

Diseño institucional y desempeño de un consejo de cuenca mexicano

Institutional design and performance of a Mexican basin council

ERIK MISAEL PARRA ARMENTA

Recibido: 30 de junio de 2021

Aceptado 23 de septiembre de 2022

Resumen: Este artículo tiene el objetivo de analizar los elementos de diseño institucional que inciden en el desempeño de un consejo de cuenca mexicano. A través de un estudio de caso, se identifican una serie de obstáculos que limitan el desempeño de estas organizaciones en la gestión del agua. Se concluye que esto no es sólo un problema de diseño de la política, sino también de implementación de la misma. A la vez, se brindan algunas reflexiones para contribuir al debate sobre el futuro inmediato de los consejos de cuenca.

Palabras clave: diseño institucional, desempeño, consejo de cuenca, México, río Mayo.

Abstract: This article aims to analyze elements in the institutional design of a Mexican basin council that may affect its performance. The case study identifies a series of obstacles that limit the performance of these organizations in water management. The article concludes that this is not only a problem of policy design, but also of policy implementation. It also offers some reflections to contribute to the debate on the immediate future of basin councils.

Keywords: institutional design, performance, basin council, Mexico, Mayo river.

Los estudios sobre los consejos de cuenca en México revelan que estas organizaciones no han logrado consolidarse como espacios de participación descentralizada para la gestión del agua (Hernández-Suárez, 2011; Hidalgo-Toledo *et al.*, 2019; Kauffer, 2005; Mollard, Vargas y Wester, 2010; Oswald Spring y Breuer, 2021; Pacheco-Vega, 2020; Parra Armenta y Salazar Adams, 2017; Pérez Luján y Fuerte Celis, 2019; Scott y Banister, 2008; Torregrosa *et al.*, 2010; Wilder, 2010). Además, se observa que no cuentan con la capacidad ni los recursos suficientes para llevar a cabo sus funciones (Domínguez y Olivares, 2015; Galindo Sosa y Brambila Bernal, 2016; Pineda Pablos, Moreno Vázquez y Díaz Caravantes, 2019; Pineda Pablos y Parra Armenta, 2019; Rosas Huerta y Günther, 2020; Sosa-Rodríguez y Castro Ruiz, 2020; Vera Cartas, 2005).

Una crítica recurrente se refiere a su diseño institucional, lo cual limita a estas organizaciones a realizar funciones consultivas y no vinculantes en la gestión del agua (Cotler Avalos, 2020; Pacheco-Vega y Basurto, 2008; Pineda Pablos, Moreno Vázquez y Díaz Caravantes, 2019; Tortajada, 2005; Wilder, 2010). Esto plantea una serie de cuestionamientos acerca de la pertinencia de esta política pública, ya que da a entender que el planteamiento inicial y la puesta en práctica por los actores que participan en el interior de estos consejos son insuficientes.

Desde hace años se debate en México la posible aprobación de una Ley General de Aguas que sustituya a la vigente Ley de Aguas Nacionales (LAN), lo cual permitiría replantear muchos de los aspectos de la política hídrica en el país, entre ellos lo relacionado con los consejos de cuenca. En este contexto, es importante aportar información que permita tomar buenas decisiones acerca del tipo de consejos de cuenca que se pretende tener, para contribuir, a partir de argumentos y reflexiones, al debate sobre el futuro inmediato de estas organizaciones.

En el presente documento se analizan, a través de un estudio de caso, los elementos de diseño institucional que inciden en el desempeño de un consejo de cuenca mexicano. Para ello se toma como referencia el conjunto de reglas para el análisis institucional propuestas por Elinor Ostrom, Roy Gardner y James Walker (1994), y que Dave Huitema y Sander Meijerink (2017) retoman para el análisis del diseño institucional y el desempeño de las organizaciones de cuenca. Se parte de la premisa de que el consejo de

cuenca estudiado cuenta con un diseño institucional que limita su desempeño en la gestión del agua.

En el primer apartado se describen los conceptos teóricos y la estrategia metodológica que fundamentan el estudio. En el segundo apartado se habla brevemente del estudio de caso elegido: el Consejo de Cuenca del Río Mayo (CCRM), el cual se ubica en la zona desértica del noroeste mexicano. En el tercer apartado se analizan las variables de diseño institucional que caracterizan al consejo de cuenca, seguido de un cuarto apartado dedicado a analizar las variables de desempeño. En un quinto apartado se examina la relación entre diseño institucional y desempeño. En el sexto y último apartado se detallan las conclusiones derivadas del estudio.

DISEÑO INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO EN LAS ORGANIZACIONES DE CUENCA

Las instituciones se definen como aquel conjunto de restricciones que los seres humanos establecen para conformar la interacción humana (North, 1990). Las instituciones proporcionan un sentido de orden y regularidad a la vida cotidiana, ya que minimizan la incertidumbre y proporcionan una guía estructurada de la interacción entre los individuos (Svendsen, Wester y Molle, 2005). Es difícil imaginar el desarrollo de pueblos, comunidades o sociedades sin el establecimiento de instituciones que regulen la conducta de sus habitantes.

Un elemento relevante al interior de las instituciones es el establecimiento de reglas. Ostrom (1990: 51) considera a las instituciones como “el conjunto de reglas operativas que son usadas para determinar quién puede tomar decisiones en un ámbito determinado, qué acciones son permitidas o restringidas, qué reglas serán usadas, qué procedimientos deben ser seguidos, qué información debe o no debe ser proporcionada, y cuáles son los pagos asignados a los individuos en función de sus acciones”. La obra de Ostrom es reconocida por sus aportes en el estudio de la gestión de los bienes de uso común, entre ellos el agua. De igual forma, es relevante destacar la importancia que atribuye a las instituciones y al diseño institucional, así como los matices que se dan entre diferentes diseños institucionales según el grado de cumplimiento de las reglas (Huitema y Meijerink, 2017).

De acuerdo con François Molle, Philippus Wester y Phil Hirsch (2007), entre las instituciones que han adquirido relevancia por su rol en el interior del paradigma de la gestión integrada de los recursos hídricos se encuentran las organizaciones de cuenca. Estas son entidades creadas para administrar, desarrollar o monitorear los recursos naturales en una cuenca, entre ellos el agua (Hooper, 2006). Huitema y Meijerink (2017) proponen el estudio del diseño institucional de las organizaciones de cuenca a partir de las aportaciones de Ostrom, para lo cual destacan cinco reglas que son particularmente relevantes para el análisis institucional de estas organizaciones (ver tabla 1).

Tabla 1
Reglas para el análisis institucional de las organizaciones de cuenca

Reglas	Descripción
Autoridad	Especifica el conjunto de acciones y funciones atribuidas a la organización de cuenca, contenidas principalmente en leyes, reglamentos o estatutos, con lo cual se determina el alcance de estas funciones en relación con la gestión del agua.
Agregación	Se refiere a cómo son tomadas las decisiones al interior de la organización de cuenca. En quién o quiénes recae dicha responsabilidad, traducida en la formulación de acuerdos que encaminan sus actividades.
Límite	Establece los límites geográficos correspondientes a la organización de cuenca, así como los mecanismos por medio de los cuales se determina qué actores pueden o no formar parte de la organización.
Información	Define el tipo de información disponible para los participantes y en la cual se apoya la organización para la toma de decisiones, además de identificar los canales por los cuales fluye dicha información.
Recompensa	Identifica las diferentes fuentes y mecanismos de financiamiento que posee la organización de cuenca, a partir de lo cual se determina si son suficientes para cumplir con la correcta operación de sus funciones.

Fuente: Elaboración propia, con base en Huitema y Meijerink (2017), Ostrom (1986) y Ostrom *et al.* (1994).

Huitema y Meijerink (2017) emplean estas reglas para caracterizar a las organizaciones de cuenca, con lo cual aportan una mayor claridad conceptual y analítica en su análisis. Dichos autores proponen una tipología para estas organizaciones relacionada con el desenvolvimiento en cada una de las reglas antes mencionadas, con lo cual se pueden encontrar organizaciones autónomas, agencias, de coordinación y de asociación (ver tabla 2).

Tabla 2
Tipología de las organizaciones de cuenca

Tipo	Descripción
Autónoma	Organizaciones que trabajan de manera independiente en relación con otras entidades gubernamentales; controlan totalmente los asuntos dentro de su jurisdicción; se componen principalmente por personal técnico especializado; priorizan el conocimiento científico en todas sus áreas; tienen su propia fuente de ingresos.
Agencia	Organizaciones que operan de manera relativamente independiente del gobierno; se les delegan una serie de tareas cuya toma de decisiones recae en un liderazgo designado; están conformadas principalmente por personal técnico especializado; se basan en el conocimiento científico para cumplir sus objetivos; tienen un presupuesto fijo otorgado por una entidad gubernamental.
De coordinación	Creadas sin autoridad ejecutiva, pero que facilitan la coordinación; toman decisiones por consenso o por amplia mayoría; están conformadas por personal proveniente de entidades gubernamentales; su carácter coordinador les permite generar información relativa a diferentes áreas del conocimiento; todos los participantes contribuyen al financiamiento de la organización.
De asociación	Organizaciones que se crean de abajo hacia arriba; las decisiones se toman a partir del consenso; los miembros se integran de manera voluntaria, lo cual implica cumplir con una serie de obligaciones; se prioriza el conocimiento local, pero no se excluye por completo el conocimiento científico; son los miembros quienes financian a la organización.

Fuente: Elaboración propia, con base en Huitema y Meijerink (2017).

Esta tipología se propone como tipos ideales al estilo weberiano, lo cual quiere decir que sería muy difícil encontrar organizaciones que cumplan por completo con estas categorías. En la realidad se encuentran organizaciones con ciertos rasgos de uno u otro tipo, lo cual abre el espectro a una variedad de combinaciones que corresponderán a sus propias particularidades y contexto. De acuerdo con Susanne Schmeier (2015), las organizaciones de cuenca varían considerablemente en su diseño institucional, lo cual debe ser visto como una ventana de oportunidad para analizar casos particulares que nos permitan comprender de mejor manera las diferentes formas en que están operando estas organizaciones como parte de la gestión de los recursos hídricos.

El diseño y la operación de las organizaciones de cuenca como formas institucionalizadas de cooperación pueden influir de manera significativa en la gestión de los recursos hídricos (Schmeier, 2014). Comprender el diseño

institucional de las organizaciones de cuenca puede ayudarnos a mejorar la eficacia de las mismas en la gestión del agua y a afrontar de mejor manera los desafíos actuales y futuros en relación con la gobernanza de este recurso natural (Gerlak y Schmeier, 2013).

Hablar de diseño institucional en las organizaciones de cuenca y el impacto que este puede tener en la gestión del agua nos remite necesariamente al tema político (Schlager y Blomquist, 2008), sobre todo al considerar que la toma de decisiones involucra a un grupo de actores de diferente naturaleza que tratan de imponer sus intereses particulares por encima de los demás. La agenda que logre imponerse desde el diseño institucional es la que determinará el curso de la organización, tomando en cuenta que las organizaciones se crean de manera deliberada dentro de un marco institucional existente (Svendsen, Wester y Molle, 2005). El aspecto político no es cosa menor, ya que puede ser la causa de su fracaso como organización. Algunos miembros pueden ver a estas instancias como un insumo de interés político o como una forma de acceder a ciertos espacios de poder (Dourojeanni, 2011).

Parte de la dinámica política relacionada con el diseño institucional de las organizaciones de cuenca tiene que ver con los criterios que deberían usarse para evaluar el éxito o el fracaso en el ejercicio de sus funciones. Huitema y Meijerink (2017) proponen cuatro dimensiones para evaluar el desempeño de las organizaciones de cuenca. Básicamente se cuestionan acerca de cuánto estas organizaciones cumplen con: 1) la *coordinación* entre los diferentes sectores que integran la organización; 2) la *rendición de cuentas* hacia los diferentes sectores del espectro político; 3) la *legitimidad*, observando por un lado la inclusión de diferentes sectores de la población y sus opiniones en la dinámica de la organización (legitimidad interna), y por otro lado la valoración que la población tiene acerca de los trabajos que se realizan en la cuenca (legitimidad externa); 4) y finalmente se encuentra la *efectividad ambiental*, en relación con la atención de problemas ecológicos.

Con base en los parámetros de diseño institucional y desempeño propuestos por Huitema y Meijerink (2017), se realizó el estudio de caso de un consejo de cuenca mexicano: el mencionado CCRM. Fue fundado hace más de 20 años y opera en una de las zonas más desérticas y de mayor escasez del recurso hídrico en el país.

En un primer momento, para conocer el marco jurídico en el que se desenvuelven los consejos de cuenca, y en particular nuestro caso de estudio, se revisó la Ley de Aguas Nacionales de 1992 y las posteriores reformas hechas en 2004, así como las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Mayo.

Posteriormente se llevó a cabo el análisis de contenido de las actas de reunión del CCRM, que incluyen las reuniones plenarias del consejo de cuenca, las del Grupo de Seguimiento y Evaluación, y las de la Comisión de Operación y Vigilancia. En total se revisaron 71 actas, desde la constitución del consejo el 30 de agosto de 2000 hasta la reunión del 14 de febrero de 2019. Estos documentos fueron proporcionados por la Comisión Nacional del Agua (Conagua) a través de varias solicitudes realizadas a la Plataforma Nacional de Transparencia Infomex.

De manera complementaria, se realizaron entrevistas semiestructuradas a miembros y ex miembros del CCRM. Entre ellos se incluye a funcionarios del Organismo de Cuenca Noroeste de la Conagua, funcionarios de la Comisión Estatal del Agua (CEA) del Gobierno del Estado de Sonora, funcionarios municipales pertenecientes a la cuenca del río Mayo, el gerente operativo del consejo de cuenca, usuarios de aguas nacionales y representantes del sector académico.

CASO DE ESTUDIO: EL CONSEJO DE CUENCA DEL RÍO MAYO

La cuenca del río Mayo se ubica al noroeste de México, entre los estados de Sonora y Chihuahua (ver mapa 1). Abarca una superficie de 27 541 km², que se extiende desde la sierra de San Luis hasta la desembocadura del río Mayo, en el Golfo de California. El límite de la cuenca incluye total o parcialmente 10 municipios: Álamos, Etchojoa, Huatabampo, Navojoa, Quires y Rosario, por parte de Sonora, y Chínipas, Moris, Ocampo y Uruachi, en el caso de Chihuahua. Se calcula que hay 361 582 personas habitando la región (INEGI, 2021), en la cual predomina el clima muy árido, semiárido y árido, con variantes de tipo cálido y semicálido (Pronacose, 2014).

Mapa 1
Límite territorial de la cuenca del río Mayo



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Conabio (2021).

El CCRM se instaló el 30 de agosto del año 2000. De acuerdo con las Actas del CCRM (2019), uno de los principales temas que se trataron desde los primeros años de operación fue la contaminación del río Mayo, provocada principalmente por el uso de fertilizantes y plaguicidas en la cuenca baja. Una respuesta ante esta cuestión fue la instalación de grupos especializados de trabajo que permitieran avanzar en el conocimiento del problema y, en consecuencia, proponer posibles soluciones. De esta manera, posteriormente se formularía el denominado Proyecto Emblemático para el Saneamiento de la Cuenca Baja del Río Mayo, el cual ha sido el programa de gestión con mayor seguimiento a lo largo de la historia del consejo.

Entre las problemáticas más recurrentes que se mencionan en las reuniones del CCRM y que llegan a generar consenso entre sus miembros para la

formulación de acuerdos se encuentran: el abastecimiento de agua potable para las ciudades de Álamos, Huatabampo y Quiriero; el control de inundaciones en el Parque Industrial de Navojoa y la ciudad de Huatabampo, así como la atención al fenómeno de la sequía que se presenta año con año a lo largo de la cuenca. De igual manera, algunas de las acciones alrededor de estas temáticas se centran en el establecimiento de grupos especializados de trabajo, con el fin de atender cada problemática de manera puntual, además de hacer solicitudes de coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno y actores no gubernamentales que permitan el planteamiento de posibles soluciones.

En 2007 se comenzó a trabajar en el perfeccionamiento del CCRM. Este procedimiento consistió en incorporar a la estructura del consejo todos aquellos sectores gubernamentales y no gubernamentales que señala la Ley de Aguas Nacionales. Además, se debían formular y aprobar las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento, que servirían como reglamento interno del consejo de cuenca. El proceso terminó con la elección del presidente, puesto que venía desempeñando el director general de la Conagua desde la instalación del CCRM y ahora está abierto a cualquier integrante interesado en el cargo y electo a través de la votación de los miembros del consejo.

En este sentido, en el mismo 2007 se instala la gerencia operativa, con el fin de tener a una persona responsable de hacer las gestiones de los acuerdos formulados en el pleno del consejo, así como llevar el seguimiento de los mismos. Posteriormente, se integraron a la estructura del CCRM los representantes de sectores medio ambiental y grupos étnicos, así como la Secretaría de Economía del gobierno federal. Por lo que respecta al reglamento interno, se llevaron a cabo varias revisiones, hasta que en 2013 se aprobó la versión final del documento. En ese mismo año se realizó la convocatoria para la elección del nuevo presidente, para lo cual se presentaron dos candidaturas. En el proceso resultó electo por mayoría de votos el presidente municipal de Álamos, que en aquel momento era el representante de las presidencias municipales ante el CCRM. Cabe mencionar que la presidencia del consejo es un cargo honorífico que se debe cumplir por un periodo de tres años y existe la posibilidad de reelegirse en una ocasión.

Posteriormente al perfeccionamiento, la labor del gerente operativo y del presidente del consejo se concentró en objetivos considerados como

prioritarios y acordes con las necesidades de los usuarios: con el sector industrial se trabajó el tema de la prevención de inundaciones; con el pecuario se planteó un programa de cosecha de agua; con el agrícola se le dio seguimiento al problema del saneamiento del río Mayo y la recuperación del cauce, y con los representantes del uso público-urbano se revisó el tema de la cultura del agua. Otras acciones estuvieron encaminadas a la constitución de órganos auxiliares que atendieran zonas específicas de la cuenca, como el caso del Comité de Cuenca del Arroyo Cuchujaqui y el Comité de Playas Limpias de Huatabampo.

La atención al tema de la sequía se ha mantenido vigente antes y después del perfeccionamiento. El trabajo más significativo que se desarrolló en el interior del CCRM fue el denominado Programa de Medidas Preventivas y de Mitigación de la Sequía: Cuenca del Río Mayo (Pronacose, 2014). Este documento, impulsado por la Conagua y elaborado en colaboración con el CCRM y la Universidad de Sonora, ha servido para orientar a los diferentes sectores y usuarios del agua acerca de las acciones prioritarias que realizar en temporadas de sequía. Para ello, aún siguen realizándose monitoreos coordinados por la Secretaría Técnica del Organismo de Cuenca Noroeste de la Conagua.

En los últimos años, el CCRM ha tratado de diversificar sus acciones en la cuenca. Si bien muchas de las problemáticas tratadas en el pasado siguen vigentes, como la contaminación del río Mayo y la falta de abastecimiento de agua potable en algunos municipios, se identifican algunas propuestas vinculadas con la preservación de los humedales, la implementación de un programa de reforestación y la promoción de la cultura de riesgo en relación con las inundaciones.

EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL CCRM

En el presente apartado se lleva a cabo el análisis institucional del CCRM, para lo cual se toman como referencia las reglas y la tipología para organizaciones de cuenca propuestas por Huitema y Meijerink (2017).

Autoridad

Los consejos de cuenca se definen como órganos colegiados de integración mixta orientados a la coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría entre la Conagua, los tres órdenes de gobierno, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad civil pertenecientes a una cuenca hidrológica (LAN, 2004, art. 3, fracc. XV). Esta definición hace énfasis en la concurrencia entre diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales, pero únicamente en términos de coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría. En el mismo sentido, cuando se observan las funciones atribuidas a los consejos de cuenca, predominan verbos como participar, promover, coadyuvar, colaborar, impulsar, auxiliar y apoyar (LAN, 2004, art. 13 bis 3). Estas acciones no se vinculan directamente con la gestión del agua de la cuenca, más bien se refieren a contribuir como órgano colegiado en la administración de las aguas. Por tal motivo, los consejos de cuenca no se encuentran empoderados, ni tienen la responsabilidad ni la autoridad para llevar a cabo funciones de gestión del agua. Por lo menos no de manera autónoma, ya que, al formar parte de una estructura vertical, la principal autoridad en la materia recae en el gobierno federal, a través de la Conagua.

Lo señalado en el párrafo anterior es extrapolable al caso del CCRM. En su reglamento interno, conocido como Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento, se retoman las facultades y atribuciones contenidas en la LAN. En dicho documento se puede observar que se replican los mismos verbos que limitan la participación del consejo en la gestión del agua: contribuir, participar, promover, coadyuvar, colaborar, impulsar, auxiliar y apoyar (CCRM, 2013). De esta manera, el CCRM es considerado básicamente como una instancia de carácter consultivo, con la capacidad de emitir opiniones y recomendaciones, y que en virtud de su estructura heterogénea pueden servir como enlace entre diferentes sectores gubernamentales y la sociedad.

[...] somos un órgano colegiado de integración mixta, dice la ley. Entonces nada más servimos para hacer reuniones y tocar temas, orientarlos y llevarlos a donde los deben atender. Ese es el trabajo del consejo de cuenca, platicado así muy simple. Ese es el trabajo de ser un gestor, y tenemos a toda la gente que debe estar ahí para hacer la gestión, pero al final el que la va a hacer es el congreso, el gobierno municipal, gobierno estatal o vamos a ser nosotros

[gobierno federal] a través de las diferentes dependencias (informante 1, Conagua).

Agregación

Dado el limitado margen de acciones que posee el CCRM para gestionar el agua de la cuenca, es claro que la toma de decisiones no recae en última instancia en esta organización. La mayoría de los acuerdos son formulados por la Conagua; aproximadamente dos terceras partes de los mismos son propuestos por este órgano de gobierno (Actas del CCRM, 2019). Por otro lado, los usuarios y las organizaciones de la sociedad civil tienen pocas posibilidades de incidir en la toma de decisiones. Si bien no se les limita el tomar la palabra y exponer sus demandas ante los miembros del consejo, ello no siempre se traduce en acuerdos o acciones a favor de estos grupos.

Límite

El área que administra el CCRM está delimitada por la cuenca del río Mayo, una extensión territorial basada en criterios hidrológicos. La zona de la cuenca trasciende los límites político-administrativos de municipios y entidades federativas, una característica considerada como esencial para una adecuada gestión de cuencas (Pochat, 2008).

En cuanto a la inclusión de actores en el interior del consejo, una primera disposición la establece la LAN cuando, en su capítulo IV, artículo 13 bis, se menciona que al menos 50% de los miembros deben ser usuarios de diferentes usos del agua y organizaciones ciudadanas o no gubernamentales; por otro lado, los representantes de los gobiernos estatales y municipales no deben sobrepasar 35% de la membresía, y la proporción restante corresponde a las dependencias del gobierno federal. Esto nos habla de una diversidad heterogénea que debe existir en el interior de todo consejo de cuenca, donde actores gubernamentales y no gubernamentales concurren para dar forma y estructura a estas organizaciones.

En la práctica se puede observar cómo estos actores gubernamentales y no gubernamentales llegan a formar parte del CCRM. Los representantes gubernamentales se asignan de manera directa, de tal manera que, al haber

dos estados en el interior de la cuenca, cada uno de los gobernadores de estas entidades tiene un lugar asegurado en el consejo. Lo mismo ocurre con siete dependencias del gobierno federal —Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sagarpa), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Economía (SE) y Secretaría de Energía (Sener)—; sus titulares se integran de manera automática como miembros del consejo. En el caso de los municipios, la representación recae directamente en la figura del alcalde; para efectos prácticos se ha optado por nombrar a un representante de los municipios por entidad federativa, de tal manera que los alcaldes de Sonora y Chihuahua eligen, respectivamente, a un miembro que los represente ante el consejo. De manera libre y abierta, el resto de los alcaldes municipales pueden asistir a cualquier reunión sin restricción alguna.

En el caso de los actores no gubernamentales, y particularmente el grupo de usuarios del agua, se aprecia que su designación debe pasar por un proceso deliberativo en el que los diferentes gremios eligen a quienes los representarán ante el consejo. Para ello existen las figuras de los Comités Locales de Usuarios y la Asamblea General de Usuarios, en los que se llevan a cabo los procesos de votación y designación de representantes. Estos mecanismos son programados y promovidos por la autoridad federal del agua a nivel local, en este caso el Organismo de Cuenca Noroeste de la Conagua. La influencia que tiene este órgano de gobierno sobre estos procedimientos es claramente significativa, ya que se encarga de organizar las reuniones y maneja una agenda propia que no necesariamente coincide con los tiempos, intereses y necesidades de los diferentes usuarios del agua.

Los comités, mira, ese es un problema que tenemos. Los comités nosotros los llamamos así, pero ellos nunca piensan que son un comité, ni nunca se vuelven a ver, entonces, cuando nosotros necesitamos alguna situación especial de trabajo, los volvemos a invitar y nosotros decimos que es el comité local, pero ya no van los mismos, ni suceden muchas cosas de ese tipo, pero esos ya son problemas, no sé cómo llamarlos, que es difícil mantener esos grupos por muchos problemas que tenemos (informante 1, Conagua).

De esta manera, sólo algunas personas se interesan por formar parte del consejo; generalmente son individuos cercanos a la Conagua o que han sido invitados de manera directa. Algo similar ocurre con los representantes de organizaciones de la sociedad civil, academia y grupos étnicos, los cuales son invitados directamente a formar parte del CCRM. Esto nos indica que la autoridad federal tiene la capacidad de decidir sobre quién puede y quién no puede formar parte del consejo.

Información

La prioridad del CCRM es contar con datos de carácter científico y técnico, que son proporcionados principalmente por la Conagua y la CEA para mantener informados a los miembros del consejo acerca de la situación actual de la cuenca y sus futuros escenarios hidrológicos. Se pone especial énfasis en el tema de la prevención y se abre la posibilidad de recabar la opinión de los miembros en relación con las problemáticas que los aquejan. En ciertos casos se trabaja de manera colaborativa con la academia para llevar a cabo estudios en torno a la cuenca del río Mayo. Uno de ellos fue el Programa de Medidas Preventivas y de Mitigación de la Sequía, que se realizó de manera conjunta con la Universidad de Sonora, con el objetivo de plantear algunas líneas de acción que sirvieran como herramienta de respuesta ante los fenómenos de sequía en la región (Pronacose, 2014).

Si bien la información disponible proviene de fuentes oficiales y es relevante para la toma de decisiones, un aspecto que no se ha tomado en cuenta es la colaboración transversal para el intercambio de información entre los miembros del CCRM. Aún está pendiente aprovechar de mejor manera la experiencia acumulada de organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros de investigación, especialistas y académicos, tanto regionales como nacionales y extranjeros, que se encuentren trabajando en la zona de la cuenca del río Mayo.

Recompensa

El financiamiento del CCRM proviene de las aportaciones gubernamentales del Ejecutivo federal a través de la Conagua y por parte del gobierno del estado de Sonora por medio de la CEA. Estas dos instancias se han dado

a la tarea de dotar de recursos financieros al consejo para mantenerlo en funcionamiento. Esta labor se realiza a través de convenios de coordinación que se firman de manera anual, cuyo acuerdo consiste en que el gobierno federal deposite una cierta cantidad de dinero en la cuenta del gobierno del estado de Sonora, para lo cual este último se compromete a poner un monto igual o similar y a administrar la totalidad de los recursos. Estas dos contrapartes presupuestales se destinan a dos diferentes fines: la aportación del gobierno federal se utiliza para el gasto operativo de la gerencia del consejo, lo cual involucra el pago de sueldos para el gerente operativo y su asistente, así como el pago de servicios y viáticos, mientras que la aportación del gobierno del estado debe ir dirigida a la elaboración de estudios y proyectos vinculados con la cuenca.

Estudios previos han revelado que el financiamiento que recibe el CCRM es insuficiente para llevar a cabo sus tareas operativas y de investigación en la cuenca (Parra Armenta y Salazar Adams, 2017; Pineda Pablos y Parra Armenta, 2019). Los miembros del consejo reconocen que el recurso que reciben es limitado y que en varias ocasiones se libera de manera tardía, lo que provoca el retraso en el pago de ciertos servicios propios de la gerencia operativa.

[...] nosotros tenemos que pagar la renta de la oficina, nosotros tenemos que pagar todos los gastos operativos, luz, teléfono, agua, todo tipo de servicios, limpieza de oficina. Tenemos que pagar todo eso y después nos lo regresan. Hasta este momento, por ejemplo, no me pagan la renta de la oficina de todo el año, ahorita tenemos cortado el teléfono y no lo vamos a conectar, estamos trabajando con nuestros celulares, y eso lo estamos pagando nosotros, el agua la estamos pagando nosotros, la luz nosotros la pagamos, no tenemos refrigeración, date cuenta. Yo te diría: Bueno, si tienen un presupuesto, ¿por qué no le meten? (informante 3, Gerencia Operativa).

La dependencia del presupuesto gubernamental y el nulo acceso a otras fuentes de financiamiento han llevado al CCRM a buscar alternativas que le permitan capitalizarse de una manera más autónoma para cubrir sus gastos de operación. Un primer paso fue llegar al acuerdo de establecerse como una asociación civil, cuya figura jurídica le permita captar recursos a través de donaciones de particulares, participar en convocatorias para el

financiamiento de proyectos de gestión en la cuenca, así como acceder a los beneficios que se deriven de convenios o tratados internacionales. También existe el interés de algunos de los miembros del consejo, principalmente del sector agrícola, para aportar recursos que ayuden a la operación (Actas del CCRM, 2019). Estas sólo han sido propuestas que no han llegado a concretarse; en la actualidad el consejo sigue operando exclusivamente con presupuesto gubernamental y con montos cada vez más limitados.

[...] los consejos pueden servir o pueden ser entes de gestión de recursos que no necesariamente tienen que depender del gobierno, es decir, creo que para allá va migrando ahorita porque les están pidiendo que se conviertan en AC, en una asociación civil, que pueda ser sujeta a todos los requerimientos fiscales que deben ser pero con una autonomía, bueno, no, una autonomía, sino más bien con una posibilidad de ejercicio de recursos [...] creo que ese es un avance importante que pudiera ser empujado por los organismos estos, y que le pudieran dar una posibilidad de ser gestores de sus necesidades (informante 2, ex representante de la Comisión Estatal del Agua del Estado de Sonora).

De acuerdo con las cinco reglas aquí revisadas y la tipología para organizaciones de cuenca presentada por Huitema y Meijerink (2017), el CCRM se cataloga como una organización de coordinación con algunos rasgos de asociación, al incorporar a actores locales. Cuenta con una estructura heterogénea conformada por miembros gubernamentales y no gubernamentales, pero no tiene la autoridad para incidir de manera directa en la gestión del agua de la cuenca. Se observa que su prioridad es fomentar la cooperación entre las partes que lo integran, así como informar a los diferentes actores acerca de la situación de la cuenca y recabar de ellos las opiniones o sugerencias correspondientes. Con esto, en la medida de lo posible, la autoridad competente (Conagua) decidirá en última instancia las acciones que llevar a cabo.

EL DESEMPEÑO DEL CCRM

A continuación se analiza el desempeño del CCRM en función de las cuatro dimensiones que Huitema y Meijerink (2017) proponen para evaluar el desempeño de las organizaciones de cuenca.

Coordinación

La coordinación con los tres niveles de gobierno es un elemento fundamental en el interior de los consejos de cuenca (LAN, 2004, art. 3, fracc. XV), sobre todo cuando en el apartado anterior hemos tipificado al CCRM como una organización de coordinación. En relación con las dependencias del gobierno federal, con excepción de Conagua, se observa que ha sido difícil mantener una coordinación intersectorial. El vínculo más cercano que existe es con Semarnat, cuyo representante tiene la ventaja de ser el coordinador de esta dependencia en el sur del estado de Sonora. Dicho funcionario cuenta con oficinas cercanas a la región de la cuenca, lo cual le facilita poder desplazarse hasta Navojoa o Álamos, las sedes donde regularmente se reúne el CCRM. La cercanía es la que permite tener contacto con esta dependencia gubernamental, con lo que no cuentan el resto de las dependencias federales (Sagarpa, Sedesol, SE, Sener, SHCP y Salud), ya sea porque los titulares se encuentran en las oficinas centrales de la Ciudad de México o porque es complicado para sus delegados o encargados de despacho viajar desde la capital del estado (Hermosillo) para atender a cada una de las reuniones del consejo. Esto ha complicado la coordinación con la mayoría de las dependencias del gobierno federal pertenecientes al CCRM, ya que tienen una presencia muy irregular y hasta el momento no se han creado las condiciones ni los mecanismos para hacerlos partícipes de manera constante en los trabajos del consejo.

Ojalá y algún día las podamos tener [a las siete dependencias del gobierno federal]. Y ojalá también algún día podamos tener una revisión transversal, no hemos logrado hasta ahorita manejar transversalidad institucional [...]. Es un paradigma muy difícil de vencer, las relaciones de coordinación institucional no son fáciles. Lo que nosotros hemos manejado hasta ahorita es que a las dependencias no les interesa, ellos cargan su propia agenda (informante 3, Gerencia Operativa).

La coordinación con los gobiernos estatales nos remite, en el caso de Sonora, a los acuerdos que se firman entre la Conagua y la CEA para el financiamiento del CCRM, además de la supervisión de obras hidráulicas a lo largo de la cuenca. Cabe destacar que la operación del consejo se concentra en las regiones media y baja de la cuenca, ubicadas en el estado de

Sonora. Por el contrario, se aprecia un escaso contacto con la parte alta de la cuenca perteneciente al estado de Chihuahua. Si bien no se ignora lo relevante que es la parte alta de la cuenca, el CCRM se ha concentrado a lo largo de los años en una dinámica de trabajo en la que no se involucra a Chihuahua, a pesar de que en la estructura formal dicho estado sigue formando parte del consejo. Entre los motivos que refieren los miembros del consejo se encuentran los temas de inseguridad y las largas distancias para asistir a las reuniones. Las ocasiones en que se han dado cita a alguna reunión son aquellas en que asisten las autoridades de las oficinas centrales de la Conagua (Actas del CCRM, 2019). Esta ausencia de Chihuahua involucra al gobierno estatal y a los municipios, así como a usuarios y sociedad organizada, lo cual denota que los trabajos alrededor de la cuenca se están realizando sin una perspectiva de gestión integral.

En una ocasión estuvimos con ellos, estuvimos con los presidentes de Ocampo, Moris y Uruachi, ellos nombraron al presidente de Ocampo como su representante ante el consejo, pero el presidente de Ocampo fue muy claro, él con toda claridad nos dijo que era muy difícil trasladarse de allá para acá por la inseguridad en el camino (informante 3, Gerencia Operativa).

Los de Chihuahua nunca han podido venir, yo no los conozco, pero por cuestiones geográficas es difícilísimo para ellos venir, tendría que ser en avión y no creo que tampoco estén para gastar en derrochar el dinero para venir hasta acá (informante 8, usuario del agua).

En lo que respecta a la coordinación con los municipios, esta se realiza principalmente por medio de los organismos operadores de agua potable. De esta manera, los ayuntamientos buscan crear los acuerdos de coordinación con la Conagua y la CEA que les permitan mitigar los problemas que aquejan a sus comunidades. Las solicitudes más frecuentes giran en torno a la gestión de recursos para obras de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como para la búsqueda e implementación de estrategias para prevenir inundaciones (Actas del CCRM, 2019). Es importante mencionar que, si bien existe la voluntad de trabajar de manera conjunta entre los tres niveles de gobierno, en la práctica no existen mecanismos en

el interior del CCRM que obliguen a las partes a cumplir sus compromisos o acuerdos plasmados en las actas de reunión.

Rendición de cuentas

El principal mecanismo de rendición de cuentas que pone en práctica el CCRM se relaciona con el informe de actividades que se presenta en la última sesión de cada año. En dicha reunión se exponen las tareas realizadas en los 12 meses precedentes y se plantean algunos de los objetivos y metas por alcanzar en el próximo año, todo ello acorde con el programa de trabajo del presidente del consejo. Se trata de una ceremonia en la que se espera reunir a la mayor cantidad de miembros y con lo que se cierra el periodo de actividades del año en curso. Al igual que en todas las reuniones del CCRM, existe la posibilidad de que cualquier persona externa al consejo asista a escuchar el informe sin restricción alguna. El único inconveniente radica en que no existen los medios para comunicar al público en general acerca de la celebración de estas reuniones, ya que la invitación formal se maneja de manera interna entre los miembros del consejo.

Además de este informe de actividades, en 2016 el CCRM estableció una contraloría social encargada de vigilar el manejo adecuado de los recursos financieros aportados por las entidades gubernamentales, así como procurar que se realice el gasto racional de dichos recursos, con el fin de avanzar en los procesos de gestión y cumplimiento de los acuerdos y objetivos del consejo de cuenca. Esta contraloría está integrada por dos miembros del CCRM electos por sus mismos compañeros. Los primeros en ocupar el cargo fueron una representante de los usuarios del sector industrial y un representante del sector académico (Actas del CCRM, 2019). El trabajo de la contraloría es apenas un primer paso encaminado a una rendición de cuentas de los aspectos financieros, principalmente para el control interno del consejo.

Por otro lado, es muy escasa la rendición de cuentas que se ofrece a la población externa al consejo de cuenca, lo cual se limita únicamente a la posibilidad de asistir a las reuniones y a la consulta de las actas de reunión. Estas últimas no se encuentran accesibles de manera directa, ya que es necesario solicitarlas a través del portal de transparencia del gobierno federal.

Legitimidad

La legitimidad se analiza a partir de dos dimensiones. Por un lado, se encuentra la legitimidad interna, relacionada con la inclusión de una amplia cantidad de sectores representados en la cuenca y sus respectivas posturas en las discusiones en el interior del consejo. Por otro lado está la legitimidad externa, que tiene que ver con el reconocimiento que existe por parte de la población en general sobre las acciones que realiza el CCRM.

La legitimidad interna en el CCRM se observa únicamente en la parte correspondiente al estado de Sonora, pero no es así en lo que respecta al estado de Chihuahua, que se encuentra alejado de los trabajos del consejo. Al tomar en cuenta la dinámica que se da con los actores sonorenses se aprecia que las opiniones y las posturas son bien recibidas entre los diferentes miembros. Si bien el diseño de la agenda proviene exclusivamente de los sectores gubernamentales, siempre se integra un apartado de asuntos generales al final de las reuniones, para que cualquier miembro tome la palabra y opine o sugiera aquello que considere relevante tratar en el consejo.

En lo referente a la legitimidad externa, se aprecia que las acciones que realiza el CCRM son poco reconocidas por la población de la cuenca. En general, son escasas las personas que saben de la existencia del CCRM, de su funcionamiento y de la labor que realiza en la cuenca. La presencia del consejo en la escena pública es muy reducida, y solamente aquellos cercanos a la organización o sus miembros tienen alguna referencia sobre los trabajos que realiza. Ha faltado hacer una mayor difusión de las actividades que lleva a cabo el CCRM, sobre todo cuando la LAN reconoce que el consejo tiene a su cargo difundir ampliamente entre sus miembros y la población de la cuenca la información y la documentación relevantes para la gestión del agua (LAN, 2004, art. 13 bis 3, fracc. XVI).

Fíjate que a lo mejor sí ha faltado difusión, y bastante difusión yo creo [...]. Realmente no hay una presencia del consejo de cuenca en los medios de comunicación, yo creo que a lo mejor ahí falta algún programa para estar dando a conocer qué es lo que se puede hacer a través del consejo de cuenca, qué es lo que se hace, qué es lo que se ha hecho, y todo ese tipo de cosas. A lo mejor sí faltaría una poquita de difusión, y que sobre todo fuera permanente (informante 7, sector académico).

Efectividad ambiental

La atención a problemas de índole ambiental por parte del CCRM se enmarca en una serie de temas que de manera recurrente se tratan en el interior de la organización. Un asunto prioritario desde los inicios del consejo fue atender y tratar de solucionar la contaminación de la cuenca baja del río Mayo. El seguimiento y el interés de los diferentes sectores por mitigar esta problemática derivaron en el diseño del denominado Proyecto Emblemático para el Saneamiento de la Cuenca Baja del Río Mayo, el cual permitió seguir tratando el tema durante un periodo prolongado de tiempo. A pesar de los esfuerzos en esta materia, no se ha podido llegar a una solución definitiva del problema. Otros temas tratados por el consejo son la sequía en diferentes regiones de la cuenca, el abastecimiento de agua potable para las ciudades de Álamos, Huatabampo y Quiriego, y el control de inundaciones en el Parque Industrial de Navojoa y la ciudad de Huatabampo. La constante en todos estos casos es que las acciones se han concentrado en formar grupos de trabajo entre los miembros del CCRM, que poco han aportado y servido para la resolución de estos conflictos.

Para solucionar el problema del abastecimiento de agua e inundaciones, las instancias gubernamentales de la Conagua y la CEA impulsaron la construcción de la presa Los Pilares-Bicentenario en el municipio de Álamos. De acuerdo con Jesús Armando Haro Encinas y Ramón Martínez Coria (2020), este proyecto atenta contra el patrimonio ecológico y biocultural de la región, al afectar a nueve comunidades de la etnia guarijío. En su momento, los guarijíos se rehusaron a negociar la venta de sus terrenos y viviendas para la edificación de la presa, ya que la consideraron sumamente perjudicial, debido a la pérdida de recursos naturales, lugares sagrados, panteones y sitios arqueológicos que son relevantes para su cultura y tradiciones. Además, varios de ellos manifestaron que no fueron debidamente informados ni consultados por parte del gobierno y que, por el contrario, hubo intentos de manipular a diferentes miembros de la comunidad para crear división dentro de la tribu. En este asunto, el CCRM se mantuvo al margen del conflicto y no se trató el tema en el interior del consejo; este sólo participó como foro receptor de las características y avances del proyecto.

Asuntos como el de la presa Pilares siempre se dieron a conocer, pero no fue un tema que se analizara en el marco del consejo de cuenca, son dos cosas

completamente diferentes. O sea, como problemática para alguno de los sectores nunca se manejó dentro del consejo. Nunca se buscó que en el consejo se hicieran mediaciones ni nada por el estilo [...]. Los asuntos de Pilares los resolvió la gente que estaba involucrada directamente con Pilares: la presidencia municipal de Álamos, el gobierno del estado y la Conagua, ellos son los que se encargaron de meterle mano a este asunto (informante 3, Gerencia Operativa).

En el CCRM se observa que los temas polémicos o aquellos con una fuerte carga política no son puestos a discusión en las reuniones; se reconocen y se tiene conocimiento acerca de ellos, pero se prefiere dejarlos en manos de las instancias gubernamentales correspondientes.

LA RELACIÓN ENTRE DISEÑO INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO

En este apartado se analiza la relación que existe entre el diseño institucional del CCRM y su desempeño, en particular la manera en que el primero afecta al segundo. Meijerink y Huitema (2017) destacan cuatro dimensiones detectadas en varios estudios internacionales, las cuales se consideran pertinentes para el caso mexicano.

El dilema de la (des)centralización

La LAN estableció que los consejos de cuenca fueran creados en México por acuerdo del consejo técnico de la Conagua (LAN, 1992, art. 11, fracc. V). Esto significa que estas instancias de participación desde el principio fueron concebidas como una iniciativa vertical de arriba hacia abajo, es decir, se le dio la facultad al gobierno federal para que determinara la instalación de los consejos de cuenca a lo largo del territorio mexicano. Esto dejó de lado la posibilidad de que en esta política fueran los mismos usuarios y la gente directamente vinculada con las cuencas quienes se organizaran para la gestión del agua.

Si bien es cierto los consejos de cuenca surgieron como una forma de descentralizar la gestión de los recursos hídricos a nivel de cuenca, también es cierto que la tradición centralista en el manejo de las aguas en México se ha mantenido (Sánchez Meza, 2012). Al analizar el caso del CCRM, se

observa que la capacidad que tiene la organización para influir en la gestión del agua se encuentra limitada desde las mismas funciones que le son atribuidas en la LAN, lo que se traduce en que la real toma de decisiones sea encabezada por la máxima autoridad en la materia, en este caso Conagua. Es por ello que el consejo cumple un rol más cercano a la coordinación entre entidades gubernamentales, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad civil. Esto permite que todos sus miembros se expresen de manera libre y abierta sobre sus inquietudes y necesidades, pero con la premisa de que la última palabra la tendrá el gobierno federal a través de la Conagua. Esta dinámica contraviene la LAN, la cual expresa que los consejos de cuenca no están subordinados a la Conagua o al Organismo de Cuenca correspondiente (LAN, 2004, cap. IV, art. 13, párr. 1).

En este sentido, los consejos de cuenca se encuentran inmersos en una política que pretende hacer partícipes de la gestión del agua a los actores regionales, pero en un entorno de diseño institucional vertical que mantiene aún prácticas de naturaleza centralista donde la máxima autoridad recae en el gobierno federal (Conagua), con lo cual se minimiza la capacidad de influir desde lo local.

Interacción institucional

La interacción institucional en el interior del CCRM se presenta a través de representantes de los tres niveles de gobierno. Lo que no queda claro es el rol que deben desempeñar estos actores para trabajar de manera conjunta bajo un enfoque de gestión integral. Existe un reglamento interno, pero el mismo no obliga a los actores a cumplirlo, y al final todo recae en la voluntad de los participantes. Este problema en la operación es algo que se viene acarreado desde la instalación misma del consejo, ya que desde el principio no se crearon los acuerdos institucionales que permitieran una adecuada inserción en la administración de los recursos hídricos desde una visión transversal. Un ejemplo de ello se encuentra al intentar hacer compatibles las diversas agendas de cada orden de gobierno, lo cual resulta complicado dadas las prioridades que cada quien atribuye a sus programas o planes de acción, en los cuales el consejo de cuenca no figura como el espacio de coordinación que facilite la interacción institucional a diferentes niveles.

La constante ha sido trabajar de manera sectorizada y a corto plazo, y cuando la situación se agrava se depende de la autoridad federal, con la cual hay que cabildar para cubrir las necesidades más inmediatas. Por ejemplo, los municipios están más interesados en resolver sus problemáticas en un lapso de tiempo no mayor a tres años, que es lo que dura un mandato, y esto se replica una y otra vez con el cambio de gobierno. En esta perspectiva, se pierde o diluye la planeación de gestión integral por cuencas.

Si bien existe el interés de estar en contacto y mantener una relación entre los diferentes órdenes de gobierno, en la práctica no se han materializado las estrategias concretas que lleven a un verdadero trabajo de coordinación. Un reflejo de ello es el escaso esfuerzo realizado para integrar a la parte alta y baja de la cuenca, en específico, la incorporación permanente del estado de Chihuahua en las actividades del CCRM. Mientras no se alcance la integración total de la cuenca, cualquier trabajo o manejo a lo largo de la región permanecerá como un ejercicio aislado y sin la relevancia adecuada, más allá del interés particular de algunos actores.

Recursos

La operación del CCRM se sostiene exclusivamente del financiamiento aportado por las entidades gubernamentales (Conagua y CEA), lo cual denota el grado de dependencia hacia estas instancias. Como ya se mencionó anteriormente, el consejo carece de la autoridad necesaria para llevar a cabo acciones de gestión del agua en la cuenca de manera autónoma, y dado que el flujo de efectivo que lo mantiene en funcionamiento proviene de los dos niveles más altos de gobierno, pareciera que la organización se encuentra supeditada a lo que hagan o dejen de hacer estos órganos de gobierno. Un ejemplo de ello es la percepción a la baja en el financiamiento, que llevó a que de 2018 a 2020 no se recibiera presupuesto (Conagua, 2020, 2021), lo que puso en peligro la operación y el futuro funcionamiento del consejo.

En este escenario, se aprecia cada vez más urgente la necesidad de contar con esquemas de financiamiento alternativos a las partidas gubernamentales. Existe la propuesta de crear una asociación civil que permita al consejo ser más autónomo, lo cual sería todo un reto y de entrada plantea un interrogante: ¿qué tan capacitado están el consejo y su personal para generar y administrar recursos de manera independiente? Lo más seguro

es que se tenga que pasar por un proceso de capacitación y contar con el capital humano necesario para esta nueva etapa, lo cual llevará tiempo y dedicación. Aquí es donde sería útil un verdadero apoyo y transversalidad entre las diferentes partes que componen el consejo, y que la experiencia de los diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales se comparta en beneficio de la organización.

Tiempo

Desde la instalación del CCRM en el año 2000 hasta la elaboración del presente texto han transcurrido 22 años de existencia. Se observa que su desarrollo ha sido lento y limitado por diferentes factores. A lo largo de este periodo, el consejo fue testigo de una reforma a la LAN (2004); la entrada y salida de autoridades federales, estatales y municipales en su estructura; el establecimiento de la gerencia operativa que comenzó a operar en 2008, y el cambio de la titularidad de la presidencia del consejo, antes a cargo de Conagua y ahora sujeta a votación directa de los miembros. Estos eventos han repercutido en que la organización se enfrente a diferentes dinámicas de trabajo a las que se ha tenido que ajustar para alcanzar niveles de estabilidad que le permitan operar adecuadamente. El resultado ha sido un desempeño caracterizado por el letargo en las actividades propias del consejo, y no un dinamismo orientado a intervenir de manera efectiva en la gestión por cuencas.

CONCLUSIONES

Los consejos de cuenca en México cuentan con un diseño institucional orientado hacia la coordinación en la gestión del agua. Una organización de este tipo se aleja por definición de todo rasgo de autoridad en la administración del recurso; sus facultades, contenidas en la LAN, así lo demuestran. Aun así, la labor de coordinación que deben llevar a cabo se ve obstaculizada por una serie de factores que limitan su desempeño. Esto no es sólo un problema de diseño de la política, sino también de implementación de la misma.

El caso del CCRM nos demuestra que aún existen retos importantes para consolidar una verdadera gestión por cuencas. Los trabajos de coordinación

intersectorial que partan de lo federal a lo local, y viceversa, presentan su mayor obstáculo cuando a la fecha no se han creado los acuerdos institucionales que permitan la participación de todos los actores pertenecientes al consejo. Lo más delicado de ello se encuentra en el ausentismo que existe de la parte alta de la cuenca: el estado de Chihuahua, sus municipios y sus usuarios se mantienen al margen de los trabajos del CCRM. Las consecuencias de esta sectorización van más allá de un simple criterio de inclusión, ya que repercuten en la resolución de problemas de manera coordinada a lo largo de la cuenca.

El modelo actual de consejos de cuenca no es aprovechado al máximo por los actores de la política. Si bien muchas de las acciones recaen en lo que haga o deje de hacer la autoridad del agua (Conagua), también es cierto que no se han hecho los esfuerzos suficientes para posicionar a los consejos de cuenca en la opinión pública. El reconocimiento de la población en general es mínimo, y es común concebir a estas instancias como parte de las estructuras de gobierno. Es aquí donde los usos y costumbres impactan de manera importante en el actuar de los consejos de cuenca (Pacheco-Vega y Basurto, 2008; Pérez Luján y Fuerte Celis, 2019) y, por consecuencia, en detrimento de su desempeño.

Las críticas acerca de que los consejos de cuenca son mecanismos centralizados y carentes de capacidades para la gestión del agua (Cotler Ávalos, 2020; Hidalgo-Toledo, Hernández-Arce y Vargas-Velázquez, 2019; Pineda Pablos y Parra Armenta, 2019; Scott y Banister, 2008; Sosa-Rodríguez y Castro Ruiz, 2020; Torregrosa *et al.*, 2010; Wilder, 2010) se encuentran fuertemente vinculadas con un diseño institucional de origen. Pedirles a los consejos más de lo que sus facultades les otorgan involucra un cambio en las reglas del juego. Actualmente se debate en México lo que sería una Ley General de Aguas, y se desconoce en qué términos pudiera afectar o beneficiar al ejercicio de los consejos de cuenca. En este sentido, como refieren Judith Domínguez y Roberto Olivares (2015), es indispensable aprovechar la experiencia acumulada de más de 20 años de operación de estas instancias en el territorio mexicano. Organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2013) recomiendan trabajar con diseños personalizados y no tanto con un diseño único de consejos de cuenca. Esto consiste en ajustar cada organización a las necesidades particulares de su cuenca, atendiendo prioridades y

retos específicos desde lo local. Incluso cabe cuestionarse si un cambio es necesario, o si es conveniente fortalecer el modelo actual con ajustes que obliguen a los miembros a actuar en beneficio de las cuencas, y que no se confíe solamente en la buena voluntad de las partes.

BIBLIOGRAFÍA

- Actas del CCRM (2019). *Actas de las sesiones del Consejo de Cuenca del Río Mayo, periodo agosto de 2000 a febrero de 2019*. Hermosillo: Organismo de Cuenca Noroeste de la Comisión Nacional del Agua.
- Consejo de Cuenca del Río Mayo (CCRM) (2013). *Reglas generales de integración, organización y funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Mayo*. Álamos: Comisión Nacional del Agua.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) (2021). *Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad*. Disponible en <<http://www.conabio.gob.mx/informacion/gis/>> [consulta: 17 de marzo de 2021].
- Comisión Nacional del Agua (Conagua) (2020). “Respuesta oficial remitida por la Coordinación General de Atención de Emergencias y Consejos de Cuenca de la Conagua a través del portal de transparencia México Infomex”. Solicitud No. 1610100115120, 18 de junio de 2020. Ciudad de México.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua) (2021). “Respuesta oficial remitida por la Coordinación General de Atención de Emergencias y Consejos de Cuenca de la Conagua a través del portal de transparencia México Infomex”. Solicitud No. 1610100006121, 14 de enero de 2021. Ciudad de México.
- Cotler Ávalos, Helena (2020). “La sustentabilidad del agua: entre la integridad y la gobernanza de las cuencas”. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad* 33 (93): 41-55. <<https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202093-02>>.
- Domínguez, Judith, y Roberto Olivares (2015). “Fortalecer la gobernanza del agua en México: las reformas a los consejos de cuenca”. *Cuencas de México* 2: 30-35.
- Dourojeanni, Axel (2011). “El error de crear organizaciones cuenca sin las atribuciones necesarias para cumplir sus roles”. *Revista Virtual Redesma* 5 (1): 51-58.
- Galindo Sosa, José Alfredo, y José Brambila Bernal (2016). “Los consejos de cuenca y la participación social en la gestión del agua (segunda parte)”. *Cuencas de México* 4: 35-43.
- Gerlak, Andrea K., y Susanne Schmeier (2013). “River basin organisations: Tackling questions of design and effectiveness”. *Global Dialogue* 15 (2): 61-68.
- Haro Encinas, Jesús Armando, y Ramón Martínez Coria (2020). *Patrimonio biocultural y despojo territorial en el Río Mayo. Los guarijíos de Sonora y el proyecto de presa Los Pilares-Bicentenario*. Hermosillo: El Colegio de Sonora.

- Hernández-Suárez, Cleotilde (2011). “Nueva política del agua y herencias centralizadoras: el Consejo de Cuenca del Valle de México”. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo* 8 (3): 303-327.
- Hidalgo-Toledo, Jorge Arturo, Cipriana Hernández-Arce y Sergio Vargas-Velázquez (2019). “River basin organization, the best path towards integrated water resources management?” En *Water Policy in Mexico: Economic, Institutional and Environmental Considerations*, coordinado por Hilda R. Guerrero García Rojas, 153-169. Cham: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-76115-2_8>.
- Hooper, Bruce (2006). *Key Performance Indicators of River Basin Organizations*. Illinois: US Army Corps of Engineers/Institute for Water Resources.
- Huitema, Dave, y Sander Meijerink (2017). “The politics of river basin organizations: Institutional design choices, coalitions, and consequences”. *Ecology and Society* 22 (2): 42. <<https://doi.org/10.5751/ES-09409-220242>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021). *Censo de población y vivienda 2020*. Disponible en <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>> [consulta: 6 de mayo de 2021].
- Kauffer, Edith F. (2005). “El consejo de cuenca de los ríos Usumacinta y Grijalva: los retos para concretar la participación y la perspectiva de cuencas”. En *Problemas socio-ambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México*, coordinado por Sergio Vargas y Eric Mollard, 195-218. Jiutepec: Institute pour le Recherche de Développement/Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Ley de Aguas Nacionales (LAN) (1992). *Ley de Aguas Nacionales de 1992*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de diciembre de 1992. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Ley de Aguas Nacionales (LAN) (2004). *Ley de Aguas Nacionales de 2004*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 2004. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Meijerink, Sander, y Dave Huitema (2017). “The institutional design, politics, and effects of a bioregional approach: Observations and lessons from 11 case studies of river basin organizations”. *Ecology and Society* 22 (2): 41. <<https://doi.org/10.5751/ES-09388-220241>>.
- Mollard, Eric, Sergio Vargas y Philippus Wester (2010). “Social participation in Mexican river basin organizations: The resilience of coalitions”. En *Social Participation in Water Governance and Management. Critical and Global Perspectives*, coordinado por Kate A. Berry y Eric Mollard, 115-135. Londres: Earthscan.
- Molle, François, Philippus Wester y Phil Hirsch (2007). “River basin development and management”. En *Water for Food, Water for Life: A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*, coordinado por David Molden, 585-624. Londres: Earthscan.

- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2013). *Making Water Reform Happen in Mexico*. OECD Studies on Water, OECD Publishing. <<https://dx.doi.org/10.1787/9789264187894-en>>.
- Ostrom, Elinor (1986). "An agenda for the study of institutions". *Public Choice* 48: 3-25. <<https://doi.org/10.1007/BF00239556>>.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner y James Walker (1994). *Rules, Games, and Common-pool Resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Oswald Spring, Ursula, y Anita Breuer (2021). "Agenda 2030 y nexos entre seguridad de agua, energética y alimentaria: el caso de Huexca, Morelos". *Veredas. Revista del Pensamiento Sociológico* 40: 61-93.
- Pacheco-Vega, Raul (2020). "Governing urban water conflict through watershed councils: A public policy analysis approach and critique". *Water* 12 (7): 1849. <<https://doi.org/10.3390/w12071849>>.
- Pacheco-Vega, Raúl, y Fernando Basurto (2008). "Instituciones en el saneamiento de aguas residuales: reglas formales e informales en el Consejo de Cuenca Lerma-Chapala". *Revista Mexicana de Sociología* 70 (1): 87-109. <<https://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2008.001.6115>>.
- Parra Armenta, Erik Misael, y Alejandro Salazar Adams (2017). "La gestión integral del agua en dos consejos de cuenca del noroeste de México". *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento* 5 (15): 79-94. <<https://doi.org/10.22201/enesl.20078064e.2017.15.62580>>.
- Pérez Luján, Enrique, y María del Pilar Fuerte Celis (2019). "Reglas informales en los consejos de cuenca. El caso del río Santiago". *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* 26 (74): 201-231. <<https://doi.org/10.32870/espiral.v26i74.7047>>.
- Pineda Pablos, Nicolás, José Luis Moreno Vázquez y Rolando Enrique Díaz Caravantes (2019). "La capacidad institucional de los consejos de cuenca en México. El caso del Alto Noroeste, 1999-2017". *Región y Sociedad* 31: e1029. <<https://doi.org/10.22198/rys2019/31/1029>>.
- Pineda Pablos, Nicolás, y Erik Misael Parra Armenta (2019). *Los consejos de cuenca en México: capacidad institucional, marco legal nacional y casos empíricos de Sonora*. Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- Pochat, Víctor (2008). *Principios de gestión integrada de los recursos hídricos: bases para el desarrollo de planes nacionales*. Global Water Partnership. Disponible en <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2011/10/principios_gestion_integrada_recursos_hidricos.pdf> [consulta: 29 de enero de 2021].

- Programa Nacional contra la Sequía (Pronacose) (2014). *Programa de medidas preventivas y de mitigación de la sequía: Cuenca del Río Mayo*. Conagua/Pronacose/Universidad de Sonora.
- Rosas Huerta, Angélica, y María Griselda Günther (2020). “Un acercamiento institucional a la gestión del agua ante el cambio climático en la Ciudad de México”. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad* 33 (92): 55-77. <<https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202092-03>>.
- Sánchez Meza, Juan Jaime (2012). *El mito de la gestión descentralizada del agua en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Schlager, Edella, y William Blomquist (2008). *Embracing Watershed Politics*. Boulder: University Press of Colorado.
- Schmeier, Susanne (2014). “Opening the black box of river basin organisations”. En *Global Water: Issues and Insights*, coordinado por R. Quentin Grafton, Paul Wyrwoll, Chris White y David Allendes, 65-68. Canberra: Australian National University Press.
- Schmeier, Susanne (2015). “The institutional design of river basin organizations. Empirical findings from around the world”. *International Journal of River Basin Management* 13 (1): 51-72. <<https://doi.org/10.1080/15715124.2014.963862>>.
- Scott, Christopher A., y Jeff M. Banister (2008). “The dilemma of water management ‘regionalization’ in Mexico under centralized resource allocation”. *International Journal of Water Resources Development* 24 (1): 61-74. <<https://doi.org/10.1080/07900620701723083>>.
- Sosa-Rodríguez, Fabiola S., y José Luis Castro Ruiz (2020). “Evaluación de la gestión integrada de los recursos hídricos: retos y avances”. En *La gestión de los usos del agua en tres subregiones hidrológicas: Río San Juan, Valle de México y Bajo Grijalva*, coordinado por Ismael Aguilar-Benítez, 255-283. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Svendsen, Mark, Philippus Wester y François Molle (2005). “Managing river basins: An institutional perspective”. En *Irrigation and River Basin Management: Options for Governance and Institutions*, coordinado por Mark Svendsen, 1-18. Wallingford: CABI Publishing/International Water Management Institute.
- Torregrosa, María Luisa, Luisa Paré, Karina Kloster y Jordi Vera (2010). “Administración del agua”. En *El agua en México: cauces y encauces*, editado por Blanca Jiménez, María Luisa Torregrosa y Luis Aboites, 595-624. México: Academia Mexicana de Ciencias/Comisión Nacional del Agua.
- Tortajada, Cecilia (2005). “River basin management: Approaches in Mexico”. *VertigO. La Revue Électronique en Sciences de L’environnement* 2. <<https://doi.org/10.4000/vertigo.1927>>.

Vera Cartas, Jordi (2005). “Participación, consejos de cuenca y política hidráulica mexicana: El caso de la costa de Chiapas”. En *Problemas socio-ambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México*, coordinado por Sergio Vargas y Eric Mollard, 276-297. Jiutepec: Institute pour le Recherche de Développement/ Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

Wilder, Margaret (2010). “Water governance in Mexico: Political and economic apertures and a shifting state-citizen relationship”. *Ecology and Society* 15 (2): 22. Disponible en <<https://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss2/art22/>>.

Erik Misael Parra Armenta

Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de Sonora. Investigador independiente. Temas de especialización: gobernanza del agua, gestión integrada de los recursos hídricos, organizaciones e instituciones. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5199-5114>.

