisiones que derivan en inversión federal no se discuten o negocian. El presupuesto federal sigue el curso que la CONAGUA se traza. Acaso las decisiones que requieren conjuntar esfuerzos de federación y estados se toman por canales alternos y no por los consejos.

Ideas compartidas

El discurso contemporáneo que ha permeado al sector hídrico proviene de la GIRH. Es poco probable que los gobiernos activos en los organismos multilaterales y sus programas se mantengan ajenos a este enfoque. En la idea más general, la GIRH consiste en la integración de los valores económico, social y ambiental, es decir, se parte del supuesto de que la gestión fragmentada que se enfoca en uno solo de los valores o que los ignora es una gestión contraria al consenso internacional. En consecuencia, las ideas compartidas que pudieran cohesionar a los actores involucrados provienen de dicho enfoque. La pregunta, a la hora de concretar sobre instrumentos y políticas, es ¿qué se integra?

Diversos estudiosos, foros y organismos se han pronunciado para definir qué es lo que se integra (García, 1998), sin embargo, la pregunta es tan elástica como lo indiquen las necesidades o como se perciba la fragmentación: algunos de los aspectos que se deben considerar son la integración de los diferentes usos; los valores social, económico y ambiental; el aprovechamiento coordinado de flora y fauna; agua superficial y agua subterránea; participación intra e interinstitucional; participación social plural; cantidad y calidad; oferta y demanda; diferentes fases del ciclo hidrológico y las ciencias que estudian el mundo del agua (Aguilar, 2009).

Sin menospreciar ninguno de los aspectos, aquí se resalta la integración de la participación intra e interinstitucional, así como la participación social plural, indagando si estas ideas se comparten de manera tan efectiva para lograr apoyo federativo a los CC.

Como ya se explicó, el enfoque de cuencas, en un estado federal como México, tiende a incluir a diferentes jurisdicciones, es decir, a diferencia de la gestión por proyecto en la que el auspiciante lo dirige de principio a fin, en el enfoque GIRH suelen converger diferentes ámbitos gubernamentales. Si los involucrados no se coordinan para resolver los problemas de la cuenca, como es el caso en los CC estudiados, la acción pública que emprendan de manera fragmentada corre el riesgo de ser menos productiva. La integración de la federación, estados y municipios no es solo un acto de democracia y equidad, significa la posibilidad de combinar recursos e instrumentos para enriquecer la intervención pública.

A pesar de que se han formado 26 CC en el país, reconociendo que constituyen la instancia por excelencia para canalizar la energía intra e intergubernamental, no se ha traducido en apoyo real para su fortalecimiento. No podría afirmarse que la sonoridad adquirida fortalezca a los consejos como salvaguardas federativas.

Poder adquisitivo federal

Las relaciones intergubernamentales de carácter fiscal han variado en el tiempo pero es claro el predominio del centro, en perjuicio de estados y municipios. Luego de la

Revolución Mexicana, los municipios, a pesar del discurso reivindicador de libertad municipal, se mantuvieron pasivos sin grandes facultades y sin recursos para desarrollarse. Con los estados no fue diferente, aunque las localidades han sido las más olvidadas.

Los años ochenta han significado el parteaguas de nuevas formas en las que estados y municipio participan de una distribución fiscal más generosa, merced al arreglo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Lo más significativo de este cambio fue la creación del Fondo General de Participaciones que, de manera creciente, ha dado certidumbre a los gobiernos subnacionales y locales para financiarse de la recaudación federal. Aunque es notoriamente más grande la porción que corresponde a la federación, brinda certidumbre para que los gobiernos estatales y municipales apoyen sus finanzas sin temor a la discrecionalidad, ya que dichos recursos están garantizados constitucionalmente.

Las participaciones federales son de libre disposición, con las únicas limitantes de su correcta aplicación. De manera diferente, los recursos del Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a partir de 1997), desprendidos del presupuesto federal, son usados de acuerdo con sus lineamientos y reglas de operación; generalmente, tienen el propósito de apoyar las desventajas de estados y municipios y reducir sus niveles de marginación.

Así, las participaciones y las aportaciones, ambas transferencias federales, han constituido la base de las finanzas de estados y municipios. Pero, si bien es cierto que estos recursos impiden el colapso de los gobiernos, también lo es que han generado un esquema de dependencia en el que el desarrollo fiscal es una de sus asignaturas más sensibles. De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad AC (IMCO), las entidades federativas solo generan 12% de sus ingresos, y obtienen el 80% de sus recursos del acuerdo de coordinación fiscal con la Federación. Respecto a su esfuerzo recaudatorio, los gobiernos estatales no aprovechan sus facultades tributarias, pues, en promedio, de los 18 impuestos que les corres-

ponden, solo recaudan de la tercera parte de ellos. (2020). Este panorama de baja autonomía fiscal, insuficiente recaudación y fuerte dependencia de las transferencias federales convierte a las unidades constituyentes en interlocutores débiles frente a la federación. Específicamente en el financiamiento del agua, de acuerdo con datos de la CONAGUA, (citada en Rolland y Vega, 2010), “Las inversiones en el sector del agua en México todavía provienen en 70% del sector público y en 30% del sector privado. En efecto, 32% de las inversiones provienen del gobierno federal, 23% de las entidades federativas, 13% de las municipalidades y 31% del sector privado” (Rolland y Vega, 2010, p.178), situación que deja ver la imposibilidad del financiamiento por solo uno de estos segmentos. Pero, a pesar de la distribución de la carga del gasto, el financiamiento federal sigue siendo alto en comparación con el conjunto de estados y municipios.

Ahora bien, el alto gasto en inversión no es el único problema: en los últimos años este se ha reducido considerablemente. Los rubros Abastecimiento de agua; Administración del agua, y Ordenación de aguas residuales, drenaje y alcantarillado “Pasaron de un presupuesto aprobado en 2012 de 50 mil 765.3 mdp a 25 mil 859.6 mdp en 2022, lo que significó una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 6.6 por ciento, en términos reales. Mientras tanto, el gasto ejercido de 2012 a 2021 disminuyó en promedio -8.3 por ciento, real” (CEFP, 2011, p.3).

Es poco probable que la curva de reducción presupuestal se recupere significativamente; además del deterioro de las finanzas públicas pospandemia, se estima que los programas públicos seguirán sufriendo recortes. El CEFP (2022) proyecta este escenario cuando dice que “Como parte de la actual política de austeridad, el Programa Nacional Hídrico PNH 2020-2024 señala que la CONAGUA deberá utilizar de manera responsable los recursos asignados, con lo que se infiere que su presupuesto sufrirá disminuciones. Lo cual puede apreciarse durante el ejercicio 2019-2022, pues, presentó disminuciones en el presupuesto aprobado y ejercido de la Comisión” (CEFP, 2022, p.13).

Por otro lado, los CC no reflejan una discusión significativa en la distribución de recursos federales o proyectos de inversión. Pareciera que el gasto federal es ajeno a concebir y resolver conjuntamente los asuntos relativos al sector hídrico. En cuanto a los recursos específicos para desarrollar a los consejos (U015), solo se pueden ejercer a través de convenios de colaboración, transferidos de la federación a los gobiernos estatales, lo que implica otra forma centralizada y al margen de la definición conjunta de necesidades.

Es posible afirmar con el contenido de estas líneas que las decisiones que derivan en inversión federal no se discuten o negocian. El presupuesto federal sigue el curso que la CONAGUA se traza. Acaso las decisiones que requieren conjuntar esfuerzos de federación y estados se toman por canales alternos y no por los consejos.

Conclusiones

La gestión del agua en México ha merecido el reconocimiento de que su eficacia depende de la participación de todo el conjunto social, por lo que se han establecido diferentes instrumentos y mecanismos para sumar a los diferentes sectores, individual y colectivamente. Quizá el reto más grande sea el de la acción coordinada. Por eso, además de la innovadora arquitectura institucional para asignar responsabilidades específicas, se han creado los consejos de cuenca, como órganos colegiados de integración mixta, enfocados en la coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría entre el gobierno federal y las instituciones de carácter federal, estatal y municipal, así como los representantes de los usuarios y de las organizaciones de la sociedad de la respectiva demarcación. La duda sobre la eficacia de estos consejos está basada en un histórico centralismo de la vida pública mexicana.

En consecuencia, este documento se planteó el objetivo de analizar los CC, enfocándose en su diseño y operación registrados en sus documentales públicas, con el propósito de determinar su papel como salvaguardas federativas. El resultado es congruente con la expectativa: las condiciones y el entorno no permiten que los consejos salvaguarden el orden federativo, ni que las políticas se nutran de relaciones dialógicas y coordinación productiva entre gobiernos.

Puede alegarse que no es propósito declarado su funcionamiento federativo pero la sustancia de los CC es esa, la intergubernamentalidad y acción conjunta, por lo tanto, ontológicamente, son objetos de estudio pertinentes temáticamente.

De los hallazgos obtenidos, se puede afirmar que los CC en México, a pesar de su composición diversa, a) **no poseen capacidad para procesar cuestiones de índole federal**, es decir, no son espacios aprovechados para abordar asuntos meritorios de tratamiento intergubernamental en el que se discuta, acuerde y derive acción coordinada. Se limitan a cuestiones parciales, técnicas, informativas y organizacionales entre las que se diluyen oportunidades de políticas conjuntas.

También, ha quedado claro que, b) **el nivel de institucionalización de los CC es bajo**, visto por la irregularidad de su funcionamiento; por la limitada autonomía para llevar su propia agenda con una secretaría que no rota y se mantiene como brazo ejecutor y decisor de la CONAGUA; por la fachada basada en la existencia de grupos de trabajo que, aunque realizan trabajo importante y respetable, no son aprovechados para nutrir la discusión y decisión informada en las sesiones plenarias, simplemente porque no hay mucho qué decidir ante una agenda centralmente controlada; y porque las reglas que los rigen son laxas y limitadas. Tal condición muestra que los CC se han mantenido más como un aparato de simulación que como instrumentos eficaces de coordinación y concertación; su diseño y operación, después de la formalidad, se aprecia inconcluso y sin compromiso de pluralizar la gestión del agua.

Aunque la institucionalización no gozara de salud plena, en descargo podría haber productos vinculantes de las sesiones de los CC pero no. Lo que prevalece es un intercambio de información que no conduce a estadios mayores de gestión; c) **no se aprecia compromiso entre los miembros por aportar recursos orientados a conseguir mejores mezclas y portafolios de políticas conjuntas, tampoco se aprecian iniciativas para construir espacios institucionales auspiciados por sus miembros para resolver cuestiones de importancia colectiva**. Prevalece un desempeño lleno de costuras y remiendos que deja ver un abigarrado conjunto de participantes sin concierto y sin productos que hablen de su convicción por el trabajo colaborativo.

Finalmente, respecto a las condiciones para que los consejos tengan el efecto de salvaguardas federativas, también se ha mostrado que d) **es indiscutible el dominio del gobierno federal**. No importan los artificios para elegir presidente del CC de entre sus miembros, como no importa que la secretaría técnica,

en manos del centro, actúe subordinada; el control y responsabilidad en el proceso de maduración institucional de los CC es de la CONAGUA.

Con respecto al entorno, los CC no disfrutaban de una atmósfera que apoye su desempeño federativo. Prevalece un sistema de partidos ajeno a la diversificación de voces para pluralizar la agenda del agua: la contribución de la CONAGO y el Senado no es significativa, los acuerdos y discurso internacionales por extender a los diversos sectores la gestión hídrica es más protocolo y simulación que adhesivo de políticas concretas, el impulso finisecular de la GIRH no ha prosperado en la configuración de estructuras al nivel de cuencas y sus respectivos actores y la holgura presupuestaria del gobierno federal no atiende cuestiones que le resten presencia y protagonismo, como la acción coordinada.

Con este escenario de desequilibrio federativo se pueden aventurar algunas sugerencias para reivindicar el desempeño de los CC. 1) La política hídrica, indicada en la LAN, debe explicitar las cuestiones que requieren el concurso intergubernamental, como la definición de prioridades hídricas y la inversión e intervención intergubernamentales, entre otras, considerando la obligatoriedad de incluir programas y proyectos bien definidos para los CC, 2) Dotar de personalidad jurídica a los CC, de tal manera que sean instancias con derechos, obligaciones y atribuciones, orientadas a la rendición de cuentas responsable (política y jurídicamente) sobre sus productos y resultados, 3)

En consecuencia a los puntos anteriores, reingeniería jurídica y organizacional de los CC para una integración, estructuración y funcionamiento orientados a la discusión, acuerdo y acción coordinada y concertada.

Por supuesto que existen asignaturas pendientes de estudio, como la gestión del conocimiento hídrico entre los miembros de los CC o como su engranaje institucional con áreas públicas colaterales (poderes públicos, plano internacional). Mientras tanto, es importante pensar y actuar sobre la reconceptualización de estos consejos como espacios de interlocución federativa

Referencias:

- Aguilar Miranda, A (2009), *Innovación en la gestión de los recursos hídricos en Hidalgo*, Tesis de Doctorado, México, Colegio de Postgraduados.
- Aldama, A. (2004), El agua en México: una crisis que no debe ser ignorada, en *La gestión del agua en México: los retos para el desarrollo sustentable*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- Aristegui, Carmen (2019), “AMLO redujo presupuesto contra cambio climático de 61 a 39 mil mdp; Greenpeace se ampara”, en *Aristegui Noticias*, edición del 16 de mayo de 2019, disponible en <https://aristeginoticias.com/1605/entrevistas/amlo-redujo-presupuesto-contra-cambio-climatico-de-61-a-39-mil-mdp-greenpeace-se-ampara-video/>.
- Bednar, Jenna (2009), *The robust federation, principles of design*. New York, USA, Cambridge University Press.
- Boisier, Sergio (2004), “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”, en *Eure*, septiembre, año/volumen 30, número 090, pp. 27-40, Santiago, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cabrero, Enrique (Coord.) (2007), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, CIDE y Miguel Ángel Porrúa.
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (13 de junio de 2022), *Evolución del Gasto en Materia Hídrica, 2012-2022*. México, Cámara de Diputados, LXV legislatura. Nota informativa. Disponible en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2022/notacefp0422022.pdf>.
- CNN español (s/a). *10 cifras para entender el problema del agua en México*, en <https://cnnespanol.cnn.com/2021/10/12/agua-mexico-cifras-orix/>.
- CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). 2006. Estadísticas del agua en México 2006. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, CONAGUA.
- CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). 2007. Estadísticas del agua en México 2007. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, CONAGUA.
- CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). 2019. Estadísticas del agua en México 2019. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, CONAGUA.
- Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) (s/a). Comisión de Medio Ambiente, Recursos Hídricos y Cambio Climático https://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/MedioAmbiente/Documentos/14_AT_MARHCC.pdf
- Consejo Consultivo del Agua (s/a). *Agua en México*, en línea, <https://www.aguas.org.mx/sitio/panorama-del-agua/agua-en-mexico.html>
- Dourojeanni A., Jouravlev A. y Chávez G. (2002), *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura; División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile, CEPAL/ECLAC. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6407/1/S028593_es.pdf.
- Finot Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7261-descentralizacion-america-latina-teoria-practica>.
- García, Luis (1998), *Estrategia para el manejo integrado de los recursos hídricos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en https://issuu.com/idb_publications/docs/_es_19158.
- Herrera-Lima, S. y Muñoz-Acosta, H. (2018), “Narrativas sobre el agua en la agenda electoral: observación de la presencia en medios de comunicación y redes sociales de candidatos, partidos y OSC durante la elección para gobernador de Jalisco 2018”. En *Análisis Plural*, primer semestre de 2018. Tlaquepaque, Jalisco, ITESO.
- IMCO (Instituto Mexicano para la competitividad) (2020), *Hablemos de ingresos en los estados*. México, Centro de investigación en Política Pública. En línea, <https://imco.org.mx/hablemos-de-ingresos-en-los-estados/>.
- López P. (21/3/2019), *Sin acceso al agua potable, 10 por ciento de mexicanos*. Gaceta UNAM. en línea [https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2019_194.html#:~:text=Aproximadamente%2010%20por%20ciento%20de,de%20Investigaciones%20Sociales%20\(IIS\)%20de](https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2019_194.html#:~:text=Aproximadamente%2010%20por%20ciento%20de,de%20Investigaciones%20Sociales%20(IIS)%20de).
- Mendoza J. y Grin E. (s/a). *Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: Relaciones, límites y contrapesos*. Mimeo.
- Mendoza, J. (2020), “El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia de jerarquía en México”, En Mendoza J, Aguilar A y Grin E. *Federaciones de las Américas. Descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. México, INAP.
- Perevochtchikova, M. y Arellano-Monterrosas, J. (2008), “Gestión de cuencas hidrográficas: experiencias y desafíos en México y Rusia”, en *Revista Latinoamericana de Recursos Naturales*, 4 (3), pp. 313-325, 2008.
- Reynoso V. y Montero J. (2016), “Los sistemas de partidos en México después de las elecciones de 2015”, *Espacios Públicos*, vol. 19, núm. 47, pp. 27-50, 2016. México, Universidad Autónoma del Estado de México. En <https://www.redalyc.org/journal/676/67650281002/html>.
- Rolland, Louise, y Vega Cárdenas, Yenny. (2010), “La gestión del agua en México”, en *Polis*, 6(2), 155-188, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332010000200006&lng=es&tlng=es.
- Rondinelli Dennis, Nellis J. y Cheema G. (1983), *Decentralization in Developing Countries*. A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers, Number 581, Management and Development Series, Number 8, Washington, DC, USA, The World Bank.
- Schnabel, J. (2020), *Managing interdependencies in federal systems. Intergovernmental councils and the making of public policy*. Cham, Suiza, Palgrave Macmillan.
- Senado de la República (2018), *Memoria de labores*, Comisiones, Comisión de Recursos Hidráulicos. LX – LXI Legislaturas. Tomo 42/59, México.
- Senado de la República (2028). “El acceso al agua es un derecho humano, no a su privatización: Martí Batres”, *Boletín* del 6 de septiembre de 2018. Coordinación de Comunicación Social. Disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/41604-el-acceso-al-agua-es-un-derecho-humano-a-su-privatizacion-marti-batres.html>.
- Senado de la República (s/a), *Memoria de labores*. Comisiones, Comisión de Recursos Hidráulicos, LXII – LXIII Legislaturas, México.