

## **Luces y sombras de las aguas mexicanas del siglo XXI**

Luis Aboites Aguilar

El Colegio de México

Lo que sigue es una reflexión sobre la naturaleza de las aguas de este país en el siglo XXI. Tal reflexión se basa en una perspectiva histórica más o menos larga, una de las pocas ventajas con que contamos los historiadores.

Una manera muy hídrica de distinguir los siglos XIX, XX y XXI es afirmar que más o menos entre 1880 y 1980 tuvo lugar el surgimiento, auge y caída de un modelo de manejo del agua que en general podemos denominar de expansión, o expansivo. Quizá como nunca antes en la larga historia humana, en esos cien años la sociedad logró acrecentar la capacidad de controlar, aprovechar y usar más y más agua.

En términos muy generales ese modelo tiene al menos tres componentes. El primero es el tecnológico-económico, que posibilitó una verdadera revolución en la escala de los aprovechamientos. Esta nueva capacidad convirtió a los usos del agua en espléndido campo de negocios para los capitalistas, por ejemplo en el ramo hidroeléctrico y en el de grandes proyectos de irrigación. El segundo es que esa revolución propició el involucramiento creciente y diverso de los Estados y de los dineros gubernamentales en el aprovechamiento industrial, agrícola y urbano de los nuevos volúmenes disponibles. Daba igual la orientación político-ideológica de esos gobiernos, pues lo mismo hicieron Mussolini y

Franco que Roosevelt o Stalin y en México lo mismo hicieron presidentes conservadores y proempresariales como Plutarco Elías Calles y Miguel Alemán o Lázaro Cárdenas, más cercano a obreros y campesinos aunque también muy interesado en favorecer a la clase empresarial. El tercer componente era una ideología de claro sello optimista acerca de las posibilidades de la sociedad, que en verdad se consideraban casi infinitas, de dominar y controlar la naturaleza. Casi nada de la naturaleza, para decirlo burdamente, podía obstaculizar el movimiento de la sociedad cuando ésta requería mayores cantidades agua, ya fuera para los grandes negocios o para los planes gubernamentales. Tal es el siglo de la expansión hídrica. Lo que mejor encarna en México ese modelo es la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), creada en 1946 y extinguida en 1976.

Antes de 1880 y después de 1980 el modelo de usos del agua era y es distinto al de la expansión que se acaba de mencionar. Si se quiere, la propuesta en este sentido consiste en decir que en materia de usos del agua en México, el siglo XXI empezó en realidad en 1980 y quién sabe cuándo llegará a su fin. Sería materia de otro trabajo hacer una reflexión sobre cómo se conectan estos “siglos mexicanos” con las tendencias mundiales desde 1880. Hay muchas razones para pensar que la experiencia de nuestro país es expresión o ejemplo concreto de aquellas tendencias. Pero lo que procede ahora es hablar del siglo XXI mexicano.

¿Por qué afirmar que el siglo XXI comienza en 1980? En la década de 1980, la llamada “década perdida” de la historia latinoamericana, la economía mexicana vivió uno de sus periodos más oscuros, en gran medida por la crisis de la deuda externa y por una

crisis fiscal. Hubo indicadores que descendieron, como los salarios reales, los precios del petróleo, el gasto público y el crecimiento económico; y hubo indicadores que ascendieron, por ejemplo las tasas de interés, el desempleo, la pobreza y la inflación, que llegó a tres dígitos.

En ese contexto tuvo lugar un cambio fundamental en el ramo de aguas, algo que por desgracia no ha merecido mayor atención. Se trata de un cambio en la relación Estado-sociedad. Para decirlo de manera simple, en esos años el Estado dejó de gastar en el ramo al tiempo que comenzó a cobrar más por los usos del agua. Si antes se presumía el gasto (por ejemplo anunciando las miles de hectáreas abiertas al riego cada año o los miles o millones de habitantes beneficiados por las obras de agua potable y alcantarillado), desde entonces comenzó a presumirse el ingreso (por ejemplo el aumento en la recaudación por derechos de agua o la de los organismos operadores de agua potable). Tal cambio se justificaba por la crisis fiscal del Estado, pero no solamente. Hallaba su fundamento en ideas que consideraban la urgencia de valorizar al agua, pensando en que así se distribuiría y consumiría de manera más eficiente. Esa valorización y mayor eficiencia tendrían también repercusiones fiscales, pues el Estado podría hacerse de fondos para reforzar su gasto e inversión. Recuerdo a altos funcionarios de la CONAGUA decir en 1993 o 1994 que pronto, si bien a otra escala, este organismo sería algo así como el PEMEX del agua, por su aportación económica al erario federal.

Este cambio como se dijo marca el fin del siglo XX y abrió paso al siglo XXI, así entendido. Con más precisión, la definición de nuestro siglo XXI tiene que ver con un

cambio radical en los tres componentes enunciados al principio y en las relaciones entre ellos. Tales cambios son los siguientes: a) los usos del agua dejan de ser el gran negocio para el capital privado, b) el Estado reduce su gasto e inversión en el ramo, y c) el optimismo es sustituido por un pesimismo que insiste en que la gran expansión humana sobre el agua del siglo XX ha sido perjudicial para la naturaleza y para la propia sociedad.

Vayamos por partes. Según *Las estadísticas del agua en México*, elaboradas y publicadas por la CONAGUA, la inversión (pública y privada) en el sector hidráulico no ha dejado de disminuir en los últimos 30 años, aunque en los últimos tres o cuatro años la tendencia parece haber comenzado a revertirse. De cualquier modo, cabe hacerse la pregunta de qué tanto ese descenso de la inversión total en México ha sido resultado de un fenómeno en ascenso, a saber, el pesimismo. Este ha puesto en duda la que antes se consideraba casi infalible capacidad social de someter a la naturaleza. Dicho de otro modo ¿qué tanto el origen del problema contemporáneo del agua reside en que ni de lejos el pesimismo y el ambientalismo consecuente han logrado constituirse ni en un buen negocio para los empresarios ni en un espacio de lucimiento y legitimación para los políticos, dos cosas que antes sí ocurrían? Por lo visto no es tan impactante declarar “Hemos detenido la sobreexplotación de los acuíferos” que anunciar “hemos abierto 50,000 hectáreas nuevas al riego”. Si es así cabe preguntarse ¿qué tanto los negocios privados en torno al agua dependían antes del crecido gasto gubernamental? Pensemos en las constructoras privadas que desde 1941 comenzaron a hacerse cargo de la obra pública en este ramo. Habría que revisar la historia de la formación y crecimiento de ICA (nacida en 1948), una de las más importantes firmas constructoras privadas mexicanas. No puede dejar de pensarse en la

importancia del gasto público como motor de la formación de esa empresa. Además, no hay que olvidarlo, era apenas una de varias empresas más.

En contraste, cabe preguntarse por qué no se ha cumplido la apuesta de la década de 1990 en torno a la expansión de las actividades empresariales en este ramo de la riqueza pública. Para precisar ¿dónde está la ICA del agua potable en México o la ICA del combate a la contaminación o la ICA del mejoramiento de la calidad del agua? ¿La han sustituido empresas transnacionales? ¿Puede decirse que ha fallado la apuesta privatizadora, basada en la valorización del recurso, que con tanta fuerza y algarabía se esgrimió en la década de 1990? Para muchos la confirmación del fallo privatizador es una excelente noticia. Pero el asunto no parece tan simple.

Mueve a risa si no fuera tan dramático y hasta trágico comparar el presupuesto de la CONAGUA en años recientes con el presupuesto con que contaba la Secretaría de Recursos Hidráulicos en la década de 1940. En 1946 la SRH recibió 15.7% del presupuesto total de egresos del gobierno federal.<sup>1</sup> Si aplicáramos tal porcentaje al presupuesto federal de los últimos años (de alrededor de 3.7 billones de pesos), llegaríamos a una cantidad cercana a los 500,000 millones de pesos.<sup>2</sup> ¿Cuánto ha recibido la CONAGUA en la última década? Alrededor de 10,000 millones, aunque en los últimos dos o tres años ha aumentado

---

<sup>1</sup> Adolfo Orive Alba, *La política de irrigación en México*, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1960, 82.

<sup>2</sup> El presupuesto general de egresos de la federación para el año 2012 es de 3 billones, 707 mil millones de pesos, 4.1% superior en términos reales al de 2011. Véase David Márquez Ayala, "Reporte económico", *La Jornada*, 26 de diciembre de 2011.

hasta 30,000 millones de pesos (cifras en precios corrientes). Pero ni siquiera con el aumento reciente la CONAGUA ha logrado atraer 1% del presupuesto federal. Queda claro que en esa reducción presupuestal de más de 15 veces se esconden algunos de los cambios principales entre los siglos XX y XXI. El más simple es decir que en el siglo XXI el agua no es ni de lejos prioridad del Estado mexicano. Pero lo que es más grave es que, a juzgar por el comportamiento de la inversión privada mencionado antes, el agua tampoco parece ser prioridad de los capitalistas.

Lo anterior marca una diferencia clara de las aguas del siglo XXI con las del modelo expansivo del siglo XX. En éste el gobierno gastaba en aras de la “grandeza de la nación”, como rezaba el lema de la SRH. Las cifras bastante conocidas sobre los aumentos de las superficies bajo riego, en la cobertura del agua potable y alcantarillado y en la generación de hidroelectricidad, todo eso entre 1930 y 1980, son reflejo de tal prioridad. A pesar de abusos, corruptelas, autoritarismos, la inversión pública promovía la inversión privada, aumentaba la capacidad de producción agrícola e industrial y mejoraba las condiciones de vida de crecientes sectores de la población urbana, cada vez más numerosa. En ese sentido no hay singularidad mexicana. Bien sabemos que el modelo expansivo se reprodujo por esos mismos años en buena parte del planeta.

Frente a esas prioridades del siglo XX en materia de agua: ¿qué objetivos equivalentes tiene el Estado en el siglo XXI? ¿Cuidar el medio ambiente? ¿Combatir la sobreexplotación y la contaminación del recurso? ¿Alcanzar la cobertura al 100% en agua potable y alcantarillado? ¿Garantizar los derechos humanos con respecto al agua? Salvo su

mejor opinión, no se distingue un proyecto gubernamental en materia de agua, equivalente al del siglo XX.

Si no parece ser prioridad ni de capitalistas ni de autoridades gubernamentales, cabe preguntarse entonces a quién sí le interesa el agua. ¿De quién sí es prioridad? ¿Quién encara el pesimismo que entrañan los problemas ambientales, en particular la sobreexplotación de los acuíferos y la contaminación? La respuesta rápida es decir que a la sociedad sí le interesa el agua. Pero como “sociedad” es un término muy amplio y vago, es necesario desagregar, distinguir, precisar.

Hay varios grupos sociales que sí se interesan por el agua. Por principio de cuentas le interesa a un puñado de empresarios que han sacado ventaja de las nuevas legislaciones para acrecentar su dominio sobre los derechos del agua, por ejemplo los agricultores dedicados a la horticultura de exportación y los estableros dedicados a la producción lechera a gran escala (La Laguna), las cervecerías, la Coca Cola y las empresas que explotan el mercado del agua embotellada. La concentración de los usos del agua en manos de grupos empresariales parece un saldo bien consolidado luego de tres décadas de iniciado el nuevo siglo. Aquí conviene hacer una precisión. No es que antes de 1980 no hubiera desigualdad en torno al acceso al agua o que faltaran empresarios acaparadores. Por supuesto que los había, sólo hay que recordar que pese a la reforma agraria la tenencia de la tierra y del agua distaba de ser justa en los distritos de riego del noroeste del país. Pero lo que no había era el grado de desigualdad que exhibe ahora el sector, acicateado por fenómenos como la compra y/o renta de derechos de agua y de tierras ejidales. La creciente

desigualdad social, y la concentración de la riqueza que trae aparejada, resultan ser componente esencial y la principal sombra de las aguas mexicanas del siglo XXI.

Otro grupo social, mucho más heterogéneo, también tiene gran interés por el agua. Se trata de todos aquellos que administran el recurso con base en sus organizaciones locales, con sus propias directivas, como han venido haciéndolo durante décadas si no es que durante siglos. Es el mundo de la pequeña irrigación, del agua local, pueblerina, ubicada al lado de los ríos del territorio nacional. Otro grupo interesado es el de aquellos que se ven afectados por la construcción de grandes obras de infraestructura hidráulica, como presas (La Parota) y acueductos (Independencia), o por las inundaciones cada vez más frecuentes y destructivas ya sea en Chiapas y Tabasco o en localidades del valle de México que cada determinado tiempo ven inundadas sus casas con aguas blancas y negras.

Todavía pueden contarse otros dos grupos muy interesados por el agua. Uno de ellos es el de los vecinos pobres de las ciudades y del campo que con trabajos y muchas horas de empeño consiguen el líquido para sus necesidades diarias. Se trata de cerca de 15 millones de habitantes que carecen del servicio público. Tal es la cifra oficial, pero es urgente averiguar cuántos millones más que sí están conectados a la red del servicio público en realidad no lo están o lo están de manera muy dudosa y precaria, en vista de la mala calidad del servicio y del líquido mismo.

El otro grupo interesado por el agua es el de los científicos. De verdad que llama la atención el interés que ahora despierta el agua y sus diversos usos entre la comunidad



científica, un fenómeno que no existía o muy poco antes de 1980. Este interés por las distintas facetas y componentes de los usos del agua puede considerarse por tanto una de las peculiaridades del nuevo siglo. Existe una red de estudiosos del agua que cuenta con más de 300 miembros, mexicanos y extranjeros, la famosa RISSA. Esos expertos investigan, forman jóvenes investigadores, se reúnen, publican, opinan, disienten, documentan, comparan las legislaciones de otros países, polemizan; algunos pocos viajan incesantemente por el mundo. Conocen las grandes obras de Turquía, China, recorren países africanos, Indonesia, o de América Latina como Chile, saben de la administración de cuencas en Francia y España, conocen al dedillo la historia del Tennessee Valley Authority o la muy dramática del valle de Owen que sucumbió ante la demanda de la poderosa ciudad de Los Angeles. Algunos de ellos conocen al detalle los contenidos de las conferencias internacionales sobre el agua, celebradas de tiempo en tiempo desde la década de 1970. Imparten cursos especializados y últimamente han echado a andar programas de posgrado en temas relacionados con el manejo del líquido.

Y es en esta diversidad de grupos sociales que sí se interesan por el agua donde a mi juicio reside la luz más potente de las aguas mexicanas del siglo XXI. Serán esos grupos y nadie más los que se darán a la tarea de caracterizar y redefinir los componentes principales de las aguas del nuevo siglo. Pero la sociedad sola no podrá ir muy lejos; requiere al Estado. El problema es cómo lograr que al Estado le interese tal conexión, cómo hacer que el Estado se sienta necesitado de las luces de los grupos sociales; cómo hacer que el Estado vuelva a contar con un proyecto explícito a favor de la diversidad social en materia de aguas, es decir, cómo hacer que el Estado vuelva por sus fueros pero que vuelva por sus

fueros de otro modo, de un modo más eficiente, equitativo, moderno; cómo hacer en suma para que empuje hacia la grandeza de la nación y de paso hacia la grandeza del planeta. Por lo pronto, en esa conexión o coalición o alianza los grupos sociales tendrían que obligar al Estado a fortalecer como nunca antes sus medios institucionales y presupuestales. Por esa razón, en México el asunto fiscal es clave (y no sólo en materia de aguas). Dicho de manera simple, lo que se necesita es acabar lo más rápido posible con el siglo XXI, ese que empezó en 1980. Tal debería ser el principal propósito y la orientación general de un plan en torno a las aguas mexicanas del siglo XXI, un plan que apunte a reducir sombras y a agrandar luces.

Según este punto de vista, no buscar tal conexión o coalición dejaría el camino libre a la prolongación del siglo XXI. Y muy seguramente tal prolongación no sería otra cosa que confiar en que llegará el día en que los empresarios descubran la manera de hacer grandes negocios combatiendo las sombras del agua, es decir, el acaparamiento, la sobreexplotación y la contaminación, las tarifas regresivas que se cobran por los servicios de agua potable y alcantarillado, la insuficiente cobertura y mala calidad de esos mismos servicios, las inundaciones y las excepciones y privilegios fiscales. Pero confiar en que el destino dará semejantes vueltas parece suicida. Significaría resignarse a vivir bajo unas sombras aún más densas de un muy largo siglo XXI.