

Aboites Aguilar, 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, México, 145 p., ISBN 978-607-462-016-0

Luis Aboites Aguilar es un referente intelectual en los estudios de los usos del agua en México.¹ Es doctor en historia por El Colegio de México, donde es profesor investigador del Centro de Estudios Históricos. Los temas que trabaja son la fiscalidad en el siglo XX y los usos del agua siglos XIX y XX, particularmente del norte de México (Aboites, 1988, 1998 y 2003). El libro que ahora examinamos, su más reciente publicación, marca una transición del autor entre sus trabajos previos² y las ideas de este libro centrado en nuevos actores como son la sociedad y las oligarquías que determinan los usos y la administración del agua, así indica: “en diversos lugares la nación no sólo fue omitida o ignorada, sino también subordinada y maniatada” (p. 10). Lo complejo del argumento es que tales actores se encuentran en un escenario de transición entre dos modelos de usos del agua, que caracterizan la segunda mitad del siglo XX, y que Aboites sintetiza así:

1. El modelo del agua de la nación (1946-1976). Con la dirección de la Secretaría de Recur-

sos Hidráulicos (SRH) se comienza a incentivar el aumento, la diversificación y expansión de los usos del agua. Este periodo se caracteriza por la construcción de grandes obras de irrigación (la gran hidráulica), que requieren de un amplio intervencionismo estatal, fuertes inversiones y préstamos internacionales, así como de una administración centralizada y respaldada jurídicamente. Aquí también tienen su lugar dentro del análisis de Aboites la actuación de los ingenieros-políticos en la administración pública.

2. El modelo mercantil-ambiental se identifica formalmente a partir de 1985 y actualmente se encuentra vigente. Ahora como regulador, el Estado retira la inversión pública y con el pretexto de la idea del deterioro ambiental “valoriza” el agua al asignarle un precio. Así mismo, legisla para incentivar la inversión privada y con ello promueve la actuación de los empresarios en la gestión y privatización del recurso.

La transición entre ambos modelos fue la respuesta a la profunda crisis económica que se legitimó con la ideología del neoliberalismo-ambiental. La transición tiene tres etapas diferenciadas por las decisiones gubernamentales: *a)* la desaparición de la SRH en 1976, *b)* la decisión de cobrar por el agua en 1985 y *c)* la expedición de la Ley de Aguas Nacionales en 1992, que hace del vital líquido un bien económico.

En el primer capítulo, *La expansión de los usos del agua*, Aboites explica la característica de los inicios de la segunda mitad del siglo XX: el aumento y diversificación en el aprovechamiento y consumo del agua, debido al preponderante crecimiento demográfico en las ciudades, que finalmente deviene en crisis. El capítulo se divide en tres subtemas. Uno es: *Aumento*, el otro: *Diversificación* y finalmente: *Contención*. En resumen, la tecnología e infraes-

¹ En 1993 Luis Aboites, con un grupo de historiadores y antropólogos del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, impulsaron convenios tanto con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, como con la Comisión Nacional del Agua. De tales acuerdos surgieron dos proyectos, la *Biblioteca del Agua* y el *Archivo Histórico del Agua* (AHA), los cuales dirigió en sus inicios. Cabe destacar que el AHA:

recupera, conserva y concentra la documentación en torno a la gestión del agua desde el periodo colonial hasta la década de los ochenta del siglo XIX en México y es uno de los pocos archivos de su género en el mundo (CNA, 2009:7).

² Es decir, a la decidida confrontación interpretativa que mantiene Aboites con su anterior obra: *El agua de la nación* publicada en 1998. En esta investigación sostiene que el gobierno federal se erigió como la principal autoridad respecto al manejo del agua en México (Aboites, 1998:11).

estructuras, como presas más grandes y la perforación de pozos profundos, propiciaron la expansión y diversificación de los usos del agua. Aboites advierte que la fiebre de extracción de la nueva agua subterránea no tiene precedentes en la historia de México. Este modelo, encuentra su *contención* en la explotación y contaminación tanto del agua subterránea como del agua superficial. El autor nos brinda diversos ejemplos, como el caso emblemático del hundimiento de la ciudad de México.

Sin embargo, en este balance, falta indicar por parte del autor las repercusiones ambientales estructurales que trae consigo la construcción de grandes presas,³ explicación fundamental de la contaminación del agua superficial en el país.⁴ Ahora bien, acerca de la contención hay un argumento contradictorio, puesto que en el “Epílogo” el autor señala: “en materia de medio ambiente [...] la sobreexplotación de acuíferos y la contaminación, distan de haberse reducido y ni siquiera moderado” (p. 100). Por tanto, habría que precisar que la contención estableció límites sólo en algunos lugares, pero que esto no evitó el avance expansivo de la sobreexplotación o la contaminación en otros sitios, a pesar de que se hayan creado instituciones para la atención al medio ambiente.

En el capítulo 2, *Sociedad poderosa, Estado débil*, se argumenta que el control que tenía el gobierno federal sobre del agua, presentaba límites en cuanto a su efectividad, puesto que se mantuvieron y diversificaron privilegios otorgados a grupos oligárquicos y empresariales, mientras que otros sectores (ejidatarios, colonos, comuneros) lucharon por mantener su libre albedrío en el manejo del recurso.

Autodevorarse ¿privilegio oligárquico?, es un apartado que aborda tres ejemplos que examinan diferentes actores del poder oligárquico vinculados

a la explotación del agua subterránea: *a)* el privilegio de los industriales de Monterrey para explotar pozos a costa de la escasez de agua de la propia ciudad; *b)* la depredación del acuífero de la Costa de Hermosillo efectuada por los terratenientes,⁵ y *c)* la renuncia por parte de los agricultores más ricos para pagar por el agua. La intervención del Estado, en estos casos, según Aboites, puede interpretarse en dos sentidos, ya sea como la incapacidad para someter a las oligarquías o como franca complicidad con las mismas.

El segundo apartado *La Oposición Popular* comprende, según el autor, un análisis mucho más complejo, porque adquiere diversas modalidades:

Se trata de las aguas pueblerinas, el pequeño riego, los pozos someros, a veces ubicados en los solares o patios de las viviendas urbanas y rurales, así como los movimientos y las oposiciones de grupos de trabajadores y vecinos sin tierra, sin vivienda y sin acceso al agua ya para irrigación, ya para cubrir necesidades urbanas y domésticas (p. 55).

El breve repaso de varios casos da cabida a la preocupación de Aboites por mostrar esta diversidad de actores y sus necesidades por el recurso.

El capítulo 3, *La muerte de la SRH*, tiene como argumento central la incapacidad de esta institución ante la diversificación y expansión de los usos del agua. A finales de la década de los setenta disminuyó la inversión en irrigación, la población era capitalmente urbana y se aumentó la inversión para el abastecimiento de agua potable en el contexto de la Alianza para el Progreso impulsada por el gobierno estadounidense, y aunque la SRH amplió sus inversiones en este rubro, ya no estaba contemplada en el nuevo modelo. El capítulo se divide en dos subtítulos.

¿Esplendor Gubernamental? enmienda el poderío de la SRH (1946-1976) materializado en la inversión pública para las obras de riego, en la cantidad de hectáreas incorporadas; el control de los distritos y

³ Dos publicaciones indispensables para comprender las estructurales y múltiples repercusiones socio-ambientales de la construcción de grandes presas son: *a) Represas y Desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones*, documento avalado por el Banco Mundial que, como se sabe, es uno de los principales financiadores de la construcción de presas; y *b) Ríos Silenciados* de Patrick McCully presidente de la International Rivers Network.

⁴ De las 4 500 presas construidas en México, 80% padecen algún grado de contaminación (Arredondo *et al.*, 2007).

⁵ El análisis sobre el agua del geógrafo José Luis Moreno (2006) es para Aboites: “sugere y crítico” (Aboites, 2007), porque permite reflexionar acerca de las relaciones entre la oligarquía y el Estado mexicano.

su aportación económica; la implementación de las comisiones de cuencas hidrográficas que restaban autoridad a los gobernadores de los estados; y la ley de aguas federales de 1971, que fortalecía los instrumentos gubernamentales para evitar la concentración del agua. Por eso, el subtítulo se presenta en forma de pregunta ante la ausencia de estudios acerca de los distritos de riego del país, que para Aboites son: “las criaturas predilectas de los ingenieros”.

En *Incapacidad Ingenieril. Incapacidad Federal*, queda claro que la inversión gubernamental históricamente concentrada en el norte se desplazó hacia el sureste del país, con los proyectos hidroeléctricos que beneficiarían a las ciudades y a las industrias. Las responsabilidades de la extinta SRH a fines de 1976, se dispersaron entre diversas dependencias, algunas de ellas de reciente creación. Aboites explica otros cambios en la administración pública que apuntan a la disminución de la injerencia del gobierno federal en la inversión tanto en el manejo del agua en los estados como en los municipios.

El capítulo 4, *Estado pequeño pero (muy) ambientalista*, explica cómo la transición hacia el cobro por los usos del agua se acompañó de un discurso ambientalista. En este contexto, dos acontecimientos son importantes: la creación de la Comisión Nacional del Agua en 1989 y la expedición de la Ley de Aguas Nacionales de 1992. El capítulo se divide en dos apartados.

Volver a cobrar por el agua: las reformas de 1985-1986, muestra cómo México durante la década de 1980 adoptó el paradigma internacional de la liberalización económica, que promueve la inversión privada como su eje rector. En 1986 las reformas fiscales en el sector del agua asentaron el principio fundamental del “valor económico” del agua. En 1988 el gasto en infraestructura se redujo a una tercera parte del monto de 1983, mientras que la recaudación creció hasta lograr la autosuficiencia presupuestal. La “recaudación” se convirtió en el indicador para mostrar la eficiencia del sector del agua.

La Creación de la CNA y la Nueva Ley de Aguas Nacionales, señala que las transformaciones que se hicieron en el sector del agua, fueron acorde a una estrategia que atendía a las “recomendaciones” internacionales. La Ley de Aguas Nacionales de 1992

explicita la función reguladora del Estado, a su vez que abre las puertas al capital privado. Aboites opina que el perfil de la CNA es un ejemplo de la política económica en curso:

Se trata de una institución pequeña que quiere ser aún más pequeña y cuyo bajísimo presupuesto no hace más que añorar aquellos años en que el ramo del agua atraía más del 12.5% del presupuesto federal (...) El de la CNA no representa ni 1% (p. 93).

El “Epílogo” del libro *La suerte del Agua Mercantil – Ambiental, 1990-2002*, es un balance “poco positivo” respecto a la condición ambiental del recurso y su “valorización” económica. Allí Aboites afirma que tanto la contaminación como la sobreexplotación en el país son persistentes, mientras que la inversión pública y privada, la recaudación federal y la cobranza local se encuentran estancadas. No obstante, es importante resaltar, como lo hace el autor, que la ineficacia para cobrar por el agua es parte de la histórica debilidad fiscal del Estado mexicano. Y concluye:

Después de todo [...] entre el agua de la nación y el agua mercantil-ambiental no hay tantas diferencias. Si bien desaparecieron la inversión pública y el discurso y la legislación que buscaban la equidad, aspectos como la sobreexplotación de los acuíferos, los subsidios y los privilegios fiscales que apuntalan la desigualdad social continúan viento en popa (p. 113).

Sin embargo, desde la economía política, se podría identificar cualitativamente diferencias notables entre el agua de la nación y la mercantil. La privatización implica que el agua sea considerada como una mercancía cualquiera, por tanto, la promoción de negocios lucrativos con base en su explotación se lleva a cabo de manera sistemática y deliberada. Así mismo, la pérdida de derechos sociales con el paso del neoliberalismo se traduce en el franco despojo del recurso de los pueblos por las empresas privadas auspiciadas por el Estado (Veraza, 2007:25). Aun así, no debemos perder de vista, que de acuerdo con el artículo 27 constitucional, el agua es de la nación y no del gobierno federal,

y por ley la prioridad de uso busca el beneficio nacional y público.

La bibliografía del libro está integrada por más de 150 referencias, de las cuales solo siete provienen del inglés. Esto es importante porque se consultan para detectar una tendencia mundial en el aumento drástico del volumen utilizado tanto de agua superficial como subterránea, que paradójicamente se ha acompañado de la “la inasible y vaga noción de desarrollo sustentable” (p. 20). La preeminencia de la bibliografía se encuentra en español y son estudios acerca de México realizados desde instituciones e investigadores del mismo país. Comprende programas, informes, discursos, memorias administrativas de las instituciones gubernamentales. Integra investigaciones técnicas como estudios geohidrológicos, análisis de desempeño ambiental, evaluaciones de transferencia de agua, etc. Y, por supuesto, una gran cantidad de estudios detallados sobre usos del agua, principalmente desde una perspectiva histórica, sin dejar de lado trabajos que se enfocan a lo político y lo jurídico.

Cuando el libro pretende abarcar una escala nacional de análisis, una de las ausencias evidentes reconocida por Aboites son las pocas referencias que hay del tema acerca del sureste mexicano. El autor es reiterativo en apuntar la falta de estudios detallados de los ríos de esta región y de otros temas como son los distritos de riego y las aguas subterráneas. La falta de estudios empíricos y sobre todo la discusión de las interpretaciones de los mismos, demanda un debate amplio, constante e interdisciplinario que permita, con la debida atención, el análisis temporal y espacial del complejo tema de los usos del agua.

REFERENCIAS

- Aboites Aguilar, L. (1988), *La irrigación revolucionaria. Historia del Sistema Nacional de Riego del Río Conchos, Chihuahua 1927-1938*, SEP/CIESAS, México.
- Aboites Aguilar, L. (1998), *El agua de la Nación, Una historia política de México (1888-1946)*, CIESAS, México.
- Aboites Aguilar, L. (2003), *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México 1922-1972*, El Colegio de México, México.
- Aboites Aguilar, L. (2007), “Por abajo del agua. Sobreexplotación y agotamiento del acuífero de la costa de Hermosillo”, *Región y Sociedad*, El Colegio de Sonora, Hermosillo, núm. 38, pp. 129-135.
- Arredondo Figueroa, J. L., G. Díaz Zavaleta y J. T. Ponce Palafox (comps.; 2007), *Limnología de presas mexicanas: aspectos teóricos y prácticos*, AGT Editor, México.
- CNA (2009), *Semblanza histórica del Agua en México*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional del Agua, México.
- Comisión Mundial de Represas (2000), *Represas y Desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones*, International Union for Conservation of Nature/South American Technical Advisory Committee/Comité Asesor Técnico para América Central [disponible en: <http://www.dams.org/>: última consulta junio 2008].
- McCully, P. (2004), *Ríos silenciados: ecología y política de las grandes represas*, Proteger Ediciones, Santa Fe.
- Moreno Vázquez, J. L. (2006), *Por abajo del agua: sobreexplotación y agotamiento del acuífero de la costa de Hermosillo, 1945-2005*, El Colegio de Sonora, Hermosillo.
- Veraza Urtuzuástegui, J. (2007), *Economía y política del agua, El agua que te vendo primero te la robé*, ITACA, México.

Mónica Olvera Molina
Posgrado de Geografía,
Facultad de Filosofía y Letras,
Universidad Nacional Autónoma de México