

---

# Gestión del agua y complejidad institucional

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda\*

## Introducción

El proceso de reforma del Estado, iniciado en la década de los ochenta del siglo xx, y provocado por la crisis económica de corte mundial, detonó una serie de cambios en la arquitectura de las organizaciones gubernamentales en México; una tendencia a la descentralización se observó de manera sostenida, aunque no necesariamente efectiva.

Las políticas de descentralización fueron la alternativa a un Estado fiscalmente deficitario que necesitaba redistribuir la carga que en otros tiempos significó parte de su poderío político. Así, algunas áreas, como la gestión del agua, emprendieron un proceso de transformación que, en la formalidad, incluiría a diversos actores gubernamentales, sociales y privados.

La gestión del agua en México actualmente posee una estructura organizacional que formalmente incluye a los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal; a los poderes públicos constituidos, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial; a los tres sectores del sistema social, a saber: el público, el social y el privado. Para la participación de estos conjuntos de actores se han creado diversas instancias y organizaciones que han tornado compleja esta actividad pública.

Este trabajo sobre los desafíos de la descentralización en la gestión del agua en el Estado de México, destacando aquellos que tienen que ver sobre la reelaboración de patrones de gestión en escenarios de alta diversidad y multiplicidad de actores involucrados. El desarrollo da cuenta de las instituciones que en la formalidad jurídica se han generado, identificando y distinguiendo las competencias de cada una.

El trabajo inicia con la discusión teórica acerca de la cercanía entre las nociones de descentralización y democracia. Después, se aborda la metodología pertinente para estudiar los fenómenos de descentralización y sus implicaciones conceptuales. Por último, se describe la trayectoria histórica

\*Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Texcoco.

de la gestión del agua en México para desembocar en la arquitectura institucional actual y el análisis de su formalización jurídica.

## Algunas aproximaciones teóricas

Cuando el presidente Miguel de la Madrid inició su periodo gubernamental en México, lo hizo en el marco de una crisis estructural sin precedentes, de manera especial en el aspecto fiscal, pues el patrón gubernamental se había basado en un intervencionismo del gobierno central que no dudaba en usar el mismo formato de gasto público en diferentes áreas de su desempeño. A su nueva condición de escasez se le sumaba rápidamente el desprestigio social que pronto se convertiría en crisis de legitimidad política.

Una de las alternativas más destacadas del sexenio se expresó en el Programa de Descentralización de la vida nacional, el cual pretendía sumar las instituciones locales a la resolución de los problemas del país y a impulsar la democratización con esa ampliación del espectro de actores. La crítica señaló la estrategia como una suerte de escapismo del gobierno central y puso en duda sus afanes democratizadores.

Sin lugar a dudas, el planteamiento del presidente De la Madrid encontraba identidad entre descentralización y democracia, dualidad que se ha extendido hasta nuestros días, impidiendo discernir la naturaleza de cada una de las nociones y, consecuentemente, nublando la relación entre las políticas y los resultados esperados. El mal diagnosticado ha sido la centralización acumulada por el régimen de la posrevolución.

La tendencia centralizadora de los Estados modernos fue señalada puntualmente por Max Weber al formular su célebre tipología de la dominación, ubicando la etapa del capitalismo que le había tocado vivir en el tipo legal racional, protagonizado por las burocracias, sin embargo, la misma lógica burocrática y centralista se planteó en el proyecto y en la realidad del socialismo. Weber, consideraba que la forma de contener el poder omnímodo del centralismo era mantener una pluralidad de estructuras para que se vigilaran y controlaran entre sí.

En efecto, la discusión entre centralismo y descentralización entraña una significativa preocupación por la libertad de los individuos, los cuales son susceptibles de sucumbir ante el poderío de una organización altamente centralizada, sin embargo, el sociólogo alemán consideraba que una pluralidad de burocracias con intereses encontrados permitía la maniobra individual y la protección de sus intereses. La cuestión del sistema de pesos y contrapesos en la estructura del Estado.

Tocqueville (1996), con la imagen institucional de los Estados Unidos de Norteamérica en mente, advertía del peligro para las libertades individuales el confiar el poder a una sola burocracia y creía que la existencia y fortaleza de las instituciones locales permitía la democracia al constituir canales de participación y difusión del poder.

Tanto Weber como Tocqueville defienden el pluralismo de las estructuras burocráticas como medio para contener el dominio despótico de un solo centro, sólo que el primero creía que era con el fortalecimiento de las estructuras parlamentarias como ocurriría, mientras que el segundo atribuía a las instituciones locales tal encomienda, es decir, la descentralización si era, para el francés, una condición para la democracia.

Críticas a la tesis de la congruencia íntima entre la descentralización y la democracia

En el área temática de la descentralización es recurrente la tesis de la congruencia entre ésta y la democracia. Kelsen la refutó abiertamente al señalar que la descentralización es tan compatible con la democracia como con la autocracia (Gil Villegas, 1986). No encontraba una relación directa, acaso porque la formalidad jurídica, su bastión intelectual, le indicaba que el arreglo de las instituciones era independiente de las características del sistema político.

Roberto Michells postulaba la "ley de hierro de la oligarquía", la cual afirmaba que los partidos políticos tienden a ser oligarquías y que al intentar su fragmentación o descentralización, sólo se replicaba la tendencia a construir otras oligarquías más pequeñas. Weber, a diferencia de Michells, veía en el fortalecimiento de las instituciones y del Parlamento una forma de fortalecer la democracia (Gil Villegas, 1986).

Planeación democrática y dispersión del poder

Mannheim predicó a favor de un arreglo centralista que se caracterizara por la interacción de factores tales como el Parlamento, el equilibrio funcional de poderes y el manejo de una opinión pública responsable, lo que derivaría en formas de control democrático. Para él, la clave estaba en que se articulara en torno a un marco de planeación democrática, en el cual el propio centro estuviera incluido y no actuara discrecionalmente (Tirado, 1997).

No es que Mannheim fuera ideólogo del despotismo centralista, en realidad, consideraba necesario un gobierno fuerte para la atención de los asun-

tos capitales y para el desarrollo planificado. Justamente en este marco es que ubicaba a los poderes locales, portadores de la energía social e interlocutores del centro (Tirado, 1997). En ese concierto concebía el desarrollo democrático.

Como se puede observar, sería muy difícil sostener la identidad entre las nociones de descentralización y democracia, aunque es innegable que en ciertas coyunturas y horizontes culturales es posible la coincidencia, pero de entrada no es condición indispensable la una de la otra. Consecuentemente, es menester trabajar conceptualmente la descentralización.

De entrada, la "descentralización es una respuesta a una situación de centralización, resultado de un proceso histórico" (Borja, 2007: 242). Acotar el concepto es complicado cuando surgen preguntas tales como *para qué*, *qué es lo que se descentraliza*, *cómo se descentraliza* y *quiénes* son los actores implicados en el proceso. Pero se gana mucho cuando, consecuentemente, se entiende que es un proceso y no una abstracción. El reto es ir identificando sus componentes, límites y alcances para reducir la ambigüedad y mejorar el entendimiento.

La discusión en torno a la descentralización ha cobrado matices diferentes, pero generalmente se ha superado el reduccionismo de la simple transferencia de estructuras y funciones del centro hacia la periferia, enriqueciéndola con categorías, cuestionamientos y reflexiones de los más diversos campos disciplinarios como la sociología, la economía, el urbanismo y la politología, entre otros.

Hay coincidencia en considerar a la descentralización como un asunto complejo; ya por su carácter "global" y no sólo administrativo (Borja, 2007); ya por ser un concepto relativo, dinámico y contextualizado (Cabrero, 2007); ya por sus múltiples dimensiones como la económica, política, fiscal y administrativa (Finot, 2001; Burki *et al.*, 1999); o bien por la multiplicidad de actores institucionales e individuales que se implican. Abordar el análisis de los procesos de descentralización demanda una serie de consideraciones que permitan interpretarlos en el contexto en el que se desarrollan, sólo de esta manera es posible ampliar las posibilidades de entendimiento y de eventuales intervenciones prácticas.

De los procesos de descentralización no se pueden esperar resultados estándar; ya que puede desencadenar desde simples reacomodos de recursos hasta una distribución profunda del poder (Cabrero, 2007). Asimismo, el alcance (grados de profundidad) puede circunscribirse al mismo aparato central, hacia otros órdenes de gobierno o hacia la sociedad civil, depen-

diendo en la mayoría de los casos del origen del impulso descentralizador (Cabrero, 2007), es decir, de arriba hacia abajo (promovido por el centro) o bien, de abajo hacia arriba (presionando al centro). Por otro lado, las tendencias del contexto (Borja, 2007) que empujan las políticas de descentralización le imprimen un carácter particular.

En mérito de que la descentralización debe visualizarse dinámica, como es, la visión normativa resulta necesaria, pero insuficiente. Es decir, limitarse al análisis del marco jurídico y programático no permite entender el alcance e impactos que van ocurriendo en el proceso. El horizonte se extiende al engranaje institucional real y a la implementación, así como a la consideración de los agentes que intervienen, ya sea para impulsar u oponerse a las políticas correspondientes (Borja, 2007). Sin lugar a dudas, es indispensable ofrecer el análisis (desde la diversidad teórica) de los ámbitos económico, político y social, como una forma de contextualizar el objeto de estudio.

Merece especial atención el ámbito institucional y administrativo ya que a él pertenecen las variables de análisis específicas para los procesos de descentralización. La investigación demanda que el estudio sea mediado por algunas de las múltiples perspectivas teóricas que el campo disciplinar de la gestión y la administración pública ha producido. El menú es vasto e incluye, entre otras, a la rica, variada y a veces polémica Teoría de la Organización; Nuevo Institucionalismo; Políticas Públicas; Relaciones Intergubernamentales o a la Perspectiva Estrictamente Administrativa (Cabrero, 2007).

Para explicarlo de manera esquemática, es preciso plantear tres fases metodológicas en el abordaje de los procesos de descentralización, en la primera se realiza el diagnóstico regional, el cual incluye los ámbitos económico, político y social, como una manera de visualizar panorámicamente el marco en el que se desarrollan. En la segunda, se elabora el diagnóstico y análisis de las políticas específicas que constituyen el objeto de interés. En esta fase se identifican las acciones y las políticas que se han emprendido y se analizan sus procesos de implementación. Finalmente se integran ambas fases y se interpreta el resultado general.

Con las consideraciones expuestas es consecuente entender la descentralización como un proceso dinámico, relativo y contextualizado de tendente traslación de estructuras y funciones del centro hacia la periferia, que (en alguna medida) determina y es determinado por el ámbito económico, político y social que lo enmarca. Con una fase legal, una fase administrativa y un contenido político inherente.

## Las instituciones del agua

La gestión del agua en México ha estado atada significativamente al gobierno federal desde los primeros trazos del Estado posrevolucionario; fue uno de sus instrumentos de impulso al desarrollo del campo y de los polos económicos del siglo xx (Ramos y Lorda, 2004; Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, A.C., 2003).

El primer gran intento de diversificar y racionalizar la política hídrica ocurrió con la formulación del Plan Nacional Hidráulico en 1975, pensado a 25 años. En este instrumento se planteó la regionalización del territorio nacional con criterios hidrológicos y se concibió el recurso como una variable determinante de otros segmentos del desarrollo del país. Destacó la aparición, por primera vez, de una posición oficial sobre la procuración del medio ambiente (Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, A.C., 2003), sin embargo, el predominio del centro se mantenía inalterado.

Con la creación, en 1989, de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) como organismo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, se abre un nuevo capítulo en la gestión del agua, con episodios variados en la línea continua centralización-descentralización.

## El rol municipal

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que aguas del territorio mexicano son propiedad de la nación. De este precepto se deriva el andamiaje jurídico de la gestión del agua en el país. De su lectura se infiere la gran presencia del gobierno federal en esta materia. Sin embargo, a raíz de las grandes reformas estatales y de la reforma constitucional de 1983 al artículo 115 constitucional, se observa un proceso de reconfiguración con rasgos descentralizadores hacia los municipios.

Actualmente, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde a los municipios la prestación exclusiva de los servicios públicos, específicamente el correspondiente a agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. En la formalidad, sólo con el consentimiento municipal pueden participar otros actores (públicos, privados o sociales), atendiendo los procedimientos jurídicos y legislativos que para el efecto existen.

La Ley de Aguas Nacionales (LAN) cataloga los usos del agua en público urbano; agrícola; en generación de energía eléctrica; y en otras actividades

productivas. A los municipios les corresponde el primero y las modalidades permisibles para su efectucción son diversas, posibilitando un amplio abanico de instituciones.

Hay múltiples formas de brindar el servicio,<sup>25</sup> pero las más socorridas son la prestación directa; con la intervención de un organismo descentralizado,<sup>26</sup> a través de la concesión a empresas privadas; cogestión por asociación<sup>27</sup> de varios municipios; por gestión compartida o por la organización de los usuarios, entre otras. La siguiente tabla muestra la posibilidad legal de su presencia en el Estado de México.

Tabla 1  
MODALIDADES INSTITUCIONALES A NIVEL MUNICIPAL

<i>Organismo prestador</i>	<i>Sector de pertenencia</i>	<i>Presencia en el Estado de México</i>
Administración pública municipal	Público	Sí
Organismo público descentralizado	Público	Sí
Gobierno del Estado	Público	No
Empresa privada	Privado	No
Empresa mixta	Público/privado	No
Organismo intergubernamental	Público/público	No
Comité independiente	Social	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Ley del Agua del Estado de México y fuentes de consulta citadas.

## El rol de los estados

El artículo 124 de la Constitución federal establece como criterio para dividir funcionalmente a los gobiernos que lo que no esté expresamente reservado para el gobierno federal se entenderá como competencia de los gobiernos de los estados. La gestión del agua no es la excepción. Sin embargo, la Constitución del Estado de México no es muy precisa en declarar el perímetro de

<sup>25</sup> Mejía Lira, J. (1994) reconoce diversas modalidades en la prestación de los servicios públicos, denominadas: Directa; Concesión; Convenio; Empresa Paramunicipal; Fideicomiso; Asociación; Colaboración y Prestación Mixta.

<sup>26</sup> En el Estado de México existen 38 organismos públicos descentralizados que atienden a igual número de municipios de los 125 que hay en la entidad, véase en [http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex\\_archivo/caem\\_pdf\\_dirorgopesep.pdf](http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/caem_pdf_dirorgopesep.pdf), consultado el 24 de marzo de 2011.

<sup>27</sup> Un caso paradigmático lo constituye el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), el cual abarca a los municipio conurbados a la Zona Metropolitana de Guadalajara, véase en <http://www.siapa.gob.mx/quienes.html>

sus facultades. La descripción se encuentra en la Ley del Agua del Estado de México.

El Gobierno del Estado de México atiende el sector hídrico a través de la Secretaría del Agua y Obra Pública, con tareas de planeación, coordinación e instrumentación de las obras públicas, aunque su radio de acción se amplía a la infraestructura eléctrica y a la general. De manera específica, es la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), su órgano auxiliar, el que se responsabiliza de la tarea.

El objetivo de la CAEM es planear, programar, construir, conservar, mantener, operar y administrar sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios; de drenaje tratamiento y reúso de aguas residuales tratadas; y de control y disposición final de los lodos producto del tratamiento de aguas residuales (Gobierno del Estado de México, 2008).

A la CAEM le corresponde administrar las aguas de jurisdicción estatal y de sus bienes públicos inherentes, así como de las que tuviere asignadas por parte del gobierno federal, asimismo, es de su competencia la prestación de los servicios regionales de suministro de agua en bloque, drenaje y tratamiento de aguas residuales, cuando acuerda proporcionarlos a dos o más ayuntamientos, previo convenio a celebrarse en los términos de la ley y su reglamento (LIII Legislatura del Estado de México, 1999).

## El rol federal

La estructura y funcionamiento de la CONAGUA revelan lo que, en la formalidad jurídica y administrativa, ha venido ocurriendo en el sector hídrico, respecto a la orientación que ha tomado la declarada política de descentralización.

La CONAGUA es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), se estructura en siete subdirecciones, Administración; Administración del Agua; Infraestructura Hidroagrícola; Agua Potable, Drenaje y Saneamiento; Jurídica; Programación; y Técnica. Para tareas específicas se han creado las coordinaciones denominadas Servicio Meteorológico Nacional; Revisión y Liquidación Fiscal; Atención Institucional, Comunicación y Cultura del Agua; Atención de Emergencias y Consejos de Cuenca.

Es fácil inferir de su estructura que las funciones de la CONAGUA superan el radio de atención correspondiente al agua para consumo humano. Administrativamente, CONAGUA se desconcentra en 13 organismos de cuenca, (unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas con carácter

autónomo). Su ámbito territorial corresponde a la configuración hidrológica del país, es decir, corresponde a las 13 regiones hidrológico-administrativas existentes en el país.

Para ampliar el esquema de desconcentración, en cada entidad federativa hay una Dirección Local, pero no en aquéllas en donde residen los organismos de cuenca. La Dirección Local tiene la encomienda de despachar los asuntos de cada estado, pero subordinada y en estrecha relación con el organismo de cuenca al que pertenece.

El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), orgánicamente dependiente de la CONAGUA, se encarga de procurar la técnica, la tecnología y la ciencia en torno al sector. Especialmente, se encarga de producir y difundir conocimiento. En sus inicios, dicho conocimiento era predominantemente de corte ingenieril, hoy se percibe un esfuerzo para ampliarlo a las ciencias sociales y económicas.

El Consejo Técnico define la política del sector, lo preside el secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales y se le integran los secretarios de Hacienda y Crédito Público; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Desarrollo Social; de Salud; de Energía; y de la Función Pública. De esta manera intenta el gobierno federal que concurren sus sectores más interesados y que se desconcentre la atención sobre el sector.

Cada organismo de cuenca tiene un Consejo Consultivo que colabora para estructurar las políticas correspondientes a la región hidrológico-administrativa que le corresponde. Lo integran los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Salud; y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, además de la Comisión Nacional Forestal, y de la CONAGUA, quien lo preside. Adicionalmente, se incluye a tantos funcionarios de los gobiernos estatales así como estados haya en la región correspondiente. También, cada gobierno estatal nombra a un representante por los ayuntamientos de su estado. Así, se incluyen los actores gubernamentales de los diferentes órdenes.

Una de las razones de ser de los consejos consultivos es hacer que las políticas hídricas regionales coincidan con las nacionales, por eso se replica la composición intersecretarial del Consejo Técnico, pero, además, se incluye a otros órdenes de gobierno que han de servir como correa de transmisión.

## Participación social

Al menos en la formalidad jurídica y administrativa el peso del gobierno federal en la gestión del agua se ha venido desvaneciendo en favor de múltiples actores, órdenes de gobierno y aún dentro del mismo centro se han desconcentrado actividades que tienen que ver con la definición de los asuntos públicos y con la definición de las políticas del sector. Aún incipiente, la tendencia descentralizadora se asocia con el reconocimiento de la insuficiencia del gobierno federal para atender un asunto de escala compleja, en donde cada instancia forma parte del problema y de la resolución.

El reflejo más evidente de la preocupación por la inclusión y pluralidad en la gestión se encuentra en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988, en donde se señala que la configuración de la política hídrica tendría que ocurrir de manera participativa. Tal premisa impactó en el mismo sentido la reforma de la LAN en 2004; en su artículo 13, determina que la participación social debe ocurrir a través de consejos de cuenca, los cuales se entienden como órganos colegiados integrados de forma mixta y diseñados para coordinar, concertar, apoyar, consultar y asesorar en la política hídrica.

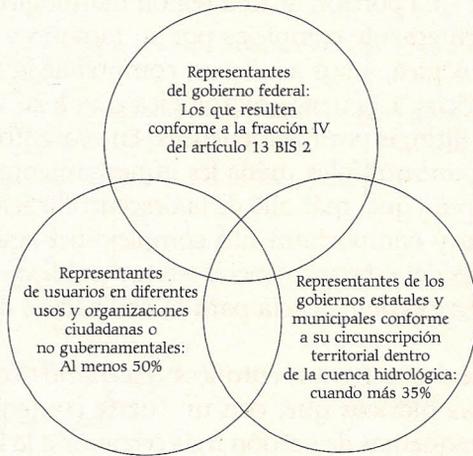
La desconcentración e inclusión (formal) en la gestión del agua ha seguido un camino claro; empezó con la delegación de facultades del centro hacia las gerencias regionales (hoy, organismos de cuenca); después, se incluyó a los gobiernos estatales y municipales; y finalmente a los usuarios organizados. La expresión institucional de este proceso se encuentra en la creación de los consejos de cuenca.

Un consejo de cuenca se compone de un presidente, un secretario técnico y los vocales, éstos participan con voz y voto y representan a los tres órdenes de gobierno, a los usuarios y a las organizaciones civiles, de acuerdo a la siguiente distribución (véase figura 1).

El presidente es designado conforme a las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento de cada consejo de cuenca y tiene voz y voto de calidad. El director general del organismo de cuenca es el secretario técnico, con voz, pero sin voto.<sup>28</sup> Cada consejo de cuenca se constituye con la aprobación y registro de la CONAGUA y su ámbito de competencia cubre la demarcación territorial de una cuenca o grupo de cuencas hidrológicas.

<sup>28</sup>Esta condición del secretario técnico del Consejo de Cuenca, de participar con voz, pero sin voto está contemplada en el artículo 13 del documento denominado Reglas de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Cuenca.

Figura 1  
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VOCALÍAS



Fuente: Elaboración propia.

Los consejos de cuenca se organizan a través de cuatro órganos:

- a) La asamblea general de usuarios, que incluye a los representantes de los usuarios del agua de los diferentes usos y de las organizaciones civiles;
- b) El comité directivo, compuesto por el presidente y el secretario técnico del Consejo de Cuenca;
- c) La comisión de operación y vigilancia, de la cual depende un grupo técnico de trabajo mixto y colegiado; y
- d) La gerencia operativa, con competencias técnicas, administrativas y jurídicas.

Además de la estructura básica, y para su mejor desempeño en cuestiones específicas, los consejos de cuenca pueden formar *comisiones* de cuenca, para atender a una subcuenca o grupo de subcuencas; o bien, crear *comités* de cuenca, para atender a una microcuenca o grupo de microcuencas; o comités técnicos de aguas subterráneas (COTAS), para ocuparse de un acuífero o grupo de acuíferos. Tal posibilidad representa un mecanismo descentralizador orientado por razones técnicas y participativas.

Las comisiones, comités y COTAS se denominan organismos auxiliares y deben funcionar de manera colegiada e integrarse con arreglo a la pluralidad de los consejos de cuenca. Suponen funciones de contrapeso con las

dependencias gubernamentales y su condición jurídica les permite cierta independencia. Su razón de ser se encuentra en la oportunidad de atender de forma particular una porción de una región hidrológico-administrativa, las cuales son evidentemente complejas por su tamaño y diversidad.

La cuenca hidrológica, y sus acuíferos, comprende la unidad de gestión de los recursos hídricos. La cuenca hidrológica está a su vez integrada por subcuencas y estas últimas por microcuencas. En este enfoque, denominado de cuencas, participan múltiples unidades gubernamentales, por lo tanto, múltiples jurisdicciones que, más allá de la descentralización necesaria para atender la presencia y comportamiento complejo del agua, emplaza a las distintas expresiones del conjunto social (sector público, privado y social) al entendimiento y a la congruencia para la realización de las políticas del sector hídrico.

El Estado de México enfrenta, entonces, escenarios complejos para resolver los problemas hídricos que, con un fuerte contenido institucional, implica reelaborar esquemas de gestión más cercanos a la inevitable colaboración y coordinación.

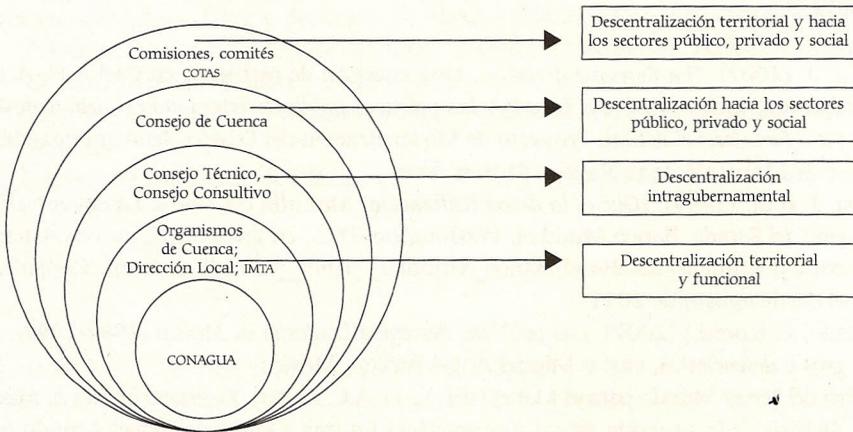
## Conclusiones

La arquitectura institucional que se ha derivado de la LAN, en el orden federal, responde a la intención declarada de desconcentrar la toma de decisiones entre el propio gobierno federal y de descentralizar la gestión hacia los diferentes sectores público, privado y social, como se indica en la figura 2.

Como se ha establecido líneas arriba, falta evaluar las acciones reales y las formas que ha tomado la implementación, pues el simple diseño puede quedar en un intento fallido por reconfigurar la gestión del agua, sin embargo, para llegar a este punto han pasado alrededor de dos décadas, lo que ya es sintomático de la complejidad de la acción. Hoy existen instancias (potencialmente receptoras) sin las cuales no hubiera sido posible considerar ninguna práctica descentralizadora.

En la distribución de facultades entre los tres órdenes de gobierno no hay claridad, los documentos normativos y administrativos correspondientes a la relación entre el gobierno federal y el Estado de México y sus municipios no enuncian de manera específica qué potestades se reservan para cada uno de ellos. Es necesario inferir a través de sus acciones en curso la división funcional que de hecho ocurre, pero ello no contribuye a la precisión que requiere el diseño, implementación y evaluación de las políticas correspondientes.

Figura 2  
DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

No han existido en el horizonte descentralizador instrumentos institucionales para atender de manera subsidiaria a los receptores, sobre todo instancias de auxilio a los municipios, los cuales después de años de letargo institucional han sido emplazados a ser los principales gestores del agua para uso público urbano, es decir, los gobiernos locales recibieron responsabilidades en la gestión del agua sin cuestionar su capacidad para enfrentar el reto. Esta situación se refleja en una pobre institucionalidad municipal.

Las instituciones que se han reconfigurado y creado en el orden federal no encuentran su correlato en los órdenes estatal y municipal, quizá porque el impulso de las políticas descentralizadoras en la gestión del agua se originó en el centro y no ha habido una respuesta invertida en donde los municipios se apropien del proceso. Además, la descentralización inducida desde el centro no se ha acompañado de un marco federalista que atendiera la pretendida transición, en donde se discutieran asuntos como transferencia de recursos, capacitación, infraestructura, en fin, en donde se definieran horizontalmente el diagnóstico y las alternativas de solución.

## Fuentes consultadas

## Bibliografía

- BORJA, J. (2007). "La descentralización. Una cuestión de método", en Carlos H. Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.
- BURKI, J. et al. (1999). *¿Qué es la descentralización? Más allá del centro. La descentralización del Estado*, Banco Mundial, Washington, D.C., en línea, [http://www.4shared.com/document/uSJ2vuf/Banco\\_Mundial\\_1999\\_Ms\\_all\\_de.html](http://www.4shared.com/document/uSJ2vuf/Banco_Mundial_1999_Ms_all_de.html). Consultado el 23 de agosto de 2011.
- CABRERO, E. (coord.) (2007). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, CIDE y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, A.C. (2003). *El recurso hídrico en México. Análisis de la situación actual y perspectivas futuras*, Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, A.C., Miguel Ángel Porrúa y The Nippon Foundation, México.
- FINOT, I. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Santiago de Chile.
- GIL VILLEGAS, F. (1986). "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México.
- MEJÍA LIRA, J. (1994). *Problemática y desarrollo municipal*, UIA-Plaza y Valdés, México.
- RAMOS, C. O. y Lorda, J.A. (2004). "El desarrollo de la infraestructura hidroagrícola en México", en M.A. Jacobo et al., *La gestión del agua en México: los retos para el desarrollo sustentable*, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.
- TIRADO, J. R. (1997). *¿Libertad y/o planificación? Releyendo a Karl Mannheim en su cincuentenario*, Universidad de Málaga, España.
- TOCQUEVILLE, A. (1996). *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México.

## Leyes y reglamentos

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Constitución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 17-08-2011. México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011). *Ley de Aguas Nacionales*. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de diciembre de 1992. Última reforma publicada DOF 20-06-2011. México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988. Últimas reformas publicadas DOF 28-01-2011. México.

- Comisión Nacional del Agua, Coordinación de Consejos de Cuenca (s/a), *Reglas de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Cuenca* (ROFCC), en línea, [http://cctuxpan.org/dld/oficiales/reglas\\_operacion.pdf](http://cctuxpan.org/dld/oficiales/reglas_operacion.pdf), consultado el 29 de agosto de 2011.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de México (2008). *Manual de organización de la Comisión del Agua del Estado de México*, Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, núm. 8.
- LI Legislatura del Estado de México (1993). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, Toluca.
- LIII Legislatura del Estado de México (1999). *Ley del Agua del Estado de México*, Toluca.