

Repaso histórico del agua en México – Parte III (1970 a la fecha)

Autor:
Adrián Pedrozo Acuña
Fecha de publicación:
24 de octubre de 2020



Autor: Lucía Vergara García - Mina Peñasquito

Manejo del agua
en la historia de México.

Llegamos a la última parte de nuestra breve revisión del manejo del agua en la historia de México. Retomamos el relato a partir del parteaguas que significó la modificación del artículo 27 en 1970.

El optimismo tecnológico, común a las ideologías opuestas de los presidentes Cárdenas y Alemán, era el reflejo de la atracción por la infraestructura hidráulica de gran escala que se registró en todo el mundo, particularmente en los Estados Unidos de América y la en la Unión Soviética. Este fue el sello de la gestión del agua hasta finales del siglo XX, cuando los costos sociales y ambientales de estas obras comenzaron a hacerse evidentes en todo el planeta.

Aboites (2009) sitúa cronológicamente el cambio de modelo de gestión del agua en dos momentos del México moderno: la desaparición de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en 1976, y la expedición de la Ley de Aguas Nacionales, en 1992. La desaparición de la SRH para dar paso a la creación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos mantuvo como objetivo principal la ampliación de la frontera agrícola con la novedad de considerar apoyos a la agricultura de temporal. Sin embargo, los ajustes legales y económicos de 1985 obligaron a esta dependencia a gastar menos y recaudar más. Durante estos años se produjo a nivel internacional el debilitamiento del estado de bienestar para dar lugar a las



fuerzas del mercado y al papel preponderante de la inversión privada en la economía y la política económica nacionales, dejando al Estado como un regulador y promotor de las actividades privadas. La decisión de avanzar en el cobro de derechos de agua a todos los usuarios formó la motivación principal de las reformas implementadas dentro del sector hídrico nacional de la época.

El nacimiento de la Comisión Nacional del Agua (entonces CNA) se dio desde la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica de la SARH, por un grupo de ingenieros que provenían de la Subsecretaría de Planeación de la SRH y más tarde del Plan Nacional Hidráulico. La CNA comenzó su vida siendo dependiente de la SARH, aunque en 1994 pasó del dominio agrícola al ambientalista. La reorientación del sector hídrico se establecía de acuerdo con la creciente inequidad en el acceso al agua, la cultura del despilfarro, la contaminación y sobreexplotación, la necesidad de consolidar la valorización económica del agua y la necesidad de involucrar a la sociedad en su manejo. Un rasgo llamativo de esta evolución fue el cambio de una función de construcción de infraestructura hacia una vocación más regulatoria de la Comisión. Adicionalmente, diversos estudiosos vinculan esta transición con el cambio del México rural al urbano, dando prioridad a los servicios públicos de agua y al uso industrial.

Justamente, una de las primeras medidas de esta naciente institución fue la transferencia de distritos de riego a los agricultores, de igual manera como en los años ochenta, el gobierno federal se había deshecho de las juntas de agua y alcantarillado. Así, la antigua joya de la corona, los distritos de riego, pasaba a manos de los productores. El nacimiento de la CNA coincide con el adelgazamiento del sector hídrico nacional, nunca más se vería destinado el 15.7 % del presupuesto federal, tal como sucedió en el México de 1946 (Orive Alba, 1960). Por ejemplo, en 2004 se estimaba tan solo una sexta parte del presupuesto destinado en 1982.

En febrero de 1992, Carlos Salinas felicita al Congreso por aprobar la revisión del artículo 27 Constitucional, con la que se dio fin a 75 años de una reforma agraria por la que Zapata había luchado en la Revolución. En su discurso, manifestó que la reforma agraria hasta ese momento había logrado muchas de las metas de la “Ley Agraria” zapatista y había sobrevivido a su utilidad como un ejemplo mundial de justicia en un país predominantemente urbano y que no poseía más tierra para repartir. Esta transformación resultaba de la pérdida de capacidad de producción nacional de alimentos experimentada durante la década de los setenta. El resultado fue un rezago agrario en la emisión de títulos de propiedad para nuevos ejidos. Adicionalmente, los recursos dedicados para el subsidio de precios y la capacitación técnica no pudieron evitar la caída de la agricultura nacional, que para los años noventa albergaba a 30 % de la población, pero generaba tan solo el 7 % del Producto Interno Bruto (PIB). La iniciativa en materia de agua era coherente con la iniciativa que daba fin al reparto de tierras, el propósito era otorgar plenas garantías a la propiedad privada y a la inversión empresarial (Tellez Kuenzler, 1994).

Para esta modificación, Salinas conformó una alianza con organizaciones rurales y sindicatos, la mayoría agrupados en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional y académicos renombrados de la reforma agraria, como Arturo Warman, quienes apoyaron la revisión. Desde luego, ignoró los puntos de vista de la oposición, entonces conformada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Su análisis también omitió un número importante de factores que explicaban el declive agrícola de México, especialmente en el ejido. Primero, las estimaciones del PIB no consideraban la producción para la subsistencia rural o el trabajo doméstico femenino; segundo, la revisión alemanista, hecha entre los años cuarenta y cincuenta, ya había logrado mucho de lo que Salinas quería, mutilando la reforma agraria Cardenista de los años treinta, y tercero, la modernización agrícola de



México, que impulsó la Revolución Verde, resultó en inequidades sociales y económicas graves, en perjuicio de los ejidatarios y la autosuficiencia alimentaria de México.

Los cambios más trascendentales impulsados por la Ley de Aguas Nacionales de 1992 se ubicaban en la atención a la calidad del agua y la posibilidad de que los empresarios privados se convirtieran en actores importantes para la construcción de grandes obras de infraestructura y la prestación de servicios. La creación de los consejos de cuenca y el Registro Público de Derechos de Agua (Repda) fueron los instrumentos clave para estimular la mercantilización del agua, utilizando los derechos amparados por las concesiones emitidas por la propia CNA.

Al igual que el general Cárdenas con la reforma agraria de los años treinta, Salinas también utilizó a la región de La Laguna como su modelo de prueba para la terminación de la misma en 1992. Una encuesta realizada por Raúl Salinas en la zona para demostrar el apoyo popular de la contrarreforma indicó que la disponibilidad de agua era el tema central que los ejidatarios querían resolver antes de que el gobierno implementara cualquier cambio. Los autores del estudio indicaban que 71 % productores encuestados señalaban la falta de agua como la causa de la no utilización de las zonas cultivables, mientras que 25 % y 21 % se lo atribuían a la falta de lluvia y a la falta de crédito, respectivamente (Salinas y Solís 1993). De forma irónica, la encuesta concluyó que los campesinos no tenían ninguna preocupación por la preservación del ambiente y el uso racional de los recursos naturales. Naturalmente, no se mencionaba cómo la falta de preocupación campesina se relacionaba con el boom gubernamental por la construcción de grandes presas a lo largo y ancho del territorio, cuyo propósito, en teoría, era también conservar el agua.

En 1994 se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap, predecesora de la actual Semarnat), esfuerzo que representó en nuestro país la influencia más grande del ambientalismo mundial moderno iniciado en los años setenta. Sin embargo, tal y como se reconocía en 2002 por altos funcionarios, la protección ambiental estaba siempre acotada por la expansión del mercado, y se veía a los subsidios de agua potable y saneamiento como motivadores del descuido al medio ambiente, argumentando que la única posibilidad de inducir conciencia social era a través del aumento de las tarifas (La Jornada, 6 de diciembre de 2002, p.19).

De esta forma se planteaba el problema del agua no desde una perspectiva ambiental (escasez y contaminación), sino a través de criterios económicos, de eficiencia económica bajo consideraciones ambientalistas, argumentando que el involucramiento del Estado había dado lugar a la corrupción, la oscuridad y la ineficiencia vista hasta ahora. Así, se utilizaba al discurso del desarrollo sustentable como un mecanismo a través del cual se excluía a los grupos menos favorecidos y, en un argumento adicional, para que una élite local se beneficiara vorazmente del agua (Moreno Vázquez, 2006).

En los inicios del sexenio de Fox existía optimismo sobre la recaudación de recursos que se lograría por la cancelación de las exenciones de pago por derechos de agua a las actividades mineras y agropecuarias; situación que nunca mejoró. Adicionalmente, era evidente y sintomático que en todo el mundo la contaminación y sobreexplotación de acuíferos continuaba de forma desenfrenada. Así, el discurso ambientalista se quedó en meros deseos y, por el contrario, se favoreció desde entonces la tendencia de concentración de agua en pocas manos y el debilitamiento de la autoridad federal. Por ejemplo, se calcula que entre 1990 y 2000 el 60 % de los derechos de agua de los ejidos de La Laguna pasaron a manos de empresas privadas, especialmente aquellas dedicadas a la industria lechera.



Incluso en esos años, organismos internacionales calificaban el manejo del agua en México como “insustentable”, por no atender la sobreexplotación de acuíferos, por invertir poco en infraestructura y por no respetar las normas relativas a los usos del agua (OCDE, 2004). Cabe señalar que el marco jurídico impuesto por la LAN 1992 incorporaba elementos que dotaban al Estado de la capacidad de vigilancia y fiscalización de los diferentes usos de agua (p. ej., industrial, agrícola y público), pero su debilitamiento y el adelgazamiento dejó esas funciones solo en el papel y sin posibilidad real de implementarla o de darle seguimiento en el territorio.

Cabe mencionar que dentro del contexto mundial del año 2000 existía un auge por la privatización de los organismos encargados de otorgar el servicio de agua potable a las ciudades y municipios. Como resultado de este impulso global, en 2004 se generó una modificación a la Ley de Aguas Nacionales de 1992 (derogando el reglamento de 1994). Esta reforma modificó más de cien artículos y agregó otros que hicieron que la ley fuera poco operable en la realidad, por ejemplo, nunca se concluyó un reglamento sustituto que permita regular la fiscalización, las sanciones y las transferencias de concesiones de agua entre diferentes usos y usuarios, lo que abrió la posibilidad de crear un mercado negro del agua. Esta modificación reglamentó el título 6 y modificó el artículo 115 constitucional, para dar lugar a la responsabilidad municipal sobre los organismos operadores de agua, con miras claras a la privatización de estos servicios de agua y saneamiento. En el México moderno hay dos procesos fundamentales en la gestión del agua: el impulso a la asignación de agua en favor de las grandes empresas industriales y agrícolas (en virtud de la generación de inversiones) y el mantenimiento de niveles razonables de cobertura respecto a los servicios de abastecimiento y alcantarillado enfocado en ciudades. Con la debilidad manifiesta del Estado, no se cumplieron ninguno de los dos y, por el contrario, se generaron problemas con altos costos para el país, como son el acaparamiento del agua, organismos operadores quebrados financieramente y el descuido ambiental de nuestro entorno.

Existen quienes atribuyen parte del problema actual del sector a la corrupción endémica de autoridades encargadas de la toma de decisiones, pero cabe señalar que estas malas conductas y vicios se produjeron también desde el sector privado. Por esta razón, necesitamos todos, en conjunto, definir los principios de lo que debe ser la transición hídrica por la vida. Si hemos de poner a las personas y al medio ambiente en el centro de las decisiones, requerimos caminar juntos. El punto inicial de acuerdo es justamente la ética por la vida y el bienestar de todos. Para ello, la evidencia científica como soporte a las decisiones y la digitalización de la información del agua nos pueden ayudar a agilizar los procesos de transparencia y rendición de cuentas para reconstruir el tejido de confianza entre gobierno y sociedad que, después de treinta años, está muy debilitado. Estamos aquí para transformar a México a través del uso sostenible del agua, con énfasis en el cierre de brechas de desigualdad, el desarrollo económico de todos y la conservación y recuperación del ambiente. Tarea de todos es escribir el resto de esta historia.

Referencias:

- Aboites, L. 2009. La decadencia del agua de la nación. Estudio sobre la desigualdad social y cambio político en México - Segunda mitad del siglo XX. El Colegio de México.
- Moreno Vázquez, J.L. 2006. Por abajo del agua. Sobreexplotación y agotamiento del acuífero de la Costa de Hermosillo, 1945-2005. Hermosillo, El Colegio de Sonora, 507 pp.
- OCDE, 2004. Evaluación del desempeño ambiental en México.
- Orive Alba, A., 1960. La irrigación en México. Fondo de Cultura Económica. 293p.
- Salinas de Gortari, R., Solís Gonzalez, J.L., 1994, Rural Reform in Mexico: The View from the Comarca Lagunera in 1993. Ejido Reform Research Project, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD, 53 páginas
- Téllez Kuenzler, L. 1994. La modernización del sector agropecuario y forestal. Fondo de Cultura Económica. 307 p.

