

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE HAN
PERMITIDO EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL
PROYECTO DE GESTIÓN NEOLIBERAL DEL AGUA EN MÉXICO**

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

LUIS PALACIOS GARCÍA

ASESOR: DR. EFRAÍN LEÓN HERNÁNDEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres y hermana

Agradecimientos:

Gracias a mi mamá Elodia García Contreras, por su amor incondicional, apoyo, confianza y por alentarme con su ejemplo a ser una mejor persona cada día. Sus palabras de aliento me ayudaron a no desistir hasta ver este trabajo concluido.

A mi papá Juvencio Palacios Gaytán, por su amor y cariño. Por ser un gran ejemplo de lo que es un hombre bueno y trabajador. El verlo cada día, todos los días haciendo su mayor esfuerzo para que nosotros pudiésemos tener una vida digna y feliz no merece más que toda mi admiración y agradecimiento.

A mi hermana Adriana, por su amor y cariño. Por tener siempre una sonrisa para mí y por enseñarme a ser cada vez un mejor hermano.

A mi novia Ethel Betsaida Ramos Torres, por su amor, comprensión y apoyo. Gracias por motivarme diariamente a ser una mejor persona en todos aspectos, por estar conmigo a pesar de mis defectos y por ser mi compañera de vida.

Quiero agradecer profundamente a mi asesor de tesis, el Dr. Efraín León Hernández, por compartir sus conocimientos en todo momento, por su tiempo y paciencia, que no fue poca. Sin su valioso apoyo no hubiera sido posible la realización del presente trabajo.

Por brindarme su amistad y apoyo incondicional, quiero agradecer a Ricardo Ruiz, Mariela Mosqueda, Rodrigo Rico, Diana García, Alejandra Zaldivar, Lisette Rosales, Verónica Ortiz y Víctor Carvente. Gracias por toda la felicidad que han traído a mi vida.

Por ser una gran compañera en este proceso y en muchos otros, quiero agradecer a Abril Olivares del Río, mi amiga y “buzón de quejas y sugerencias” de la vida. Gracias por compartir tantas ideas, risas y buenos momentos conmigo.

Índice

Introducción	I
1. Características de la gestión del agua en México antes del neoliberalismo. El modelo de gestión centralizado	1
1.1. El agua como mercancía	2
1.2. La gestión del agua durante el porfiriato: Aparición de nuevos usos del agua en México	4
1.2.1. Las concesiones: El surgimiento del instrumento principal para la gestión del agua	7
1.3. La Constitución Política de 1917: El agua como propiedad de la nación	9
1.3.1. La reforma agraria: los nuevos usuarios del agua	14
1.4. La Comisión Nacional de Irrigación: gestión del agua por uso	17
1.5. La Secretaría de Recursos Hidráulicos: Culminación del proceso de centralización de la gestión	25
1.5.1. La extinción de la SRH: La crisis del modelo centralizado	31
2. La descentralización de la gestión del agua en México	35
2.1. Concepto de descentralización	38
2.2. Uso y abuso de la descentralización en la gestión del agua	44
2.2.1. La crisis del Estado de Bienestar: primer discurso legitimador de la instauración del nuevo modelo de gestión del agua en México	44
2.2.2. La crisis de escasez del agua: segundo discurso legitimador para la instauración del nuevo modelo de gestión del agua en México	50
2.3. El proceso de descentralización de la gestión del agua en México	55
2.3.1. La reforma municipal de 1983	56
2.3.2. La creación de la Comisión Nacional del Agua y la Ley de Aguas Nacionales	62
2.3.3. La irrupción del discurso de la crisis ambiental y los programas que se conforman a partir de la misma	68
3. Fragmentación del proceso productivo del agua y gestión particular de cada uno de estos fragmentos	77
3.1. Posibilidades que abre el considerar al agua como valor económico	80
3.2. La reforma a la Ley de Aguas Nacionales y el actual papel de las concesiones en la gestión del agua	84
3.3. Gestión de la infraestructura gris	87
3.3.1. Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (Promagua)	88
3.4. Gestión de la infraestructura verde	98
3.4.1. Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH)	99
3.4.2. Programa de Emisiones por Deforestación y Degradación Evitada (REDD+)	102
Conclusiones	105
Bibliografía	111

Introducción

El agua, en su condición de sustancia material, no sólo es medio de vida de nuestra animalidad –compartida con el resto de las especies–, al mismo tiempo se constituye como vehículo natural de existencia social. (...) En tanto que valor de uso, o sea, en tanto que medio material real o potencialmente útil para la vida humana, el agua satisface al mismo tiempo: nuestras necesidades sociales sin violar ninguna ley de la naturaleza; y nuestras necesidades estrictamente biológicas sin que por ello dejen de ser sociales.

Efraín León Hernández

Dentro de la Administración Pública (AP), se han dado un amplio número de debates teóricos e ideológicos acerca de cuál es su objeto de conocimiento y cómo se le conoce. Esta discusión ha quedado plasmada en las diversas fases y tendencias que coexisten dentro de la misma, dando forma a la AP existente.

Cuando una de estas fases o tendencias prevalece sobre otra, sus valores se convierten en la prioridad dejando de lado aquellos que en algún tiempo fueron la directriz de la ciencia administrativa, todo ello de acuerdo a los fines estatales de ese momento. Sin embargo, la ciencia administrativa no es solamente el espejo del proyecto político estatal. La AP no es sólo el proceso administrativo ni las técnicas administrativas, no es sólo los fines del gobierno, plasmados en planes y programas que buscan realizar los objetivos estatales. Es también el origen de estos objetivos, la institución estatal misma: la AP representa los medios y los fines de un proyecto político específico. Ello es observable con el surgimiento del neoliberalismo y la Nueva Gerencia Pública (NGP).

En los años setenta, luego de que el Estado de bienestar entrara en una crisis a nivel mundial, se consolida el modelo neoliberal en los Estados Unidos y en Gran Bretaña, para luego extenderse al resto del mundo de mano de instituciones de carácter internacional como el Banco Mundial y

el Fondo Monetario Internacional, quienes obligaron a todos sus Estados clientes a implementar reformas del carácter del modelo mencionado a cambio de reprogramarles su deuda.

El modelo neoliberal es “un proyecto político para restablecer las condiciones para la acumulación del capital y restaurar el poder de las élites económicas”¹, que tiene su base en los principios del libre mercado de la teoría neoclásica, rechazando todo tipo de intervención estatal –salvo cuando ésta sea necesaria para defender la propiedad privada y las libertades individuales-empresariales– y de planeación estatal centralizada. El Estado neoliberal es aquel que se caracteriza por favorecer el fortalecimiento de los derechos de propiedad privada individual, el imperio de la ley y las instituciones del libre mercado, así como la puesta en marcha de una política de desregulación que haga posible la movilidad del capital en un número cada vez mayor de sectores, ello bajo el argumento de que esto es lo que estimula la competencia y la innovación. A su vez, ello se traduce en un fomento a la participación de la iniciativa privada, entendida como la generadora de riqueza. Para que el individuo sea partícipe en esta generación de riqueza, su libertad resulta de gran importancia, razón por la que es defendida fuertemente por el neoliberalismo.

Si bien esta idea de libertad refiere inmediatamente a aquellas que forman parte de las garantías individuales de la Constitución Política –libertad de expresión, libertad de reunión, libertad de asociación– y que ciertamente también forman parte de lo que el neoliberalismo entiende por libertad, su significado va más allá, llegando a considerar a los individuos como libres también para explotar a sus iguales, libres para obtener ganancias desmesuradas sin retribuir a la comunidad, entre otras. En la práctica, estas últimas libertades suelen prevalecer sobre las primeras, lo cual deja bien claro que el concepto de libertad en el neoliberalismo es una libertad de la empresa antes que una libertad del individuo.

Una de las maneras en que el neoliberalismo busca la protección de esta libertad individual, entendida como libertad de la empresa, es a través de la constante búsqueda de la privatización de los activos, es decir, de una clara definición y delimitación de los derechos de propiedad privada, lo que incluso se menciona como “el mejor modo de protegerse contra la denominada

¹ Harvey, David. *Breve historia del neoliberalismo*. Akal. Madrid, 2007. Consultado en <http://lahistoriadeldia.wordpress.com/>, p. 25

‘tragedia de los bienes comunes’², que es la tendencia de los individuos a sobreexplotar irresponsablemente los recursos de propiedad común, tales como la tierra y el agua.

Al situarse la privatización como uno de los elementos definitorios del neoliberalismo, la AP se vio obligada no sólo a instaurar medidas que promovieran ésta, sino también a adoptar herramientas propias de la administración que tiene lugar en el sector privado, .

Así, la ciencia administrativa, en su ya mencionada calidad de espejo del proyecto político estatal, resultó también reformulada con el advenimiento del neoliberalismo. Todos los problemas que se consideraban consecuencia de los defectos estructurales de la AP propia del Estado de bienestar se dijeron “corregibles por medio del uso de las concepciones de la economía” neoclásica. Así, “la forma que personifica al neoliberalismo en la administración pública es el nuevo manejo público (new public management)”³, mejor conocido como NGP.

De esencia empresarial, supuestamente privilegiando la participación de la sociedad y teniendo como fin último la eficiencia económica, la NGP nació pensada como la inevitable sustituta de una administración pública tradicional agotada, al igual que el modelo estatal del que derivó. Como señala Omar Guerrero⁴, la NGP es un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera consiste en la exprivatización del Estado, que es la transferencia de la producción de bienes y servicios a la administración privada, dejando al Estado fuera de la dinámica de mercado; la segunda es la endoprivatización, que implica una sustitución de la AP por la idea, metodología y técnica de la gerencia privada. Lo anterior implica que no sólo el Estado se haga a un lado al decidir no regular el mercado o hacerlo mínimamente, sino que a su vez, abre sus puertas para que sea el propio mercado quien rija su devenir. El mismo Omar Guerrero resume perfectamente esto al decir que “en la exprivatización la gerencia pública fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado; en la endoprivatización esa gerencia se convierte en el objeto de la transacción mercantil”⁵.

² *Ibíd.*, p. 72

³ Guerrero, Omar. *La Nueva Gerencia Pública*. Fontamara. México, 2004., p. 53

⁴ *Ibíd.*, p. 55

⁵ *Ibíd.*, p. 55

Y es que, dado que no todas las actividades realizadas por la AP son propensas a ser objeto de un proceso de exprivatización, de una privatización explícita, la NGP propuso transferir el mercado al ámbito de la práctica gubernamental.

Esto último implica toda una redefinición de la AP, pues ya bajo el paradigma de la NGP se enfrasca en una búsqueda de la eficiencia, de la eficacia y asumiendo una orientación al cliente. Estos principios hacen que se pase de un modelo administrativo fundado en una organización administrativa jerárquica centralizada, a un esquema descentralizado, sosteniendo que un modelo con esta característica, fomenta una participación del individuo, entendido como cliente, no como ciudadano.

Así, comienza un proceso de descentralización dentro de la AP, buscando disolver el excesivo centralismo del gobierno, de devolver el gobierno a la sociedad y con ello, lograr un gobierno más democrático, según el discurso sostenido por el neoliberalismo. Este proceso se ve acompañado por otros, tales como el achicamiento de las estructuras de gobierno, la administración por proyectos, el otorgamiento de contratos, el outsourcing y la creación de mercados, todas ellas, acciones que antes que responder al mencionado discurso, han devenido en la privatización de amplios sectores anteriormente públicos.

Al igual que el concepto de libertad, el de la descentralización deviene en una contradicción bajo el paradigma de la NGP, pues lo que se enuncia como su objetivo principal, en la práctica y bajo los instrumentos mediante los que se implementa, se desdibuja por completo.

Por lo anterior, resulta necesario contrastar la concepción de descentralización de la NGP con la definición del concepto anterior a ella. Una forma tradicional de entender a la descentralización bien podría ser la que ofrece Alejandro Oliván, la cual señala que descentralizar “es esparcir los atributos de autoridad que existían en un punto, distribuyéndolos más o menos latamente por los demás puntos de la superficie. Desde el momento que los intereses especiales, de localidad y de provincia, tengan una administración propia y exclusiva, se transforma el Estado en una federación, compuesta de pequeñas repúblicas, con todas las condiciones que le son inherentes. En cada una de ellas establecerá el pueblo su asamblea administradora; elegirá los funcionarios que crea conveniente establecer para encargarse de los diferentes ramos del servicio de la

comunidad.”⁶ Aunque no es la más completa, la antigüedad de esta definición demuestra la presencia de un elemento que toda concepción de descentralización que la precede y que sea anterior a la brindada por la NGP tiene en común, que es el concebir a la descentralización sólo a través de la instauración de un Estado federal, lo que en otras palabras es fortalecer los órdenes de gobierno locales.

Contrario a esto, el concepto de descentralización desde la NGP implica un proceso de desagregación de la AP en agencias que ofrezcan un servicio al cliente previo pago del mismo. Como dice nuevamente Omar Guerrero, la NGP “impone un cambio hacia la desagregación de la organización del sector público y el desgajamiento de unidades monolíticas, para establecer un sistema gerencial uniforme dentro de unidades corpóreas integradas alrededor de productos”⁷.

Para llevar a cabo esta desagregación bajo el nombre de descentralización, la NGP hace uso intensivo de las concesiones, otro concepto cuya definición cambia con la instauración del paradigma neoliberal, consolidándose como el medio más eficaz para entregar a particulares la explotación de recursos naturales propiedad de la nación, bajo el argumento de la incapacidad de la AP para hacerlo por cuenta propia.

Andrés Serra dice que la concesión “es un acto administrativo por medio del cual la Administración pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial”⁸. Con la concesión, la AP confiere, delega u otorga esas facultades a una persona jurídica privada o pública denominada concesionario, el cual adquiere un derecho o poder público que antes no tenía, así como ciertas obligaciones. De esta definición se desprenden dos principales tipos de concesiones: las concesiones de un servicio público y las concesiones de explotación de bienes de la federación, mismas que son señaladas en el párrafo X del artículo 28 de la Constitución Política.

⁶Oliván, Alejandro. *De la Administración Pública con relación a España*. Enciclopedia Española del siglo XIX. España, 1843., p. 18.

⁷ Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 67

⁸ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 1997., p. 219

A pesar de existir diversas opiniones sobre la naturaleza jurídica de la concesión, la mayoría de ellas se inclina por enunciarla como un acto mixto, es decir, como un acto unilateral y un acto contractual, al componerse de dos elementos: una situación reglamentaria y un contrato administrativo. Ello quiere decir que aunque la concesión es un contrato celebrado entre la AP y el concesionario, en el que este último se compromete a realizar una obra o la prestación de un servicio a cambio de una prestación económica, también se ve sometido a una situación reglamentaria predeterminada definida por el poder público en la que el concesionario no puede intervenir. En dicha situación reglamentaria entra la definición de la tarifa.

Como dice Serra Rojas, el concesionario realiza “no una labor de filantropía, sino un negocio que debe proporcionarle rendimientos normales y adecuados, que no lleguen a una explotación indebida del servicio.”⁹ Por ello es necesario definir claramente la tarifa, que es la tabla de precios, derechos o impuestos que debe pagar un usuario por alguna cosa, trabajo o servicio. Con el fin de brindar protección a la sociedad y evitar que el interés de cualquier inversionista prevalezca sobre ésta, las tarifas deben estar sujetas a un régimen de derecho público y no formar parte de las cláusulas contractuales de la concesión.

Es aquí en donde el ejercicio de la NGP modifica el concepto de concesión al cambiar la definición de tarifa de un acto unilateral a un factor a definir en el acto contractual con la participación del concesionario, reduciendo así el grado de regulación que debiera de existir en la misma.

Por ello, aunque la concesión no es una figura jurídica nueva, sí lo es su concepción y la forma en que se utiliza, como medio para descentralizar o mejor dicho, transferir la AP hacia la iniciativa privada. La concesión ya no es sólo “la posibilidad de que los particulares intervengan en la prestación de una función o servicio público sin que deje de tener tal naturaleza, sino también implica que una función o servicio público, se vuelva privado y quede sujeto a un control relativo e indirecto por parte del Estado”¹⁰.

Es así como la privatización se hace una realidad en diferentes actividades de la AP: a través de ésta en su forma de NGP y por medio de un discurso que favorece a la descentralización

⁹ *Ibíd.*, p. 237

¹⁰ Huerta Díaz, Hugo Manlio. *Privatización y concesiones*. IJ. México. Consultado en www.juridicas.unam.mx, p. 52

haciendo uso de las concesiones. Uno de estos sectores en los que la AP ha permitido la participación cada vez mayor de la iniciativa privada, es el de la gestión del agua. Se considera de gran importancia estudiar la gestión de este recurso, ya que además de satisfacer las necesidades biológicas del ser humano y de todos los seres vivos que conforman el medio ambiente, el agua también satisface las necesidades de carácter social, convirtiéndose así en un valor de uso, y por lo tanto, definiendo la interacción del hombre con su entorno a partir de su presencia o ausencia, su escasez o su abundancia.

En México, la interacción material entre el agua y el hombre ha venido modificándose de manera drástica desde hace aproximadamente tres décadas, cuando comenzó la instauración de un modelo de gestión particular que, como parte del paradigma de la NGP, ha privilegiado la entrega de la producción del agua socialmente útil a manos privadas, proceso que anteriormente se encontraba a cargo del Estado, encontrando la justificación para esto no sólo en la crisis de legitimidad del Estado de bienestar, sino también en la crisis ambiental, es decir, en la devastación de los ecosistemas y de sus recursos naturales.

Explicar cómo desde la AP se ha instaurado el modelo de gestión neoliberal del agua en el país y cómo estos elementos a su vez han definido la forma de la primera, es el objetivo principal del presente trabajo. Como ya se señaló, se considera al concepto de la descentralización como un factor determinante para la reestructuración de la AP, ya que éste se ha venido utilizando para justificar la instauración de diferentes mecanismos del modelo de gestión neoliberal del agua en México. Y es que el proceso de descentralización, luego de ser recomendado por las mismas instituciones internacionales que favorecieron la instauración del modelo neoliberal, apareció como medida deseable en el discurso gubernamental mexicano desde inicios de los años 80, como elemento recurrente en la justificación de la instauración de diversas partes del modelo de gestión neoliberal del recurso hídrico, adaptándose al paso del tiempo. En un inicio, la descentralización figuró entre las medidas principales que toma el gobierno federal para hacerle frente a la crisis del Estado de bienestar. Posteriormente se transformó en un elemento propio de la modernización administrativa, después en una situación que incentivaba la participación de la sociedad, e incluso, en los últimos años se le ha concebido como una medida necesaria para el desarrollo sustentable.

Así mismo, se considera que el proceso de descentralización, no sólo es el generado a partir de las recomendaciones internacionales y que comienza con la llamada Reforma de Estado y que se asemeja más, al menos en teoría, a la concepción tradicional de la descentralización. A su vez, también se presencia otro proceso de descentralización con base en la NGP, que implica la desagregación del proceso productivo del agua (explotación, uso y aprovechamiento, distribución y tratamiento), mismo que ha sido dividido en momentos particulares para una vez hecho esto, concesionar cada uno de ellos al capital privado, con el afán de ir abriendo más espacios en los que pueda participar la iniciativa privada. De esta manera, la estructura de las instituciones que conforman a la AP también se ha visto condicionada por el enfoque al que el proceso productivo del agua se ha sometido, aquel que ha dividido éste en diversas etapas y creado instancias particulares que permitan la participación del capital privado en cada una de ellas.

Por ello es que se sostiene que la introducción de la idea de descentralización de la gestión del agua, ha resultado más un instrumento para la instauración y consolidación del nuevo proyecto de gestión del agua de carácter neoliberal, que una medida de solución a los problemas que la AP de carácter centralizado generó.

La hipótesis que se plantea es que la AP, a través de la figura de la descentralización, ha llevado a cabo la instauración del proyecto de gestión neoliberal del agua en México, el cual responde a intereses particulares en su calidad de proyecto impulsado por una clase específica. Se sostiene que este proceso de descentralización se compone de dos facetas que han corrido de manera paralela: por un lado, se tiene a la descentralización propia de la implementación de una serie de políticas que han buscado combatir al Estado centralizado, pero que más que aportar en el proceso de delegación de poder, han permitido la instauración del modelo de gestión neoliberal del agua. Y por otro lado, existe un proceso de descentralización de la gestión del agua que responde a una lógica de fragmentación del proceso productivo del agua socialmente útil para su posterior entrega al capital privado. Así, tanto en la primera como en la segunda faceta, la AP en su faceta de NGP es la que protagoniza los procesos, y a su vez, es transformada por ellos. Es los medios y los fines.

Para entender la transformación del modelo de gestión del agua anterior a éste que ha venido instaurándose desde la década de los ochenta principalmente, será necesario explicar en qué

consistía la gestión del agua antes del neoliberalismo, con el fin de conocer qué elementos han cambiado, de qué forma y cuáles se han mantenido. Por ello, se hará un recuento histórico de la gestión del agua desde el Porfiriato, momento desde el que la figura de concesión cobra importancia en la gestión del recurso, para luego describir el modelo de gestión que surge de la promulgación de la Constitución Política de 1917. Este será el tema del primer capítulo.

En el capítulo 2 se explicará de qué manera a partir de la utilización del proceso de descentralización, legitimado en la idea de crisis del Estado de bienestar y de la crisis ambiental, particularmente la del agua, se logra la introducción de elementos que modifican la AP con el fin de permitir la instauración de una propuesta diferente al modelo de gestión que venía desarrollándose en el país. Se explicará en qué consisten ambas crisis y cómo se define el proceso de descentralización a partir de ellas hasta devenir en algo completamente opuesto a su definición original. A partir de este nuevo concepto resultante se conforman una serie de instituciones, las cuales también se tratarán.

Finalmente, en el capítulo 3 se explicará el fenómeno que existe paralelamente al desarrollo e implementación de la política descentralizadora. Un proceso real de descentralización que como ya se señaló, tiene que ver más con la desarticulación del proceso productivo del agua socialmente útil, que con un fortalecimiento de los órdenes de gobierno locales. Así mismo, se tratarán las figuras más emblemáticas de este proceso con el fin de ejemplificar el mismo. Cabe mencionar que aunque la implementación del modelo de gestión neoliberal del agua es un proceso que viene gestándose desde hace ya tres décadas, en este trabajo se afirma que no es un proceso terminado aún. Por esto, resulta de vital importancia situar el punto en el que se encuentra el proceso para de esta manera, tratar de conocer la tendencia que el mismo seguirá. Esta cuestión también será abordada en el último capítulo.

Capítulo 1

Características de la gestión del agua en México antes del neoliberalismo. El modelo de gestión centralizado

Es en la década de los 70 que el modelo con el que había venido gestionándose el agua, colapsa frente a la nueva realidad del país. México deja de tener una población mayoritariamente rural, mientras que las principales ciudades comienzan a crecer cada vez más rápido. Con ello, la política hidráulica nacional cambia sus prioridades y abandona a la expansión de la frontera agrícola como su objetivo principal. Aquel valor de uso del recurso que definiría el modelo de gestión del agua por aproximadamente siete décadas, cede su protagonismo a los otros usos que junto con él, habían venido creciendo durante el mismo lapso de tiempo: el uso doméstico y la industria.

Fue por ello que la gestión centralizada del agua se definió a partir de los valores de uso que la misma iba adquiriendo. De esto se desprendieron diferentes formas en las que la federación se encargó de gestionar cada uno de dichos valores, dando como resultado un manejo heterogéneo de los mismos a lo largo del tiempo.

Es por lo anterior que se considera de carácter imprescindible el conocer dichas formas de gestión y cómo han evolucionado históricamente, para así entender en qué consiste el proceso de centralización del agua y una vez entendido el mismo, explicar cómo es que a partir de la descentralización del manejo del recurso, se ha llevado a cabo la instauración del actual modelo de corte neoliberal de la gestión del mismo.

1.1.El agua como mercancía

El agua es uno de los elementos fundamentales para la existencia no sólo del ser humano, sino también de todos los seres vivos que conforman el medio ambiente, volviéndolos a su vez, condición necesaria para la existencia del hombre.

Este elemento no se limita únicamente a fungir como medio de existencia natural del ser humano y de todos los demás seres vivos, ya que también es “vehículo de nuestra existencia social”¹¹, pues no sólo satisface nuestras necesidades estrictamente biológicas, sino que también satisface aquellas de carácter social, hecho que la define como valor de uso.

¿Qué se entiende por valor de uso? Karl Marx señala que “la utilidad de una cosa hace de ella un valor de uso”¹², mismo que sólo se efectiviza en el momento en el que se usa o se consume. De esta manera, todos los valores de uso constituyen el contenido material de la riqueza.

“Una cosa – nos dice Marx – puede ser valor de uso y no ser valor (al no contener tiempo de trabajo socialmente necesario). Es éste el caso cuando su utilidad para el hombre no ha sido mediada por el trabajo. Ocurre ello con el aire, la tierra virgen, las praderas y bosques naturales, etcétera.”¹³ En esta serie de ejemplos que se citan, es posible incluir el agua, tal y como existe en la naturaleza.

Existe un nutrido debate sobre si el agua es o no una mercancía, ello a raíz de que el líquido en tanto H₂O, no contiene trabajo socialmente necesario¹⁴. El considerarla como tal o no, cobra relevancia ya que al aceptar que el agua sí es una mercancía, se abre la posibilidad de asignarle valor económico, de acuerdo con lo estipulado por la tendencia oficial que ha venido difundiendo desde hace ya varias décadas, misma que se encuentra amparada en la

¹¹ León Hernández, Efraín. *Tendencias globales en la gestión del agua. Crisis ambiental, estado y liberalismo económico*. FFyL, UNAM. México. (En prensa), p.2

¹² Marx, Karl. *El capital, Tomo I, Volumen I, El proceso de producción de capital*. Siglo XXI editores. México, 2001.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Marx dice que no basta tampoco con que una cosa sea producida por el trabajo humano para que sea considerada como una mercancía. Si el producto satisface sólo la propia necesidad de quien lo produjo, no puede ser considerado como una mercancía. Para que lo sea, no sólo debe tener valor, sino que debe ser transferido a través del intercambio. Tiene que ser por lo tanto, un valor de cambio también, “un objeto de cuya cesión su propietario puede resarcirse completamente al aceptar una cierta cantidad de cualquier otro bien”, como lo dice Bolívar Echeverría.

teoría económica neoclásica. Esto a su vez, ha permitido que se eleve el precio del agua bajo el argumento de que como es un bien cada vez más escaso debe por tanto, adquirir un mayor valor económico¹⁵.

Sin aceptar la idea de que el agua es un bien económico (en su momento se explicará lo que implica que esta idea sea aceptada), es posible decir que el agua, tal y como la usa el ser humano para la satisfacción de sus necesidades, sí es una mercancía, ya que aunque ésta no es producida como tal, es decir, no tiene valor, los que sí lo tienen son todos los procesos que la vuelven útil: extracción, distribución, purificación, recolección, etcétera.

Es pertinente hacer la siguiente diferenciación: el agua que se considera como una mercancía es el “agua socialmente útil”, que es la que “existe realmente dentro de los circuitos productivos y reproductivos en nuestra sociedad capitalista, (la cual) contiene ya volúmenes diferenciados de tiempo de trabajo socialmente necesario para ello”¹⁶.

De lo anterior se concluye que el agua siempre ha sido una mercancía, ahora que se gestiona bajo un modelo que privilegia la ganancia privada y también antes, cuando su producción se encontraba principalmente en manos del Estado. El agua pues, representa una parte de “la riqueza de la sociedad capitalista”¹⁷ la cual a su vez, configura en su totalidad el comportamiento político de la misma.

La ausencia o presencia, la escasez o la abundancia del agua, define la interacción del hombre con su entorno. Esta interacción se ha venido estrechando con el paso del tiempo a pasos agigantados, ya que el recurso no sólo se hace presente en todos los productos del ser humano, sino que también resulta una constante en cada uno de los momentos del propio

¹⁵“La escuela de Viena formuló la tesis de que ninguna actividad productiva – mano de obra o factores productivos – puede conferir valor a los bienes o a los servicios, porque el valor consiste más bien en las estimaciones subjetivas que hacen los consumidores individuales. El valor es una apreciación propia del consumidor, de modo que los precios de los bienes y servicios se determinan con base en la extensión y la intensidad de esas apreciaciones, así como de los deseos de los consumidores con relación a los productos.” (...) “el individuo que afronta unidades específicas, o ‘márgenes’, y que actúa en función de tales unidades, es un hallazgo austriaco que se plasmó en la ley de la utilidad marginal decreciente: el pan es mucho más barato que los diamantes porque el número de piezas de pan disponibles es mucho mayor que el número de piezas de diamantes. (...) dada la abundancia de las piezas de pan disponibles, cada pieza es menos útil para el individuo que cada pieza de diamantes. Guerrero, Omar. Op. Cit., p. 93.

¹⁶ León Hernández, Efraín. Op. Cit., p. 10.

¹⁷ Echeverría, Bolívar. *El discurso crítico de Marx*. Editorial Era. México, 1988., p. 65.

proceso productivo de los mismos, lo cual ha devenido en una “variedad creciente de valores de uso del agua”¹⁸ en el ámbito industrial, agrícola y urbano, por mencionar los ámbitos más importantes.

Son estos valores de uso del agua los que han definido su gestión a través del tiempo. Es aquí en donde la AP cobra relevancia pues ella es modelada por estos valores, pero también a su vez, define la producción del agua a través de sus decisiones y acciones. Dicha importancia no se reduce únicamente al ámbito de lo público, pues también tiene eco en la realización de los intereses privados. Ello sitúa a la AP como protagonista no sólo durante el modelo de gestión del agua en que el Estado se encargaba de la producción de la misma, sino también ahora en el modelo neoliberal de gestión, ya que es precisamente este último el que ha posibilitado las condiciones para la participación de la iniciativa privada en la gestión del recurso.

1.2. La gestión del agua durante el porfiriato. Aparición de nuevos usos del agua en México

La aparición de nuevos valores de uso del agua, nuevas formas de utilizarla en la industria por ejemplo, y la modernización de los ya existentes para finales del siglo XIX, cambiaría de una vez y para siempre la forma en que se gestionaba el agua, no sólo en México sino a nivel mundial. En ese periodo, antes y durante los primeros años del porfiriato, el papel del gobierno federal en la gestión del agua fue reducido, pues se centraba en mayor medida en cuestiones de policía y vigilancia de las concesiones o de la navegabilidad de los cuerpos de agua, mientras que la gestión del recurso era principalmente de carácter local, ya que los usos que tenía el recurso no implicaban una mayor complejidad en términos legislativos.

Sin embargo, con el inicio de la actividad industrial y la modernización de los usos agrícolas del agua en nuestro país (a partir de que comienzan a usarse tecnologías como el pozo profundo y la bomba hidráulica, por mencionar algunas), la federación se vio forzada a adquirir un mayor protagonismo en el manejo del recurso. Esto puede verse reflejado en la

¹⁸ León Hernández, Efraín. Op. Cit., p.3.

sucesiva aparición de ordenamientos jurídicos, que le dan una mayor relevancia al gobierno federal en la gestión del recurso. Así, durante el porfiriato, se expide la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas Federales del 6 de junio de 1894¹⁹. Dicha ley fue la primera en regular exclusivamente lo concerniente a este recurso natural en México y como ya se mencionó, surgió a consecuencia del auge que comenzaban a tener las actividades productivas enunciadas, en específico, la generación de energía eléctrica. El hecho de que exista una legislación propia para el recurso, habla de que por primera vez el agua se gestionaba independientemente de la tierra, ya que durante el siglo XIX se venía haciendo conjuntamente y a nivel local. Si bien el uso del recurso con fines agrícolas seguía siendo el principal, surgieron otros usos para los cuales la tierra no formaba un binomio inseparable con el agua, como lo formaba en el desarrollo del uso ya mencionado. A los usos que se hace referencia son a la generación de energía eléctrica y al surgimiento de la industria, mismos que comenzaban cada vez a figurar más en el panorama nacional.

El surgimiento de estos usos se incentivó más aún, al otorgarles exenciones fiscales y privilegios a las compañías encargadas de la explotación del recurso con dichos fines, además de brindarles el permiso para introducir, libres del pago de derechos de importación, maquinaria y aparatos necesarios para la reparación y construcción de las obras hidráulicas necesarias. Esto con el tiempo, se vio reflejado en el crecimiento de dos áreas que resultaban de gran interés para el capital privado de ese entonces: la irrigación a gran escala y el desarrollo de hidroeléctricas²⁰. Incluso, revisando la legislación del agua que se expidió ya después del porfiriato durante la primera mitad del siglo XX, es posible observar que este tipo de exenciones y derechos se mantuvieron en los contratos sobre concesión de las aguas.²¹

Para el gobierno porfirista el interés por participar de manera activa en la regulación de las aguas del país no se debe tanto a una intención de centralizar la gestión del recurso, puesto que los ingresos fiscales de este ramo no eran siquiera bastante significativos, aunque sí importantes para los ayuntamientos. En un inicio, el gobierno federal se vio forzado a hacerse

¹⁹Denton Navarrete, Thalía. *El agua en México. Análisis de su régimen jurídico*. CIICH, UNAM. México, 2006., p. 39.

²⁰Comisión Nacional del Agua. *Semblanza histórica del agua en México*. CNA, SEMARNAT. México, 2009., p. 49.

²¹ Sobre estas exenciones, es posible consultar el artículo 32 en la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929, el artículo 48 en la de 1934 y el artículo 50 en la de 1946.

partícipe de la gestión del agua con el fin de erigir un árbitro que solventara los conflictos por el recurso entre diferentes entidades federativas. Una vez hecho esto, surgió el motivo que llevó a la federación a no sólo querer fungir como un mero árbitro sino a buscar una mayor centralización del uso del recurso. Fue “cuando los avances tecnológicos y empresariales evidenciaron que el manejo del agua podía ser vital para atraer capitales extranjeros y fomentar la inversión privada, para impulsar la modernización y en fin, para alcanzar el progreso nacional, según lo entendía la élite porfiriana”²² que el gobierno dimensionó la importancia de llevar a cabo la gestión del recurso. Esta modernización a la que se refiere Aboites, no es otra cosa sino el desarrollo de la industria, en especial de la industria hidroeléctrica y por supuesto, de la tecnificación de la agricultura. Como ya se señalaba, el manejo del agua, principalmente a partir del siglo XX, sólo es entendible si se aborda desde los usos que a ésta se le dio, pues es esto lo que va definiendo el surgimiento y la naturaleza de las instituciones creadas para su gestión.

Así pues, en México el desarrollo de la hidroelectricidad detonó a partir de 1889, año en el que empresarios mineros de Batopilas, Chihuahua, comenzaron obras para aprovechar la energía de las aguas del río del mismo nombre y suministrar de energía eléctrica a las instalaciones de la explotación minera. A partir de este hecho, comenzaron a surgir pequeñas plantas hidroeléctricas a lo largo del territorio nacional, las que a su vez, se vieron ligadas al desarrollo industrial en México. Fábricas de hilados y tejidos, molinos de harina, fábricas de cigarros y cervezas, artículos de yute, vidrio, madera, fueron los productos que comenzó a producir la industria en el país.²³

Dos compañías de capital extranjero concentraron la generación de energía eléctrica durante las primeras tres décadas del siglo XX: la Mexican Light and Power Company Ltd. y la American and Foreign Power Company. Entre ambas manejaban el 90% de la electricidad del país y se la vendían no sólo a consumidores comerciales, industriales y particulares sino también a las autoridades quienes proporcionaban servicios públicos como alumbrado y bombeo de agua.

²²Aboites Aguilar, Luis. *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*. CIESAS. México, 1998.

²³Entre las empresas más importantes que pusieron en servicio centrales hidroeléctricas en aquellos tiempos fueron: Textil San Ildefonso, Industrial de Orizaba, Luz y Potencia El Portezuelo, Mexicana de Electricidad, Segura y Braniff, entre otras.

La participación privada se hacía presente en todos los usos del agua para esos años. De ahí que fuera definitiva la figura de las concesiones que le otorgaba el gobierno a los privados, para que llevaran a cabo el uso y aprovechamiento del agua. Desde ese momento, las concesiones se establecieron como el instrumento a través del cual la federación intervenía en la gestión del agua en nuestro país.

1.2.1. Las concesiones: El surgimiento del instrumento principal para la gestión del agua

Al definir la federación que su objetivo principal era la modernización del país, consideró idóneo asumir un papel protagónico en la gestión del recurso natural, para lo cual inició un proceso de centralización de la gestión del agua. Esta tendencia que tendría su comienzo durante el porfiriato, se mantendría en esencia luego de terminado el movimiento de la revolución e incluso se haría más fuerte. La federación encontraría en la figura de las concesiones y en el otorgamiento de las mismas a los usuarios, la herramienta principal para implementar la gestión de carácter centralizado que buscaba llevar a cabo.

Así pues, las concesiones a particulares adquirieron una mayor relevancia en la explotación y aprovechamiento del agua, llegando a convertirse en el medio exclusivo a través del cual podía tenerse acceso al uso y aprovechamiento del agua. Cabe destacar que esta figura, en esencia, ha perdurado hasta nuestros días y de manera no menos importante. La ya mencionada Ley de 1894, fue la primera legislación que autorizaba al Ejecutivo Federal para otorgar concesiones con el fin de aprovechar las aguas de jurisdicción federal en riego y en la industria.

La siguiente legislación en el tema, la Ley de Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910, define a las concesiones como “el permiso que puede otorgar únicamente la federación a un particular, con el fin de hacer uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”. Algo que cabe destacar también de la promulgación de esta ley, es que en ella se definen jurídicamente, los principales usos que se le pueden dar al recurso hídrico. La mencionada ley, señala los siguientes: usos domésticos, servicios públicos, riego y energía.

Hasta este momento, las concesiones aún no se diferenciaban mucho por el uso que se le diera al agua. Mientras que la duración de las concesiones para riego y para generación de energía aplicable a la explotación agrícola tienen una duración indefinida, las concesiones para los otros usos, los industriales, se otorgan hasta por 99 años, lo cual las vuelve en esencia, semejantes.

Otro punto que es imposible dejar de mencionar, es que el esquema de acceso al agua a través de las concesiones estuvo pensado hasta la promulgación de la Constitución Política de 1917, únicamente para aquellos que eran considerados por el gobierno como los auténticos generadores de modernización y ganancias, puesto que los requisitos para adquirir una (exposición detallada de los proyectos, planos, escrituras del terreno beneficiado, entre otros), hacían imposible que los pequeños propietarios pudieran acceder a éstas. Así, sólo los grandes propietarios, tenían la posibilidad de cumplir con dichos requisitos y por lo tanto, sólo ellos tenían acceso al líquido de manera legal, dejando a la gran mayoría de la población, fuera de dicho esquema.

Lo anterior era en cuanto a los usos agrícola e industrial del recurso. En lo que respecta al uso doméstico, la gestión del mismo se mantuvo en manos de los gobiernos estatales hasta 1933, sin embargo, resulta importante mencionar que algunos de estos gobiernos locales que no habían construido por cuenta propia, habían concesionado a particulares la construcción y la administración de la infraestructura hidráulica, aunque sin haber obtenido los resultados esperados.

Antes de los cambios en las políticas, consecuencia de la Revolución Mexicana, se puede observar que la gestión del agua ya comenzaba a verse centralizada por parte de la federación, pues el papel principal de las concesiones era darle la posibilidad a la federación de regular el uso de la misma, al menos en lo que respecta a su uso en la industria, la agricultura, los grandes usuarios del agua y en menor medida, en el uso doméstico del líquido.

1.3. La Constitución Política de 1917: El agua como propiedad de la nación

Con el fin del conflicto armado de la Revolución Mexicana, surgiría una clara urgencia de los gobiernos posteriores por concentrar o reconcentrar el poder a través de la federalización de gran parte de las funciones y actividades administrativas; esto con el objetivo de recuperar el control de una nación que aun sufría la desarticulación provocada por la guerra, y de contar con la capacidad necesaria para dar respuesta a las demandas populares que habían dado origen al propio conflicto. La gestión del agua no se vio exenta en este proceso, y a los esfuerzos de dotar de un mayor protagonismo a la federación que ya habían venido haciéndose durante el porfiriato por las causas mencionadas, se sumaron las grandes medidas para hacer al gobierno federal el protagonista en la gestión del agua. La más importante de dichas medidas queda plasmada en la promulgación de la Constitución Política de 1917, en específico, en su artículo 27, sin el cual no hubiera sido posible que la federación llevara a cabo la centralización de la gestión del recurso.

El proceso de federalización de los recursos representa una centralización de los mismos con el fin de crear un gobierno central fuerte. Lo deja claro Luis Aboites cuando menciona que “la centralización/federalización es un proceso sostenido de enajenación de las facultades de organización, sociales y de instancias gubernamentales locales, por parte de una instancia específica del poder político”²⁴.

El proceso descentralización/federalización de facultades no sólo implicó esto, sino que fue un momento que también constituyó la propiedad originaria del agua, misma que recaería al igual que las facultades, en la figura de la federación. El proceso de centralización de la gestión del agua no se puede entender sin el proceso de la apropiación jurídica de la misma, ya que ambos se desarrollan de manera conjunta. Hubiera resultado imposible pretender gestionar de manera centralizada un recurso sin antes tener definido claramente que era la nación quién ostentaba la propiedad del mismo, considerando que si bien el acceso al recurso se había venido manejando a partir de concesiones, no existía legislación alguna que diera cuenta de la propiedad del agua y demás recursos naturales por parte de ésta. Aunado a lo anterior, era necesaria una mayor claridad en el proceso de concesión del recurso.

²⁴Aboites Aguilar, Luis. Op. Cit., p. 82.

Anterior al establecimiento de la propiedad del agua por parte de la nación, sólo ocurriría la introducción del concepto de “dominio público”, el cual apareció por primera vez en la Ley promulgada para diciembre de 1902 y en la que se estipula de manera más clara que en la de 1894, el acceso al recurso a través de la figura de las concesiones. Algo que también es pertinente resaltar de la primera ley mencionada, es que introduce el concepto de dominio público sobre las corrientes declaradas como federales. Se deriva de esta ley también, el hecho de que no hay concepto aun de propiedad privada, sino que sólo existe el concepto de “acceso a las aguas”, mismo que se regulará como ya se mencionó, a través del otorgamiento de concesiones.

La ley promulgada en 1910 ya estipulaba que las aguas de jurisdicción federal son de dominio público y de uso común, y en consecuencia, inalienables e imprescriptibles. Esto significó el inicio del fin de los mercados locales del agua de carácter público, así como de las formas locales particulares de gestión del recurso, al menos en cuanto al marco legal, ya que estos cambios legislativos no tuvieron efecto en muchas partes del país, además de que las entidades federativas y los municipios siguieron manteniendo el principal control de la gestión del agua en lo que a uso urbano y doméstico se refiere. Hasta muchos años después comenzó a tener el efecto esperado e incluso se puede señalar que hasta el día de hoy, perduran las formas antiguas de manejo del agua en algunos lugares del país.

No fue sino hasta la ya mencionada promulgación del artículo 27 de la Constitución de 1917, que se hace un cambio sustancial en la política de gestión del agua al modificar el marco jurídico, permitiendo al gobierno federal expedir leyes regulatorias en materia de aguas federales de jurisdicción nacional destinadas a la irrigación y producción de energía eléctrica.

Pero no sólo ello, sino que también tiene lugar uno de los cambios más importantes en lo relativo a la propiedad del recurso:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo propiedad privada.

Ésta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

De esta manera, con el artículo 27 se constituyó la propiedad originaria del agua, siendo depositada ésta en la nación. El gobierno federal pasa a ser el administrador de la misma, lo cual le otorgaba la posibilidad de situar al “interés público” sobre los intereses individuales de los usuarios, valiéndose para ello de la expropiación. Al decir que la nación detenta la propiedad originaria de las tierras y aguas, se debe entender que ésta detenta la soberanía de las mismas más que el dominio útil –el cual queda regulado en el mismo artículo– pues hay que considerar que la nación no es la única capaz de detentar la propiedad de dichos recursos ni de todos los mismos.

Esto se debe a que el surgimiento de la propiedad originaria del agua permitió a su vez el surgimiento de la propiedad privada sobre el recurso. En palabras de Lanz Cárdenas, el artículo 27 “reivindicó las aguas como propiedad originaria de la nación, estableciendo a nivel constitucional el sistema mixto y consagró así los tres órdenes de propiedad de las aguas: el nacional, bajo la jurisdicción de la Federación, según catálogo limitativo (...); el particular, o sea aquellas aguas que no excedan de los límites de un fundo o propiedad; y el estatal para las aguas que pasando de un fundo a otro dentro del territorio de un estado, no se encuentren comprendidas en el catálogo de las nacionales.”²⁵

Queda más clara la idea de que la nación detenta la soberanía y no tanto el dominio útil del recurso, cuando se centra la atención en el párrafo quinto del artículo 27²⁶, que habla de las

²⁵ Lanz Cárdenas, José Trinidad. “Régimen jurídico de las aguas interiores en México” en *Modernización del derecho mexicano. Reformas constitucionales y legales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1992., p 287.

²⁶ El párrafo quinto del artículo 27 señalaba lo siguiente: “Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y los términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros

aguas que son propiedad de la nación, ya que a pesar de que el dominio de éstas es de carácter inalienable e imprescriptible, las mismas pueden ser concesionadas a particulares sin que pierdan las mencionadas características.

En los casos a los que se refieren los dos párrafos anteriores (uno de ellos, el párrafo quinto), el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

Adicionalmente, se regula la adquisición del dominio útil, es decir, del uso y el aprovechamiento de las aguas por los particulares. Entre los más importantes señalamientos se encuentran los siguientes:

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.-Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. (...)

VI.-Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que le pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a

de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los estados."

la ley del 6 de enero de 1915; entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VI.-Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones II, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el DF y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía desde la ley de 25 de junio de 1856.

El contenido de estos párrafos redefine a quienes eran considerados como usuarios. Anteriormente, las concesiones eran de carácter individual, ya que éstas solían ser otorgadas únicamente a grandes agricultores o a empresas, pues como ya se dijo, eran los únicos capaces de cumplir con todos los requisitos para obtener una y eran los únicos considerados por el gobierno como los modernizadores del país. La redefinición de los que podían ser considerados como usuarios incluyó a partir de la expedición del artículo 27 a los pueblos, a las corporaciones, así como a los ejidos.

Esto también le dio a la federación la posibilidad de repartir tierras, aguas y bosques a comunidades que habían sido despojadas de los mismos, una de las grandes demandas exigidas durante la Revolución Mexicana. Si bien existe una continuidad en cuanto a lo que se refiere a la tendencia centralizadora que se venía sosteniendo desde inicios de siglo, también se abre una nueva forma de régimen de propiedad con el reparto de tierra y agua, en la cual ya no solamente los particulares y las compañías tenían la posibilidad de acceder al aprovechamiento del recurso.

De acuerdo con Aboites²⁷, con la promulgación del artículo 27 se constituyen dos procedimientos legales para tener acceso al agua: por un lado, se encuentra el que dicho autor denomina como liberal-individualista, el cual se basa en la figura ya existente de la concesión gubernamental; y por otra parte, ubica al corporativo-agrarista, definido a partir de la restitución y dotación de ejidos a la población campesina y del cual se hablará un poco más a continuación.

1.3.1. La reforma agraria: los nuevos usuarios del agua

Como ya se señaló, el artículo 27 marca el surgimiento de nuevos tipos de usuarios del agua en el país. Con la nueva configuración de la propiedad a partir de la expedición del artículo 27 de la Constitución Política y de la reforma agraria que trae consigo, se sumó un elemento que resulta de gran importancia mencionar: la propiedad social de la tierra. Y es que este reparto de tierras, una de las grandes demandas revolucionarias, no sólo implicaba la entrega de tierras y bosques, sino también del agua, lo que hace de este tipo de propiedad, la última figura en que la tierra y el agua se gestionan de manera unitaria. Más allá de la simple entrega de tierra, la reforma agraria representaba la reconstitución de la capacidad de los pueblos de reproducirse socialmente. El despojo de la tierra que había venido haciéndose sistemáticamente desde tiempos de la Colonia, encontró en el reparto agrario y en la constitución de la propiedad social de la tierra un freno, mismo que se ha ido desarticulando paulatinamente, esto con el fin de llevar a cabo la fragmentación del sustrato material del territorio, es decir, administrar de manera independiente cada uno de los elementos que lo conforman: tierra, agua, bosques, diversidad genética, etcétera.

La importancia que tiene la propiedad social de la tierra es que ésta ha representado una barrera frente a la instauración de la gestión neoliberal del agua, misma en la que la participación de la comunidad se ve seriamente limitada, reduciendo a la población a simples consumidores al no poder constituirse legalmente como usuarios. Ello también explica por qué ha sido grande el afán de desaparecerla, pues su existencia limita la entrega a manos privadas de la riqueza que representan los recursos naturales.

²⁷Aboites Aguilar, Luis. Op. Cit., p. 92.

Terminada la Revolución, resultó paradójico que la aplicación de la Constitución de 1917, en la cual quedaron plasmadas las demandas por las que se originó el movimiento, quedara en manos de políticos liberales y no de quienes eran afines a dichos ideales. Así, el reparto de tierras se vio sujeto a prácticas corporativistas y clientelares, más o menos hasta el mandato del presidente Lázaro Cárdenas. Al final del mismo, llegaría casi a su fin el reparto de tierras, pero la propiedad comunitaria se mantendría y con ello, la gestión unitaria del agua y de la tierra.

Aunque quedaba claro el hecho de que agua y tierra se entregaban juntas con el reparto agrario, el decreto que reglamentaba el funcionamiento de las autoridades agrarias en materia de restitución y dotación de aguas expedido en 1926, señalaba que la entrega de aguas se haría por la vía de la adquisición, acción en la que se hacía explícita la entrega de aguas junto con la de la tierra, manteniendo así, la gestión unida de ambos recursos. Dicho decreto también mencionaba quiénes eran los que podían solicitar restituciones y dotaciones de agua: pueblos, rancherías, congregaciones, condueñazgos, tribus, comunidades, ciudades y villas²⁸.

A pesar de permanecer unidas, había ciertos elementos que debían ser considerados al momento de gestionar cada uno de los recursos. La diferencia entre la dotación de tierra y la de agua, es que la de ésta última debía hacerse considerando a los demás grupos involucrados en el uso de la corriente. Teniendo en cuenta lo anterior, la dotación de agua se buscó hacer con un enfoque de cuenca²⁹ a pequeña escala.

²⁸ *Ibíd.*, p. 132.

²⁹ Ya que se considera a la cuenca como unidad básica para la gestión del agua, es importante definir dicho concepto. De acuerdo con el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), una cuenca es una "concavidad creada por la naturaleza en la superficie de la Tierra mediante las fuerzas tectónicas, la fuerza del agua y sus corrientes, los tipos de suelos, la vegetación y otros factores." Las cuencas pueden extenderse por algunos kilómetros cuadrados y hasta por cientos o miles. Son receptores de agua en la Tierra, captadores, una especie de embudos, y existen tanto en la superficie como en el subsuelo". una cuenca superficial tiene su contraparte subterránea (acuíferos), aunque éstas no siempre suelen coincidir en extensión. Las cuencas hidrográficas se definen como "unidades morfológicas superficiales, cuyos límites se establecen por la divisoria geográfica principal de las aguas de las precipitaciones, también conocida como parteaguas. Éste, teóricamente, es una línea imaginaria que une los puntos de máximo valor de altura relativa entre dos laderas adyacentes pero opuestas, desde la parte más alta de la cuenca hasta su punto de emisión, en la zona hipsométricamente más baja. Por otra parte, las cuencas hidrológicas son "unidades morfológicas integrales que además de incluir todo el concepto de cuenca hidrográfica, abarcan toda la estructura hidrogeológica subterránea del acuífero como un todo. Centro Mexicano de Derecho Ambiental. *El agua en México: lo que todos y todas debemos saber*. CEMDA. México, 2006. Consultado en www.agua.org.mx

No fue mínima la importancia que tuvo la propiedad social de la tierra al gestionar el agua. Para 1929, con la creación de la nueva Ley de Aguas, al tomar en cuenta la existencia del mencionado tipo de propiedad y del uso del agua en la misma, se consideró la posibilidad de modificar los términos de las concesiones otorgadas, es decir del uso y aprovechamiento individual que del recurso se hacía. Esto significó la posibilidad de afectar todo tipo de aguas a favor del reparto agrario, fueran federales, estatales o concesionadas a particulares.

A pesar de ello, el predominio de las concesiones de carácter individual se impuso con el paso del tiempo al uso que se le daba al agua en los ejidos. Como ya se mencionaba, la reforma agraria implicó un camino legal alternativo al de las concesiones para tener acceso a las aguas y también representó un retorno a la gestión unitaria de la tierra y el agua, misma que comenzaba por medio del primer procedimiento a verse fracturada, ya que con el surgimiento y crecimiento de los nuevos valores de uso del agua, ésta empezó a gestionarse de manera separada a la tierra.

Dicho suceso a la larga también comprometería el acceso al agua de los ejidatarios y los comuneros, debido al aumento en el consumo de los otros sectores, pues las capacidades técnicas con las que estos contaban, les permitía hacer uso de cada vez mayores volúmenes de agua, volviendo escaso el líquido para los ejidatarios.

Y es que a pesar de que era posible que se afectaran los términos de las concesiones a favor de un ejido, la restitución de tierras no fue para los gobiernos posrevolucionarios inmediatos, una prioridad ni mucho menos un objetivo a alcanzar, pues estos mandatos consideraban al ejido únicamente como “un espacio de ‘entrenamiento’ productivo”³⁰, una fase anterior a lo que en realidad se perseguía, que era la introducción al mercado de los campesinos una vez que pudieran convertirse en pequeños propietarios. Lo anterior quiere decir que se consideraba a la figura del ejido como una solución temporal para la situación de la población rural de menores ingresos. Esto es claramente visible en las políticas que llevaron gobiernos como los de Obregón y Calles, las cuales apoyaban el surgimiento de pequeños propietarios.

³⁰Torregrosa, Ma. Luisa. *Agua y riego: desregulación de la agricultura en México*. FLACSO. México, 2009., p. 34.

Lo anterior quedaría aún más claro con la promulgación de la ley de riego de 1926, en la que “se aprobó que todas las tierras de cultivo por medio de riego público deberían dividirse en lotes familiares asignados no a ejidatarios ni a grandes propietarios, sino a lo que se denominaba como ‘campesino medio’”³¹. La configuración de la Administración Pública, haría patente las prioridades del gobierno federal, al crearse la Comisión Nacional de Irrigación (CNI) y comenzar así, una reglamentación del uso del agua que variaba claramente, según el uso que se le diera a la misma.

Las legislaciones posteriores en materia del recurso no ofrecerían un panorama más esperanzador para la subsistencia de la propiedad social de la tierra, al establecer en el orden de preferencia del uso de las aguas nacionales a los usos urbanos e industriales así como los agrícolas de riego, por encima del riego de terrenos ejidales y pequeñas propiedades.

1.4. La Comisión Nacional de Irrigación: Gestión del agua por su uso

Una vez que la federación se consolida como la propietaria originaria de las aguas con la promulgación de la Constitución, comienza a desplegar una política más protagónica en la gestión del recurso. De las primeras acciones que llevó a cabo ya dentro de esta dinámica, fue el establecimiento de una renta federal sobre el uso y aprovechamiento de las aguas públicas sujetas al dominio de la federación.

En el decreto de este impuesto se menciona que los particulares obtenían grandes beneficios de la utilización del recurso hídrico sin que la federación se viera beneficiada de alguna forma, por lo que se reclamaba el derecho de ésta última a participar en las ganancias generadas a través del cobro del mismo. Por otra parte, se argumentaba lo oportuno de este impuesto debido a que los gastos generados por las actividades de policía y vigilancia que realizaba el gobierno federal, necesitaban ser cubiertos de alguna forma, lo cual a su vez beneficiaba a los usuarios en el sentido de que se verían resueltas las controversias generadas por el uso entre particulares, de forma rápida y expedita.

³¹ *Ibid.*, p. 37.

Pero el señalamiento más importante en la pertinencia de este impuesto, es que el gobierno federal se asumía como el obligado a construir las obras hidráulicas que resultaban de gran importancia pero nada atractivas para el capital privado. Este es uno más de los actos que señalan una clara tendencia por parte de la federación a centralizar la gestión del recurso hídrico. 1917 también es el año en el que se crearía la Secretaría de Agricultura y Fomento, misma que llevaría a través de su Dirección de Aguas, la relación del pago de impuestos así como de las concesiones otorgadas. La citada dirección es la primera área que se crea específicamente para la gestión del agua.

Si bien la federación ya asumía legalmente muchas más funciones en la gestión del agua, en un inicio, dicha política no pudo llevarse a cabo, debido a que para 1917, aún seguía el conflicto armado en varios lugares del país. Para 1921, la demanda de concesiones ya había aumentado de forma tal, que se consideró necesario crear la Dirección de Irrigación para que atendiera éstas. La mencionada Dirección funcionó por dos años, para luego convertirse en el Departamento de Reglamentación e Irrigación.

Cinco años después, en 1926, la federación creó la Comisión Nacional de Irrigación (CNI), toda una institución para el manejo del agua. Con esta comisión comienza la gestión del agua según el uso que a ésta se le diera y con ello también inicia el desarrollo de un sistema de usuarios que se volvería más complejo con el paso del tiempo debido a las regulaciones específicas que irían surgiendo para cada uso del agua.

De acuerdo con Luis Aboites, la creación de la CNI es el reflejo de la política optimista del Gobierno Federal en cuanto a gestión del agua, una política que frente al diagnóstico pesimista que daba la geografía sobre la distribución inequitativa del agua en el territorio nacional, antepone el monopolio de la innovación tecnológica traducida en la ingeniería hidráulica para superar dichos obstáculos. En el discurso gubernamental, la política hídrica resultaba pieza fundamental para lograr la reconstrucción económica, la modernización del país, así como la justicia social, ya que con ésta, se lograría el incremento de la producción agrícola, la formación de una clase media campesina y con ello, la riqueza futura del país³².

³²Aboites Aguilar, Luis en Ávila García, Patricia (Editora). *Agua, cultura y sociedad en México*. El Colegio de Michoacán. México, 2002., p. 189.

Esta era la razón principal para que la federación viera en la gestión de los recursos hídricos una tarea de primer orden.

Para la década en la que fue inaugurada la CNI, la nación representada en la federación, ya detentaba la propiedad jurídica del agua, la soberanía sobre este bien, y se hacía cargo de regular el aprovechamiento del mismo por parte de particulares, principalmente a través de concesiones que no variaban de un uso a otro salvo en aspectos técnicos tales como el volumen otorgado o la duración de las mismas.

La creación de la CNI, además del comienzo del desarrollo de un sistema de usuarios, representa también el inicio de una política hidráulica que duraría hasta fines de los años setentas y que configuraría el modelo de gestión del agua en nuestro país. La irrigación se convertía así, en el instrumento para lograr el desarrollo del país y con ello, la expansión de la frontera agrícola también vendría a ser el motor que impulsaría la industrialización de la nación. Para ambas actividades, irrigación e industria, la generación de energía eléctrica se volvía una necesidad de orden primario, por lo que la hidroelectricidad comenzaría a figurar de manera importante en el panorama nacional, razón por la cual la federación procuraría tener un papel más importante en este rubro, intención que después se materializaría en la creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). El uso doméstico del agua también cobraba una mayor relevancia, pues el abastecimiento a los asentamientos urbanos que se encontraban en constante crecimiento, representaba una necesidad cada vez más difícil de ignorar y de satisfacer.

Ante este rápido desarrollo de los nuevos usos del agua, los gobiernos posrevolucionarios se dedicaron a elaborar una legislación a partir de la consideración del recurso por sus tres usos principales: irrigación, abasto para uso doméstico y generación de electricidad. En cada uno de ellos, la federación en su tendencia centralizadora, realizó funciones distintas.

En lo que respecta a irrigación, para 1926 el presidente Plutarco Elías Calles declaraba de utilidad pública la irrigación de las propiedades agrícolas privadas al decretar la Ley sobre Irrigación y con ello formar un nuevo órgano administrativo, la ya mencionada Comisión Nacional de Irrigación (CNI), cuya función se centraría en la promoción y construcción de obras de irrigación junto con la participación de los dueños de las propiedades beneficiadas,

para lo cual incluso se llevaría a cabo la creación del Fondo Nacional de Irrigación para poder financiar dichas obras.

La creación de la CNI significó el verdadero arranque de la política centralizadora de la gestión del agua en México. El gobierno de Calles “adjudicaba al Estado la tarea de construir las obras de riego para promover tanto la agricultura como para dar cumplimiento a una de las grandes demandas de la Revolución: la eliminación de la gran propiedad.”³³

Esta Comisión centró el interés público en la colonización de las tierras agrícolas por parte de los pequeños propietarios (no los ejidatarios). En palabras de Adolfo Orive –ingeniero que formó parte de la CNI y que después estaría a cargo de la Secretaría de Recursos Hidráulicos– la CNI tenía como objetivo “crear una clase media campesina más alta que la del ejidatario por tener mayores iniciativas, ambiciones, experiencias y recursos”³⁴. Esto si bien ubica claramente el objetivo perseguido por la CNI, no implicó el completo abandono del ejidatario, ya que en el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas se impulsarían fuertemente obras de pequeña irrigación, sin que los beneficiados tuvieran la obligación de pagar por ellas como en el caso de las obras que beneficiaban a las grandes propiedades. A pesar de esto, como ya se hizo mención, era claro que la prioridad nunca fueron estos casos, pues en ningún momento se consideró que en ellos residiera el desarrollo futuro que el país necesitaba.

Así, la política de irrigación estaba dirigida a un selecto grupo de agricultores, aquellos que eran considerados como los colonos, únicos capaces de adoptar las innovaciones tecnológicas y de aprovechar en verdad los esfuerzos irrigadores gubernamentales. Fue de esta manera que en materia de agua para uso agrícola la gestión se vio completamente centralizada. La construcción de obras de riego se consideraba de utilidad pública a tal grado que la autoridad a nivel local comenzó a recaer en un gerente de sistema de riego, designado por la CNI, y que se encargaba de proveer de agua a los colonos a cambio de una cuota fija, más una cuota por volumen utilizado.

³³Aboites Aguilar, Luis. Op. Cit., p. 108.

³⁴Orive Alba, Adolfo. *La política de irrigación en México: Historia, realizaciones, resultados agrícolas, económicos y sociales; perspectivas*. FCE. México, 1960., p. 48.

La figura de los ayuntamientos se vio ausente completamente en esta forma de gestión. Incluso se constituyeron organizaciones locales de regantes pero que servían únicamente de fachada para cubrir la relación directa que existía entre colonos y la CNI.

Esta forma de administrar el riego guardaría su esencia centralizadora a través del tiempo, pero bajo la figura de los Consejos Consultivos de los distritos de riego, y que después serían sustituidos por los comités de riego, los cuales funcionarían hasta la promulgación de la Ley de aguas en 1992.

La acción anterior, al concentrar la gestión en este único órgano, no sólo desarticuló los mercados locales del agua controlados por particulares, sino que también desarticuló aquellos manejados por los pueblos, eliminando la base social y colectiva con la que contaba la gestión del agua a nivel local. Aunque cabe aclarar que si bien una gran parte de las formas locales de gestión del agua desaparecieron, nunca se han extinguido las mismas por completo.

Siguiendo con esta política centralizadora y teniendo en cuenta que la venta de agua seguía haciéndose de manera local pese al surgimiento de la CNI, para 1934 el presidente Abelardo L. Rodríguez promovió la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, misma que como su nombre lo indica, reiteraba que la nación representada en la federación tenía la soberanía y el dominio sobre sus aguas.

Otro momento importante en cuanto a la gestión por irrigación ocurrió en 1946, al publicarse la Ley de Riegos, la cual pretendía fomentar la construcción y operación de Distritos de Riego, figura que sería privilegiada por la gestión del agua hecha por la federación y que se formaría con las tierras de ejidos, propiedad privada o nacional demostrando así que eran estos la figura que buscaba la federación, fuera la principal en la gestión del agua.

En cuanto al abasto para uso doméstico, la federación trató de hacerse cargo del mismo desde 1928 a través de la Secretaría de Agricultura y Fomento, misma a la que pertenecía la CNI, lo que fue mermando la capacidad de gestión de las entidades federativas y aún más de los municipios, que todavía se verían más afectados en la década de los cuarenta, cuando se comenzaron a crear varias comisiones ejecutivas para planear el desarrollo regional y la construcción de las obras de infraestructura en los ríos Papaloapan, Tepalcatepec, Balsas,

Lerma-Chapala-Santiago, Grijalva, Fuerte y Pánuco³⁵. Este sería el primer antecedente en cuanto al manejo del recurso por cuencas en el país y tendrían su auge durante las décadas del cincuenta y sesenta, aunque finalmente desaparecerían algunas en los setenta y otras en los ochenta, debido a que se buscaría descentralizar la gestión del recurso, regresando esta responsabilidad al municipio. Se diría que la desaparición de dichas comisiones se daría por las presiones de los estados por ejercer el presupuesto destinado a éstas, pero sobre todo, para municipalizar el recurso. Lo cierto es que con este acto, comienza a configurarse la entrega de la gestión del recurso a la iniciativa privada, como después se verá.

Meses antes de la promulgación de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934, se haría una reforma a la ley vigente de 1929, en la que la nación asumía una mayor responsabilidad en el abasto de agua potable a los ayuntamientos, al declarar como “aprovechamientos hechos por la Nación, los de las aguas de propiedad nacional que se requieran para los servicios públicos y domésticos de las poblaciones, si los ayuntamientos de las mismas administran los servicios directamente y sin intermediarios” según lo mencionado en el artículo 1º del decreto de dicha reforma.

Este hecho concretó la gestión centralizada del agua en cuanto al uso doméstico. Lo anterior fue debido a que en general, los municipios y entidades federativas no habían logrado buenos resultados en la construcción y administración de obras hidráulicas por su cuenta o a través de concesiones. De acuerdo con el censo general de población de 1940, 62% de las 3.8 millones de viviendas en el país, no contaban con agua potable ni drenaje.

Además de las acciones ya mencionadas, la federación creó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas en febrero de 1933, que tenía entre otros fines, impulsar obras en materia de agua potable y alcantarillado.³⁶

Esto describe la cada vez mayor intervención por parte de la federación en la gestión del abasto del agua potable. Dicha intervención provocó una situación en la que se concentraron todos los recursos tecnológicos necesarios para esta gestión en la federación, eliminando así, toda posibilidad de que el municipio adquiriera la capacidad y la autonomía que le permitiera

³⁵Orive Alba, Adolfo. Op. Cit., p. 54.

³⁶ Comisión Nacional del Agua. *Semblanza histórica del agua en México*. SEMARNAT. México, 2009., p. 41.

brindar el servicio por cuenta propia. A la luz de lo anterior, no puede considerarse como una acción de fortalecimiento de la vida municipal la reforma al artículo 115 de la Constitución Política durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, para agregar a las funciones del gobierno municipal el servicio de agua potable y alcantarillado, puesto que históricamente el municipio no contaba con la capacidad para desempeñar tales funciones. Por otra parte, esa reforma no tomó en cuenta que otros muchos municipios siempre habían gestionado localmente el recurso, al jamás acatar o incluso desconocer que la federación había asumido dicha responsabilidad.

Así pues, el logro de esa reforma como se verá más adelante, fue evidenciar la incapacidad de gran parte de los municipios para ofrecer un servicio del que se había venido haciendo cargo la federación. Aunque esto no fue una consecuencia no prevista. Regresar la gestión del servicio de agua potable a los municipios omitiendo que estos no contaban con la capacidad para hacerse cargo del servicio no sería un hecho fortuito, pues de esta supuesta incapacidad se construiría una parte del discurso que habla de la necesaria intervención de la participación privada para lograr una gestión óptima en cuanto al abastecimiento de agua potable, participación que entraría justamente mediante la administración local del recurso.

Cabe agregar que la intervención de la federación en el abasto de agua potable en ese momento, se dio luego de que varias de las compañías privadas que tenían contratos de concesión para ofrecer el servicio, mostraron grandes problemas para cumplir con estos, lo cual obligó a la federación a recuperar el servicio en el entendido de que era ésta la única con la capacidad de brindarlo de manera efectiva.

Siguiendo con la eliminación de las capacidades municipales, hay que mencionar que para enero de 1934 se reforma la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929, con el fin de que quienes tengan concesiones para el uso y aprovechamiento del recurso se vean obligados a compensar a la federación por los derechos que detentaban, impidiendo que las entidades federativas y los municipios pudieran percibir impuestos o contribución alguna sobre el uso y aprovechamiento del agua federal en sus territorios.

Esta misma ley reglamenta el régimen de la propiedad nacional del recurso hídrico como ya se mencionó líneas arriba. Sin perder la soberanía y el dominio sobre estos bienes, regulariza

el aprovechamiento de los mismos, nuevamente a través de las concesiones para uso y aprovechamiento de las aguas, las cuales se otorgarán según el artículo 32 de dicha ley “teniendo en cuenta el interés público y sin perjuicio de tercero”. Para poder acceder a una concesión, era necesario constituir una sociedad de usuarios. De acuerdo con el artículo 80 de la misma ley, “Las organizaciones de usuarios, probables usuarios, o de ambos, que se constituyan con el propósito de poseer, o de explotar, o de ejecutar y administrar obras para el aprovechamiento de aguas de propiedad nacional, se denominarán ‘Sociedades de Usuarios’.”

Dichas sociedades podían hacer uso de las aguas para diferentes aprovechamientos. Así, la nación, a través de sus instituciones intermediarias, entregaba la administración de sus recursos a particulares todavía para esos años. En los casos de empresa para la generación de energía eléctrica, lo hacía por intermedio de la Comisión Federal de Electricidad (CFE); en los casos de empresas de riego de terrenos ajenos, por la Secretaría de Agricultura y Fomento (SAyF); y en los casos de abastecimiento de agua para los servicios públicos y domésticos de las poblaciones, lo hacía por intermedio de los Ayuntamientos correspondientes.

Incluso da cuenta del apoyo que la federación brindaba a la iniciativa privada en materia de administración del agua, el artículo 48 de la citada ley, en la que se exenta a los titulares de las concesiones del pago de derechos de importación sobre los materiales y equipos destinados a los estudios, construcciones e instalaciones destinadas al manejo del agua; el derecho a utilizar de manera gratuita, terrenos baldíos y nacionales, necesarios para el objeto de la concesión, entre otras facilidades. Éstas no se dieron por primera vez en dicha ley, sino que ya se habían dado anteriormente.

A pesar de esto, resulta importante hacer hincapié en el tema de las tarifas por uso y aprovechamiento del agua. En el caso de que fueran los ayuntamientos quienes poseyeran las obras y administraran el servicio directamente y sin intermediarios, es decir, que se consideraran aprovechamientos hechos por la nación, de acuerdo con el artículo 63 de la ley de 1934, “fijarán las tarifas para el suministro de las aguas de acuerdo con las disposiciones hacendarias que rijan en las Entidades a que pertenezcan *en la inteligencia de que dichas tarifas en ningún caso podrán exceder el costo del servicio* (subrayado nuestro).”

Por otra parte, en el caso de que los ayuntamientos contrataran a particulares con el fin de atender los servicios públicos y domésticos de las poblaciones, las tarifas se presentarían a la SAyF y a la Secretaría de Energía, para su revisión y posterior aprobación, con el fin de que observaran las mismas condiciones que se consideraban en el caso de que las tarifas fueran fijadas por el ayuntamiento.

Al buscar que las tarifas no excedan el costo del servicio, se asegura que únicamente sean cobrados lo que Jorge Veraza nombra como Procesos Hidroútiles (PHU)³⁷. Veraza define a estos como todos aquellos procedimientos que permiten volver utilizable el agua y que pueden tener un valor no sólo de uso sino también económico, al ser productos del trabajo humano.

Ello es de suma importancia, pues el reconocimiento de que únicamente se debe cobrar el servicio, asegura que el agua en ningún momento devenga como valor económico, lo cual pasa en nuestros días, puesto que la estrategia de privatización del modelo neoliberal de gestión del agua, se sustenta en concebir al agua como un bien que puede ser sometido a valoración económica, por ser escaso a partir de la crisis en la que se encuentra.

1.5. La Secretaría de Recursos Hidráulicos: Culminación del proceso de centralización de la gestión

Si bien la federación venía avanzando a paso firme en la centralización de la gestión del agua, no existía aun una institución que englobara de manera integral todo lo relativo al manejo de este recurso. Es por ello que para 1946, con la publicación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), que de acuerdo al artículo 10 de la mencionada ley, se encargaría del “despacho de los asuntos relacionados con la dirección, organización, control y aprovechamiento de los recursos hidráulicos nacionales y la construcción de obras de riego, drenaje y abastecimiento de aguas potables y defensa contra inundaciones ya sea directamente o en cooperación con

³⁷Veraza Urtuzuástegui, Jorge. *Economía y política del agua. El agua que te vendo primero te la robé*. Ítaca. México, 2007., p. 15.

las autoridades locales y particulares.” De esta manera, la gestión de todos los usos del recurso, pasaba a ser responsabilidad de una sola institución.

Orive Alva, quien fuera titular de ésta durante todo el sexenio del presidente Miguel Alemán, atribuye la creación de la SRH a la “concepción científica y moderna de los recursos naturales del presidente”, buscando de esta manera, la concentración de todas las funciones relacionadas al recurso en una sola instancia con el fin de “aprovechar y conservar el recurso de forma integral”³⁸.

Así, la CNI, que fuera creada específicamente para la gestión del agua en el área agrícola, deja de existir para dar paso a éste nuevo órgano cuyo nivel de Secretaría evidencia la importancia en aumento que se le da a la gestión del recurso. La Secretaría de Agricultura y Fomento cede la atención de los problemas relacionados a la construcción de redes de agua potable y drenaje a la nueva Secretaría. Por su parte, la Secretaría de Caminos y Obras Públicas también abandona lo relativo al control de las avenidas, para cedérselo a la SRH. De esta manera, esta Secretaría daba cuenta de la búsqueda por una gestión integral del recurso por parte de la federación; una gestión en la que se aprovecharan las corrientes y depósitos en el mayor número de usos posibles.

Entre las funciones que concentró en su momento la SRH, se destacan las siguientes³⁹:

- El aprovechamiento de las aguas para riego así como para el abastecimiento doméstico y de población.
- El aprovechamiento de las aguas en la generación de energía eléctrica en las obras de riego que ejecute la misma Secretaría.
- La expedición de concesiones de aprovechamiento del agua por particulares.
- La realización de estudios para elegir técnicamente el sistema que mayores beneficios rinda a la nación en cuanto aprovechamiento de las aguas.

La SRH era inaugurada, al igual que la CNI en su momento, con una visión de optimismo y gran confianza en las posibilidades de la ingeniería y el desarrollo tecnológico para enfrentar

³⁸Orive Alva, Adolfo. Op. Cit., p. 47.

³⁹ Ibid., p. 95.

y superar los obstáculos propios de un territorio que por sus características, dificultaba el aprovechamiento eficiente del agua. El gobierno federal seguía viendo en esta tarea, una contribución sólida al progreso de la nación⁴⁰. No por nada el emblema de la Secretaría rezaba “Por la grandeza de México”.

La validez de la visión de que el desarrollo de la ciencia y la técnica eran elementos imprescindibles para el progreso de la sociedad no era puesta en duda. En todo caso, el gran problema en la gestión hidráulica en esos años, era el obtener fuentes de financiamiento para llevar a cabo las grandes obras hidráulicas que se requerían en el país, ya que seguía siendo la política de ampliación de la superficie irrigada, el instrumento para incrementar la producción agrícola de México.

Este problema comenzaría a hacerse cada vez más notorio con el veloz aumento de la población urbana, el otro eje a atender en la política hidráulica nacional, lo que hizo que para 1956, la SRH promoviera la expedición de la Ley de Cooperación y Dotación de Agua Potable a los Municipios, con la cual, la federación se hacía aún más partícipe en “la realización de las obras de agua potable, mediante inversiones no recuperables equivalentes a la mitad de su costo en las localidades con menos de 30,000 habitantes y aun tercio en las de 30,000 habitantes o más”, de acuerdo al primer artículo de la mencionada ley.

Pero antes de eso, para 1947, la Secretaría de Recursos Hidráulicos había creado la Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado (DGAPA), a través de la cual se haría cargo de la construcción de obras de agua potable y alcantarillado de casi todas las ciudades del país. Para la administración de los sistemas hidráulicos locales, cuando las obras de los mismos se habían construido con fondos del erario federal, la DGAPA se valdría de las Juntas Federales de acuerdo a lo estipulado en el reglamento de estas Juntas, publicado en el Diario Oficial de la Federación, con fecha del 5 de marzo de 1949. Las Juntas se encontraban compuestas de la siguiente manera: “cinco miembros, de los cuales uno era representante de la SRH, otro era representante del gobierno estatal, otro del gobierno municipal y dos más eran representantes de las cámaras del sector privado y de organizaciones de colonos o sindicales de la

⁴⁰Aboites Aguilar, Luis. *De bastión a amenaza. Agua, políticas públicas y cambio institucional en México, 1947-2001.*, p. 92.

localidad.”⁴¹ Es claro el intento por darle un espacio de participación tanto al gobierno local como al sector privado, sin embargo, éste sólo se queda en el discurso, puesto que el representante de la SRH es el encargado de definir las tarifas y cobros del servicio, así como de la dirección de las obras. No es la aparente conformación incluyente de las Juntas sino una forma más de seguir centralizando la gestión del agua, sólo que buscando aminorar lo más posible la presión de los gobiernos locales por participar en la gestión. Así pues, la participación de los otros dos órdenes de gobierno en la gestión del agua se ve reducida completamente. Dicha falta de participación deviene en una ausencia de capacidades de los gobiernos locales para gestionar el recurso cuando más adelante se les regresa el manejo del recurso. Esta misma incapacidad y limitada participación real por lo tanto se repite cuando se crean los Organismos de Cuenca, entes a través de los cuales se sigue manteniendo la gestión centralizada del agua. De esto se hablará más adelante.

Un acaparamiento similar ocurría en el caso del uso del agua para fines agrícolas. El 31 de diciembre de 1946, el presidente Miguel Alemán había promulgado la Ley de Riegos la cual mencionaba que se haría la entrega de los distritos de riego a las juntas de agua o asociaciones de usuarios en aquellos proyectos en los que la federación participara en la construcción de infraestructura. Sin embargo, sólo cinco años después, la SRH reclamaría la operación y conservación de todos los distritos, alegando la imposibilidad para delimitar territorialmente los proyectos.

En lo que respecta a la gestión llevada a cabo en el uso industrial del agua, ésta no había sido la mejor desarrollada, ya que para los años setenta había una ausencia de políticas en relación al uso del recurso en este rubro, mientras que por otro lado y como se ha venido mencionando, las acciones tomadas al respecto habían sido más con el fin de responder a las necesidades del sector, que en busca de regularlo. Estos “apoyos” sumados a otros, hicieron de la industria, el sector económico más dinámico para la década de los setentas, llegando a registrar un crecimiento de la producción industrial de hasta un 8%⁴².

⁴¹Olivares, Roberto y Sandoval, Ricardo (Coords.). *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*. ANEAS. México, 2008., p. 58.

⁴² Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional Hidráulico (1975)*. FCE. México, 2001., p. 270.

Por otra parte, era difícil saber la cantidad real de agua dedicada a la industria, puesto que la mayor parte de ésta se encontraba en áreas urbanas o cerca de las mismas, lo cual impedía hacer una diferenciación entre uno y otro uso. Además de esto, la mayoría de las industrias contaban, y hasta el día de hoy cuentan, con pozos o captaciones propias de manera clandestina. Un 77% de este abasto se hacía a través de fuentes propias de las cuales se llegaba a extraer en esos años hasta entre un 80 y 90% del agua usada por la industria, tomando el resto de los sistemas públicos municipales. Eso último demostraba que la industria había venido beneficiándose de la infraestructura construida para el abasto urbano y uso doméstico del agua y de la cual no había participado de ninguna manera en su financiamiento. Y por si ello no fuera poco, las tarifas que se le cobraban, eran propias del uso doméstico.⁴³

Así pues, la industria hacía uso de sus concesiones de manera libre y sin restricción alguna y del agua que tomaba del municipio, sólo pagaba el costo de extracción y nada respecto a la tarifa del sistema.

El diagnóstico que se presentaba hacia 1975, de acuerdo con el Plan Nacional Hídrico del mismo año, es que el sector industrial había venido generando “requerimientos crecientes de agua, sin que la industria favorecida haya pagado el costo de la infraestructura hidráulica”, señalando la necesidad de “un papel más activo” por parte de la SRH “tanto en la orientación y calificación de las demandas de aguas industriales, como en la localización y selección de tecnologías relacionadas con el uso y contaminación del recurso hidráulico.”⁴⁴

Esta ausencia en la regulación del sector industrial, refleja que la gestión del agua continuaba aun configurándose en la lógica de que la ampliación de la superficie de riego sigue siendo la prioridad (pues seguía creciendo en un promedio anual de 113,000 hectáreas). En cuanto a los servicios de agua potable y alcantarillado, la cobertura era del 61% de las viviendas para

⁴³ “[...] entre 1945 y 1976 la extracción de nueve ramas de industrias aumentó casi 16 veces, al pasar de 283 millones de metros cúbicos a 4500. En términos de consumo, las cifras en igual periodo pasaron de 30 a 971 millones de metros cúbicos anuales. En 1976 las principales ramas consumidoras eran la azucarera (35.2%), química (21.7%), papel y celulosa (8.2%), petróleo (7.2%), bebidas (3.3%), textil (2.7%), siderúrgica (2.53%), eléctrica (1.5%), alimentos (0.3%) y otras (17.3%).”, Aboites Aguilar, Luis. *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, 2009., p. 30.

⁴⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. Cit., p. 275.

1970. Y en lo que respecta a la construcción de obras hidráulicas, la federación había tenido el papel protagónico, mismo que seguía ejerciendo mediante la Comisión Federal de Electricidad.

El diagnóstico al que se hace referencia y que viene incluido en el Plan Nacional Hidráulico de 1975 también demuestra que a pesar de que el gobierno federal se presentaba como el actor principal en la gestión del agua, existían rubros en los que su presencia poco o nada se hacía sentir. Cabe preguntarse como lo hace Aboites, si esta ausencia era producto de la incapacidad del gobierno o si más bien se debía a una franca complicidad por parte del Estado. Independientemente de la respuesta que se considere como correcta, lo cierto es que la gestión del agua en lo que al uso industrial respecta, como se ha venido señalando, siempre fue favorable para la misma y ello se comprueba con el gran crecimiento que experimentó dicho sector.

Por otra parte, no sólo en este rubro se notaba la ausencia del gobierno federal. El agua para el pequeño riego así como el agua que se utilizaba en las pequeñas comunidades, fueron usos que se desarrollaron al margen de la actuación del Estado no sólo al final de su gran protagonismo, sino desde un inicio. Como ya se señaló, en muchos lugares tardó en observarse las numerosas leyes que se han enumerado hasta este momento, y en muchos otros jamás se tuvo siquiera conocimiento de las mismas.

Al centrarse el gobierno federal en el desarrollo de la gran infraestructura hidráulica, sus fuerzas no le alcanzaron para encargarse también de la regulación del uso del recurso. Por ello, las concesiones, instrumento principal del que se valía la federación para llevar a cabo la gestión del agua, fueron explotadas al antojo de los usuarios, haciendo de ellas, un espacio dominado por quienes conformaban la oligarquía: grandes agricultores y empresarios, los únicos que han sido beneficiados tanto en el modelo de gestión anterior como en el modelo neoliberal de gestión actual.

Esta debilidad en la regulación aunada a la poca o nula participación de la población y de los gobiernos locales en la política hídrica, trajo consigo el surgimiento de una cultura de la no cobranza y con ello la idea generalizada de que el agua era “gratuita”. Para 1973, era imposible hablar de una autosuficiencia económica del sector.

1.5.1. La extinción de la SRH: La crisis del modelo centralizado

A finales de 1976, la SRH se extinguió y las funciones que tenía pasaron a manos de una subsecretaría (Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica) de la nueva dependencia, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). De acuerdo con Luis Aboites, la primera lectura posible de este hecho es que desde el lado de la eficiencia administrativa, el tener una dependencia para el agua y una para la tierra, hablaba de una perspectiva que carecía de un enfoque integral y por el contrario, evidenciaba el hecho de que aún prevalecía una visión rural. Otra lectura tiene que ver con el desgaste del modelo de gestión que privilegiaba la expansión de la frontera agrícola, misma que comenzaba a perder importancia frente al creciente uso del recurso en otros ámbitos.

Por ejemplo, el apoyo que el Estado le había dado al desarrollo industrial en esos años, comenzaba a verse reflejado en un notable crecimiento de la población urbana, lo que hizo que los recursos presupuestales destinados a la parte de la irrigación disminuyeran. Además de ello, se generó una ruptura en la gestión hídrica que se había mantenido por décadas en una sola secretaría. Junto con la SARH, se crearía también la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), a la cual pasaron todas las responsabilidades que la SRH tenía en materia de agua potable y saneamiento.

Y es que seis años antes, en 1971, de acuerdo con datos de Pineda-Pablos, la creciente demanda de agua potable hizo que se creara la Dirección General de Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado (DGOSAPA), la cual para 1976 nuevamente ya se veía superada en capacidades, al manejar “mediante supervisión, 34 delegaciones y jefaturas regionales, que a su vez controlaban 873 Juntas Federales, 143 comités municipales y 37 comités administrativos”⁴⁵.

Así, la política hidráulica que se había mantenido por décadas, durante la gestión del CNI primero y con la SRH después, y que consistía básicamente en la ampliación de la frontera

⁴⁵ Pineda Pablos, Nicolás. “La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización” en *Región y sociedad*, mayo-agosto, vol. 14, núm. 24. El Colegio de Sonora. México, 2002., p.72.

agrícola, comenzaba a dar paso a otra de enfoque urbano para fines de los años setenta, caracterizada por el énfasis en la administración más que en la capacidad técnica, y en la búsqueda de la eficiencia en los usos del agua.

Desde 1972, se habían dado los primeros indicios del abandono de la política hidráulica anterior, al haber promulgado la Ley Federal de Aguas Nacionales, la cual, buscaba regular mejor la explotación de los recursos hídricos⁴⁶. Ejemplo de esto, es el caso de las concesiones las cuales fueron limitadas a un periodo máximo de 50 años y por primera vez, se le dio prioridad a los usos domésticos y urbanos sobre los agrarios.

Esos años fueron también los últimos en los que la intervención del Estado jugaba el papel de reproductor del capital y de distribuidor del mismo. Después, vendría el deterioro del modelo de Estado de bienestar. Desde la década de los 40 se habían venido constituyendo las estructuras económicas, políticas y sociales que garantizarían el proceso de industrialización y con ello, el desarrollo de una clase burguesa que aún no se consolidaba para esos momentos en el país, y que mucho menos, podía llevar a cabo esta construcción de las condiciones necesarias para su ascenso –situación considerada como elemento fundamental para la modernización del país– por lo que fue el Estado el que se había encargado de esta tarea.

Citlalli Hernández indica que “la función primordial del intervencionismo estatal en nuestro país a partir de los años 40 ha sido la de promover un desarrollo industrial ‘a toda costa’, en particular, y un crecimiento económico en general, utilizando para ello todos sus recursos políticos y económicos así como administrativos disponibles a fin de convertir al sector industrial en una actividad rentable y en expansión, como bien lo logró hasta la década de los 70”⁴⁷.

Fueron más de tres décadas en las que el Estado se dedicó a la construcción de un sector público amplio y muy diverso con el cual paliaría las deficiencias de un sector industrial naciente y que a la larga, el capital que conformaba a dicho sector también sería transferido, permitiendo así, la acumulación del mismo por parte del sector privado.

⁴⁶ Comisión Nacional del Agua. Op. Cit., p. 54.

⁴⁷ Hernández Oliva, Rocío Citlalli. *Globalización y privatización: el sector público en México, 1982-1999*. INAP. México, 2001., p. 50.

La construcción de este sector público a lo largo de ese tiempo, se materializó en una gran cantidad de obras de infraestructura y con ello, un fuerte gasto público. Ambos elementos estuvieron presentes en lo que respecta a la gestión del agua, como ya se mencionó, a lo largo de la existencia de la SRH; ese fuerte gasto a su vez, aunado a lo amplio y diverso del sector público, así como a las exoneraciones fiscales a los ingresos del capital y los subsidios y transferencias a la industria⁴⁸, llevarían al sector público a una crisis cuyo punto más álgido es en los últimos años de la década de los setenta.

Esta crisis sería el primer argumento para que instituciones internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) propusieran el prescindir del Estado en diferentes funciones que venía llevando a cabo para darle paso a la iniciativa privada. Una de ellas sería la gestión del agua.

Así pues, el desarrollo de la gestión del recurso durante todo el siglo XX no estuvo exenta de la participación privada como se suele creer. Todo lo contrario, pues ésta fue beneficiada de varias formas: mediante las exenciones, mediante la falta de regulación de las concesiones, lo cual le permitió explotar el recurso a su antojo e incluso, con la construcción de las grandes obras de infraestructura hidráulica que llevó a cabo el gobierno federal.

Ello demuestra que la influencia del gobierno federal sólo es en verdad notoria en la construcción de infraestructura, pues en el ámbito regulatorio, principalmente por medio de las concesiones, dejó un amplio margen para que los propios actores gestionaran el recurso según lo creyeran conveniente, lo cual permitió una mayor participación privada.

A esto hay que sumarle la excesiva centralización del gobierno. La federación había concentrado la gestión del agua en gran parte del país, dejando a los estados y a los municipios principalmente, sin la capacidad para hacerse cargo del servicio por sí mismo. Esto aunado al fortalecimiento del capital privado, a través de un supuesto proceso de descentralización definido desde la NGP, y nuevamente haciendo uso de las concesiones, facilitaría y permitiría la participación de éste en la gestión del agua, dando inicio al modelo de gestión neoliberal del agua. La instauración de éste a partir de la implementación del proceso de descentralización, será el tema del próximo capítulo.

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 54.

Capítulo 2

La descentralización de la gestión del agua en México

Con la crisis del Estado de bienestar en la década de los setenta a nivel global, sobrevienen una serie de reformas estructurales de carácter neoliberal en diversos países, entre ellos México, las cuales son apoyadas por diversos organismos internacionales, mismos que se habían posicionado como los rectores de la economía a nivel mundial. La gestión del agua no estuvo exenta de dichas reformas y fue así como dio inicio la instauración de un modelo de gestión del recurso de carácter neoliberal.

La puesta en marcha de estas reformas, implicó que el Estado mexicano, en el orden del gobierno federal, donde se había concentrado el grueso de las facultades, tuviera que ceder gran parte de éstas, entre ellas, su capacidad de decisión sobre la dirección de la política económica del país. Se dice que cedió y no que perdió, porque el Estado se encuentra muy lejos de ser un simple espectador o una víctima en este proceso, ya que es éste mismo el que a través de una serie de reformas legislativas e instrumentos administrativos, facilita la entrega de muchas de sus funciones y capacidades a la iniciativa privada. Paralelamente, aparece el discurso sobre la crisis ecológica, mismo que con el paso del tiempo también sería elemento definitorio en la configuración de la gestión del agua a nivel mundial.

De esta manera ambos discursos, el de la crisis del Estado de bienestar y el de la crisis ambiental, se conjugan para dar como resultado la entrada de la participación privada en la

gestión del agua en áreas en las que antes no tenía presencia, situándola como solución incuestionable y única para ambas problemáticas.

La participación privada se justifica a su vez en la supuesta eficiencia y eficacia, superiores de este sector con respecto a la gestión pública, o mejor dicho, la gestión llevada a cabo por el gobierno. Para ello, dicha participación, dentro del ramo de los servicios públicos en general, echa mano de instrumentos de valorización económica⁴⁹, elementos que también forman parte fundamental del nuevo modelo de gestión, y los cuales surgen a partir de la idea de crisis del agua y de un concepto manipulado de escasez.

Como ya se hizo mención, para lograr la instauración de un modelo de gestión del agua que privilegia la participación del sector privado, el gobierno se vale de diversas estrategias entre las cuales se identifica a la descentralización administrativa como una de las principales, por el hecho de que este proceso se vuelve solución recurrida a partir de la década de los setenta, a una gran variedad de problemas provocados por la excesiva centralización de la vida nacional.

Por ello, el objetivo de este capítulo es explicar el verdadero papel que ha venido fungiendo la descentralización en la consolidación del modelo neoliberal de gestión del agua en el país. Cabe mencionar que tal y como existe el proceso de descentralización, no funciona como medida para fortalecer los órdenes de gobierno estatal y municipal y resolver así la crisis del Estado de bienestar, ni como una de las muchas “acciones locales para retos globales” en la búsqueda de una solución a la crisis ambiental, según las justificaciones que se ofrecen para su instauración.

Se sostiene que en la instauración de dicho modelo, la descentralización es un proceso que funciona en favor de la privatización del recurso hídrico, más que como una medida para fortalecer las capacidades de gestión del mismo en el ámbito municipal, tal y como se afirma al comenzar a aplicar las políticas descentralizadoras en el país o como medida para resolver la crisis ambiental ya después. Y es que también resulta pertinente aclarar que el proceso de descentralización que se desarrolla en el país a lo largo de una serie de planes, programas, reformas, se centra en lograr una descentralización administrativa, un tipo de

⁴⁹ Comisión Nacional del Agua. *Gaceta de Administración del Agua*. Número 1. México, 2011., p. 19

descentralización que carece de profundidad y nula devolución de capacidades a los gobiernos locales.

Así pues, lejos de entenderse como un proceso en el que el gobierno federal haya transferido autoridad a los órdenes de gobierno locales, fortaleciendo la participación de la sociedad y promoviendo la democratización del Estado como se sostiene, el proceso de descentralización en lo que respecta a la gestión del agua, ha sido uno en que se ha favorecido la construcción de nuevas estructuras locales de gestión del recurso paralelas a las ya existentes, a través de las cuales se ha hecho aún mayor el grado de participación de la iniciativa privada de lo que ya era. Dicha participación dista mucho de ser reflejo de la sociedad en su conjunto, y es más bien una participación claramente selectiva en la que sólo aquellos consumidores del recurso que son denominados como “usuarios”, como queda estipulado en la Ley de Aguas Nacionales, tienen voz y voto, siendo incluso esta participación de carácter limitado.

El que se considere a la descentralización como un elemento tan importante en la nueva configuración de la gestión del agua se debe a que, como ya se señaló en el anterior capítulo, la gestión del recurso no sólo se hacía de acuerdo a las directrices dadas por la federación, sino que había muchos vacíos en su actuación, mismos que fueron siendo ocupados por actores locales, por los propios usuarios, lo que había dado como resultado un modelo en el que aunque el gobierno federal era el protagonista, distaba mucho de ser el único actor – omnipotente como en algunos casos se le retrata– en la configuración de la gestión del agua. La centralización de la gestión del recurso que se mantuvo hasta finales de la década de los setenta no era pues, completamente centralizada, y ello hace que surja el cuestionamiento de hasta qué punto el proceso descentralizador retoma esta situación y de qué manera se configura el mismo.

Esta ausencia de la federación en ciertos momentos de la gestión del agua representó una situación de ventaja para los grandes usuarios, la cual resultó visible en los usos agrícola tecnificado e industrial, que hicieron uso indiscriminado del recurso hídrico. Pero esta realidad convivía al mismo tiempo con aquella en que los municipios dependían completamente del apoyo del gobierno federal para contar con servicio de agua potable.

Más que de una completa ruptura con el modelo desarrollado a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1917, se habla de una cierta continuidad, ya que por ejemplo, una vez más, las concesiones se erigen como el instrumento favorito de la federación para llevar a cabo la gestión del agua, en este caso, para implementar la supuesta descentralización de la misma pero esta vez con la idea de que a través de ellas se promueva la delegación de la gestión a entes ajenos a los niveles locales de gobierno, municipal principalmente.

Ahora bien, el proceso descentralizador de la gestión del agua responde a lo que Andrés Barreda denomina como “doble estrategia espacial”⁵⁰: dividir espacios para luego volver a integrarlos. En este caso, la gestión del agua que venía llevándose a cabo por la federación, se descentraliza aparentemente hacia el nivel local, pero siempre con miras a que dicho proceso deviniera en la intervención de la iniciativa privada en ésta, quedando nuevamente el recurso en unas cuantas manos.

Por lo anterior, el propósito de este capítulo es explicar de qué manera el Estado se ha valido de la política de descentralización para facilitar la instauración del modelo neoliberal de gestión del agua, una instauración que sigue en proceso hasta nuestros días. Para ello, se explicará en qué consiste el concepto de descentralización, para después explicar cómo es que la descentralización se piensa como solución a partir del discurso del fracaso del Estado de bienestar primero y a partir del discurso de la crisis ambiental y de escasez del agua después.

2.1. Concepto de descentralización

Por años, la centralización del gobierno había sido incuestionada, pues ella era sinónimo de un fuerte control gubernamental. Incluso es posible mencionar que el Estado moderno, entendido como el Estado-nación, nace basado en la centralización.⁵¹ A inicios del siglo XX, ésta sigue siendo bien aceptada, pues el rápido avance de la industrialización a nivel mundial,

⁵⁰ Barreda Marín, Andrés. *En defensa del agua*. Ítaca. México, 2006., p.

⁵¹ Guerrero, Omar. “Descentralización de la Administración Pública federal: causas, procesos y consecuencias”. Artículo consultado en www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/63/pr/pr4.pdf., p. 28.

había hecho necesaria la intervención del Estado, y no sólo como mero regulador, sino también como partícipe en el crecimiento y desarrollo capitalista.

Es hacia finales de los setenta y principios de los ochenta que los países industrializados comienzan a incluir en sus políticas al proceso de descentralización. En el caso de México, la descentralización cobra auge a partir de la década de los ochenta, cuando se le identifica como consecuencia del justo reclamo que hacen los gobiernos locales al gobierno central para adquirir una mayor capacidad de decisión y autonomía de este último.

Y es que antes de la NGP, la descentralización es definida como “un medio para distribuir el poder”⁵², favoreciendo a los gobiernos locales, nivel en el que hay un mayor acercamiento entre el gobierno y los gobernados, lo cual resulta en un avance sustancial en la participación social, al impedir que un grupo reducido de actores decidan sobre el rumbo de las políticas implementadas por el gobierno. Por ello, no es poco común que una política pública que tienda a la descentralización del poder sea recibida con buenos ojos, al considerarse como el camino correcto hacia la democratización del Estado y hacia la creación de un verdadero federalismo⁵³.

Para que lo anterior suceda, la descentralización debe llevarse a cabo en todo el sentido de la palabra. Es imprescindible que se definan y acoten las relaciones jerárquicas pues de lo contrario a lo único que se puede aspirar es a una delegación de facultades, es decir, a una desconcentración administrativa en donde la figura a la que le fueron delegadas dichas facultades, sigue respondiendo a las directrices del gobierno central.

⁵²Uvalle Berrones, Ricardo. “Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México”. Artículo consultado en *Gestión y estrategia* (Edición Internet): <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm>

⁵³ Norberto Bobbio nos dice que “el principio constitucional en el que se fundamenta el Estado Federal es la pluralidad de los centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al Gobierno Federal, competente respecto de todo el territorio de la Federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, competentes de cada uno en su propio territorio, se les asigna los poderes restantes”. Ante esta definición, queda clara la importancia de la descentralización en el fortalecimiento de un verdadero federalismo como también queda clara cuál debería de ser la figura a la que se le transfieran las funciones, a saber, a los gobiernos estatales y municipales., Bobbio, Norberto. *Diccionario de política*. Siglo XXI. México, 1982., p. 687.

Así también, se suele aducir a la descentralización, como medida para combatir la ineficacia administrativa, para “aliviar la congestión administrativa”⁵⁴ que presentan comúnmente los sistemas centralizados, esto a través de la eliminación de la sobrecarga de trabajo del gobierno central. El proceso de descentralización trata principalmente de dejar en manos del centro, únicamente aquellas funciones estratégicas. Lo anterior saca a relucir el gran problema que enfrenta cualquier política descentralizadora, que es el de saber cuáles funciones que viene desarrollando el centro deben ser descentralizadas y cuáles deben seguir bajo su responsabilidad.

Ahora bien, una primera definición de descentralización sería la de “proceso mediante el cual el órgano central (gobierno) transfiere autoridad (responsabilidad y recursos) a otras instancias (gobiernos locales) para que de acuerdo con sus necesidades, planteen proyectos, los lleven a cabo y los evalúen.”⁵⁵

También se puede definir a la descentralización como lo opuesto a la centralización, pero lo cierto es que “no existe la autonomía total en la toma de decisiones, ni, por ende, la descentralización pura”⁵⁶. Por ello, antes que considerarse como un objetivo en sí, debe considerársele como un proceso o una serie de medidas aplicadas para reducir el exceso de concentración.

Griselda Gunther también coincide con las definiciones mencionadas anteriormente cuando dice que “la descentralización consiste en la redistribución de la autoridad estatal, a través de la transferencia de funciones y el fortalecimiento de los gobiernos no centrales”⁵⁷. La transferencia de la autoridad es pues, el elemento central en toda definición de descentralización.

No obstante, es importante considerar que este concepto puede tener diferentes acepciones, puesto que existen varios tipos de descentralización. Entre estas acepciones destacan la

⁵⁴ Rodríguez, Victoria E. *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. FCE. México, 1999., p. 29.

⁵⁵ Pardo, María del Carmen. “La descentralización en México” en *La descentralización en México: Experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*. Instituto Nacional de Ecología (INE-Semarnat). México, 2003., p. 21.

⁵⁶ Rodríguez, Victoria E. Op. Cit., p. 37.

⁵⁷ Gunther, María Griselda. *Reforma neoliberal del Estado y políticas hidráulicas en México y Argentina (1990-2006)*. Tesis para obtener el grado de Maestría en Estudios Latinoamericanos. UNAM. México, 2009., p.25.

descentralización política y la administrativa, la económica y la social. Para los propósitos de este trabajo, la atención se centrará en los primeros dos tipos de administración mencionados.

La descentralización política se define como aquella que suele entenderse como un avance hacia la democratización, hacia una mayor participación ciudadana y un gobierno representativo. Este tipo de descentralización representa el otorgamiento del poder político a los ciudadanos y a los representantes más directos de los mismos, dotándolos de capacidad de toma de decisiones y control de recursos.

Por otra parte, la descentralización administrativa suele ser la más común por ser más sencilla de ejecutar que la anterior. Este tipo implica la transferencia de responsabilidad de planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central hacia los niveles de gobierno subordinados, entiéndase gobierno estatal y municipal.

Además de tipos de descentralización, también existen formas o modalidades en las que se puede llevar a cabo dicho proceso. Una clasificación de estas modalidades es la que menciona nuevamente Griselda Gunther. Esta autora identifica cuatro principales formas de llevar a cabo la descentralización: “La desconcentración, primera modalidad, consiste en la redistribución de la autoridad central hacia los estados y gobiernos locales, dándoles mayor margen de decisión. La concesión de atribuciones particulares en cuanto a toma de decisiones y cuestiones administrativas a organismos públicos semi-independientes, es la segunda modalidad. La tercera modalidad se refiere al fortalecimiento de capacidades de gobernanza de las unidades independientes locales de gobierno. Finalmente, la última modalidad, es la de las privatizaciones.”⁵⁸

Por su parte, Victoria Rodríguez ubica tres modalidades diferentes de llevar a cabo la descentralización⁵⁹: la desconcentración, la delegación y la devolución. La devolución es la transferencia de poderes de toma de decisiones a organizaciones regionales y locales autónomas o a una entidad independiente creada ex profeso; ambos casos implican cierto grado de autonomía. Por otra parte, las otras dos formas, delegación y desconcentración,

⁵⁸Ibíd., p. 26.

⁵⁹Rodríguez, Victoria E. Op. Cit., p. 41.

implican transferencia de funciones pero bajo la supervisión y control de la organización central.

La diferencia entre el concepto definido antes de la NGP y el concepto definido bajo este paradigma, radica en la modalidad en que busca llevarla a cabo, ya que en el discurso, la NGP dice perseguir con la instauración de este proceso, los mismos objetivos que ha perseguido desde su concepción. Esto es lo que suele confundir a una con otra.

Una vez ofrecidas las definiciones de las diferentes modalidades, es posible concluir que para la NGP, descentralización y privatización son procesos que van de la mano: la privatización como una modalidad más de descentralización y la descentralización como instrumento para la privatización. En lo que respecta a la gestión del agua en México y bajo el paradigma mencionado, ambas situaciones tienen lugar, como se verá más adelante.

En cuanto a la privatización, ésta se define como un cambio en las relaciones sociales en el que las formas jurídicas de propiedad pública, social y colectiva dan paso a la propiedad privada, constituyéndose así como una transferencia en los derechos de propiedad.

Rubén Trejo señala diferentes formas de llevar a cabo la privatización⁶⁰. La más importante es la “privatización explícita” que es la transferencia de activos públicos a particulares mediante subasta y venta. La segunda forma es la “privatización implícita”, la cual tiene lugar cuando el Estado deja de proporcionar servicios para que los ciudadanos comiencen a pagar para poder recibirlos; la privatización por desgaste también es una forma implícita y se da cuando hay una disminución de la inversión del gasto público en políticas de bienestar social, lo que deviene en servicios de mala calidad y obliga al beneficiario a cubrir parte el costo del servicio o definitivamente a acudir a los servicios ofrecidos por la iniciativa privada; se privatiza de esta manera también cuando la demanda de un servicio supera las capacidades del Estado para ofertarla. La tercera forma es la que el autor señala como “privatización simulada” y tiene lugar cuando se transforma una empresa pública, que se supone no tendría fines de lucro, en una compañía rentable. Finalmente, la cuarta es la “privatización solapada”, la cual aparenta mantener la propiedad pública, mientras transfiere actividades y funciones a los particulares.

⁶⁰ Trejo, Rubén. *Despojo capitalista y privatización en México. 1982-2010*. Ítaca. México, 2012., p. 81.

Tomando en cuenta este conjunto de definiciones, y de acuerdo con la afirmación inicial de que descentralización y privatización han sido procesos que van de la mano en la concepción actual de descentralización, es posible decir que la forma de privatización explícita por ejemplo, fue una de las primeras acciones que se llevaron a cabo en nuestro país, con el fin de implementar lo que en el gobierno de Miguel De la Madrid se llamó la descentralización de la vida nacional. En este sentido, la privatización se implementó con el objetivo de fortalecer el proceso de descentralización. Así también, se ha presentado el caso de la privatización solapada, luego de haber descentralizado la gestión de los servicios de agua potable y alcantarillado.

La privatización solapada es la forma que se ha utilizado para privatizar recursos como el petróleo y el agua, este último caso, el tema de estudio. Y es que dicha forma no genera tanto descontento social como el que genera la privatización explícita. Esta privatización resulta ser una forma silenciosa por ser gradual, además de supuestamente mantener en manos de la nación los recursos, sin transferir absolutamente nada a manos de los privados. “Se privatiza sin privatizar, sin vender ni un solo tornillo a la propiedad privada.” Así pues, a esta forma de privatización es a la que se hará referencia a lo largo del trabajo.

Este tipo de privatización se ha logrado principalmente a través de las concesiones, mismas que se convierten en la herramienta predilecta para desarrollar el proceso de descentralización de la gestión del agua, repitiendo el papel protagónico que tuvo desde el modelo de gestión estatal del agua. Después, éstas mismas concesiones –como tales en el uso agrícola y bajo el nombre de asignaciones en el agua potable– facilitarán la privatización solapada del recurso ya durante el modelo neoliberal de su gestión. Para hacer posible este proceso, ha sido necesario pasar por la supuesta devolución del manejo del agua al municipio, pero bajo circunstancias que no tardaron en beneficiar la creación de organismos autónomos que se encargaran única y específicamente del recurso, mismos que después fungirían como puertas para la entrada de capital privado.

Ahora bien, este proceso tiene su inicio como política de gobierno a raíz de la intervención de organismos internacionales en el rumbo del país. De ello se hablará en el siguiente apartado.

2.2. Uso y abuso de la descentralización de la gestión del agua

Dos discursos son los que legitiman la participación privada en la gestión del agua en México. El primero de ellos es el de la crisis del Estado de bienestar; el segundo es el de la crisis ambiental en su forma de crisis de escasez del agua. En ambos se recurre al proceso de descentralización como medida necesaria para solucionar supuestamente dichas crisis y a su vez instaurar un nuevo modelo de gestión.

2.2.1. La crisis del Estado de Bienestar: primer discurso legitimador de la instauración del nuevo modelo de gestión del agua en México

Proveer de bienes sociales como el agua no era únicamente el objetivo del Estado de Bienestar, pues al hacer esto también llevaba a cabo “el manejo de la crisis, es decir, la regulación de los procesos de socialización y acumulación de capital”⁶¹. A través de los impuestos, el Estado manejaba las ganancias del capital invirtiéndolas en forma de gasto público no lucrativo para éste, pero que favorecía las condiciones de su acumulación. Las prestaciones sociales representaron en su momento un porcentaje muy importante de la producción total de las economías de los países, mismas que las financiaban principalmente a través de los impuestos, del cobro de los servicios y de la deuda pública.

Mientras esta situación benefició a los capitales no hubo ningún problema. Fue hasta la década de los setenta en que al disminuir la tasa de ganancia, se comenzó a considerar al gasto en fines sociales como un despilfarro. Así daba inicio una crisis estructural del capitalismo, misma que se debía a una sobreacumulación del capital.

Con el fin de resolver esta crisis y en el entendido de que el Estado seguía teniendo entre sus objetivos principales el proveer las condiciones generales para la reproducción del capital, éste reformó el conjunto de sus instituciones para propiciar que esa sobreacumulación se valorizara en nuevos espacios, con la justificación de que éste era ineficiente o incapaz de

⁶¹ *Ibíd.*, p. 56.

ofrecer tantos servicios como los que tenía bajo su cargo, la gran mayoría de los cuales, fueron señalados como de poca importancia o no estratégicos.

Dichos cambios institucionales tuvieron como principal finalidad situar a la privatización como el mecanismo fundamental para la acumulación por despojo y así, abrir nuevos espacios al capital, de acuerdo con lo que dice Rubén Trejo⁶². Fue así como el capital encontró los espacios de valorización que necesitaba en la privatización de bienes públicos.

Así pues, el Estado se vio orillado a reformarse, ya que para los setenta, el capital privado había logrado concentrar un poder al que ya no le resultaba benéfico el amplio control que caracterizaba al gobierno central. El mismo capital que había sido tan beneficiado en el pasado por las políticas que fomentaban su reproducción, ahora lo obligaban a reestructurarse para así poder seguir con su expansión.⁶³

El Estado que había fungido como rector de la vida económica comenzó a perder (y también a ceder) su capacidad de incidir en la política económica del país frente al fenómeno de una economía mundializada, que puso a todos los estados “a merced de un mercado mundial”⁶⁴, como lo menciona Eric Hobsbawm.

A esta merma en el poder del Estado hay que agregarle la explosión demográfica, situación que sacó a relucir los defectos de una administración sumamente centralizada. La lentitud en la toma de decisiones dificultaba la solución de problemas que comenzaban a volverse cada vez más comunes y más difíciles de enfrentar: declinación del nivel de vida, desempleo, vivienda insuficiente, servicios públicos inadecuados, entre otros.⁶⁵

De esta manera, la economía transnacional y con ella los organismos internacionales, consolidaban su dominio mundial, mientras que los Estados-nación cedían cada vez una mayor parte de los asuntos que solían atender. Se asistía pues, al inicio del apogeo del libre mercado y de las políticas neoliberales. Era el ocaso del Estado de bienestar y el surgimiento del Estado mínimo neoliberal.

⁶² *Ibid.*, p. 47-53.

⁶³ Aboites Aguilar, Luis. *Op. Cit.*, 98.

⁶⁴ Hobsbawm, Eric. *Historia del siglo XX*. Crítica. España, 1995., p. 411.

⁶⁵ Rodríguez, Victoria E. *Op. Cit.*, p. 31.

Cabe señalar que aunque el Estado cedía muchas funciones, seguía manteniendo un papel fundamental en la reproducción del capital, puesto que en su nuevo papel como Estado neoliberal, su principal función era y sigue siendo “proporcionar las condiciones socio-institucionales que garanticen a la propiedad privada su adecuado funcionamiento como capital que explota nuevos tipos de trabajo y nuevas áreas de valorización del valor que antes eran ajenas a su subordinación, así como asegurar la competitividad de las economías nacionales en el escenario de la competencia globalizada”⁶⁶. En esencia, y como ya se mencionaba, el Estado seguía guardando su misma función: el Estado seguía siendo un Estado capitalista⁶⁷.

Como ya se decía, muchos países financiaron gran parte de sus prestaciones sociales durante el modelo de bienestar a través de la deuda pública. Este fue el caso mexicano. La gran facilidad con la que se le habían otorgado a México préstamos con el fin de que llevara a cabo su industrialización, lo convirtió en uno de los “diez mayores prestatarios mundiales del mercado europeo de 1975 a 1979, y se transformó, a principios de los ochenta, en la principal deudora del mundo subdesarrollado con la banca norteamericana.”⁶⁸ El encarecimiento de dichos préstamos debido a los altos intereses y a los cortos lapsos de tiempo para pagar, a inicios de la década de los ochenta, tuvo graves repercusiones para México, mismas que hicieron que la banca internacional cobrara un papel determinante en la conducción del país, poniéndolo en un estado de sumisión frente a los requerimientos del capital financiero internacional.

⁶⁶ Trejo, Rubén. Op. Cit., p. 76.

⁶⁷ Ante este hecho, y con el afán de alejarnos lo más posible de la idea de que el Estado de bienestar resulta la mejor forma para que la sociedad sea participe en el manejo de los recursos naturales, Rubén Trejo se hace una pregunta que resulta importante rescatar: “si el Estado es una forma social capitalista, un Estado capitalista, ¿puede administrar propiedades públicas en interés del pueblo o de la sociedad en general? Al administrar bienes de la nación y en nombre del pueblo, ¿opera por encima de los intereses específicos de los diversos grupos sociales, al margen de su carácter de clase?” (Trejo Rubén. Op. Cit., p. 77). No queda lugar para la duda en el carácter de la respuesta a estas preguntas si se consideran los grandes privilegios en la explotación del agua que tuvo la gran industria en nuestro país durante el modelo de gestión pasado y aún mantiene en este nuevo modelo. Por otra parte, no es posible dejar de lado el hecho que el capital estatal no sólo se ve en la necesidad de garantizar los intereses de la clase capitalista, sino que también debe garantizar los intereses de las otras clases sociales con el fin de legitimar el régimen político, situación en la que no se encuentra el capital privado.

⁶⁸ Hernández Oliva, Rocío Citlalli. *Globalización y privatización: el sector público en México, 1982-1999*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 2001., p.142.

Fue esta situación la que propició una fuerte intervención en la configuración del Estado mexicano, por parte de instituciones internacionales como el BM y el FMI. La negociación de la deuda externa que tenía el país tuvo como condición que el gobierno pusiera en marcha reformas de carácter neoliberal (control estricto de la inflación, del déficit público, privatización y libre mercado), mismas que fueron identificadas como el camino a la modernización del Estado.

Con el fin de renegociar la deuda, el Estado mexicano se somete a partir de 1977 a los programas de ajuste propuestos por el FMI y el BM. La instauración de estos era concebida por las instituciones internacionales, como la vía para la restitución de las capacidades que permitieran a los Estados hacerle frente al pago de su deuda. Dichas medidas de ajuste estructural no significaban otra cosa que el inicio de la instauración de un modelo económico de carácter neoliberal caracterizado por el recorte y “uso más racional” de los gastos en los sectores públicos, así como el traslado de estos a manos de los acreedores con el fin de saldar la deuda.

Es en el mandato del presidente Miguel de la Madrid en que dichas recomendaciones comienzan a tomarse en cuenta. Incluso se lleva a cabo la firma de una Carta de Intención entre el gobierno y el FMI, en el que el primero se compromete a llevar a cabo las reformas estructurales. Así pues, el gobierno comienza poniendo en práctica una política de austeridad, achicando el aparato estatal. De esta manera, el Estado abandona aún más el papel interventor y se asume como rector. Esto serviría de influencia también para lo que sería la aparición de la política de descentralización que tiene lugar a inicios del mandato del presidente De la Madrid y que comienza con la reforma al artículo 115 de la Constitución Política, para supuestamente fortalecer la figura del municipio, tema que se abordará más adelante.

Ya para 1987, el BM recomendaba a los países endeudados llevar a cabo reformas que permitieran una mayor participación del sector privado, mismas para las que el propio Banco aportó los recursos económicos en el caso de los países latinoamericanos. Además, puntualizaba el BM, sería necesario que dichas reformas generasen un marco jurídico adecuado para la protección de los derechos de propiedad, esto con el fin de que el sector

privado pudiese desempeñarse supuestamente como el motor principal del crecimiento económico en esos países.

Por su parte el FMI, en el mismo periodo recomendó "una reforma orientada al mercado, que entre otras cuestiones implicaba lo siguiente: reemplazo del sistema de planificación centralizada y reglamentación de la actividad económica por sistemas de gestión y control macroeconómicos; reducción del sector público, que incluye la privatización de la mayoría de las empresas públicas; reformas institucionales y jurídicas para dar mayor participación al sector privado; y apertura comercial."⁶⁹

La principal recomendación de ambos organismos para solucionar los problemas de México y en general, para resolver los problemas de los países deudores, fue ampliar los sectores en los que pudiera tener lugar la participación privada, esto con el fin de reducir el aparato estatal, cuya excesiva expansión había derivado en las limitaciones del mismo⁷⁰.

Como se observa, en las recomendaciones del FMI se puntualiza la necesidad de reemplazar la planificación centralizada, es decir, llevar a cabo un proceso de descentralización. Y aunque no se menciona textualmente, teniendo en cuenta las otras recomendaciones que acompañan a ésta, el objetivo principal es descentralizar bajo la modalidad no de fortalecimiento de los gobiernos locales, sino principalmente a través de la privatización.

Esto resulta evidente si se considera que para la década de los noventa, las recomendaciones de estas instituciones internacionales se centraron principalmente en la reforma del Estado, en el achicamiento y la reducción de sus funciones como sinónimo de eficiencia y modernización del sector público. En pocas palabras, la reforma de Estado significó la apertura de nuevos espacios para la inversión privada, ello según, con el fin de que el país entrara en la dinámica globalizadora.

Este conjunto de recomendaciones que señalaban que las instituciones que conformaban el Estado debían modificarse con el fin de que pudieran dar paso a la instauración de las medidas propuestas por los organismos internacionales mencionados, se desarrollaron con base en lo que señalaba un conjunto de directrices conocido como "Consenso de

⁶⁹Ibíd., p. 146.

⁷⁰ Ibíd., p. 148

Washington”. Entre las principales acciones que señalaba dicho consenso, se pueden mencionar “la disciplina fiscal, reformas tributarias, desregulación, liberalización de flujos de capital y tasas de interés, así como descentralización de funciones y privatización de sectores otrora estatales”⁷¹.

Para llevar a cabo estas medidas, el Estado se valió de tres principales mecanismos, los cuales son de acuerdo con Citlalli Hernández⁷², los recortes gubernamentales, la desincorporación y la desregulación. A estos mecanismos, se suma la descentralización en la concepción de la NGP, ya que es el proceso que se ha venido utilizando para privatizar áreas que no han podido dejar de concebirse como estratégicas, como lo es el caso en estudio y que, por lo tanto, no son posibles de privatizar de manera directa y explícita.

Cabe mencionar que el uso de uno de los mecanismos mencionados no excluye la utilización de algún otro para llevar a cabo la privatización, ya que por ejemplo, la descentralización de la gestión del agua ha venido acompañada de recortes gubernamentales al sector, esto bajo el argumento de la autosuficiencia financiera, así como de la desregulación del sector. Basta ver por ejemplo, el programa de reducción de personal que se echó a andar en la Comisión Nacional del Agua al poco tiempo de su creación. De 38,000 empleados, su planta laboral inicial en 1989, pasó a tener 24,000 para 1994. Para 2002 ya sólo trabajaban alrededor de 19,700 empleados, es decir, sólo el 50% de su planta laboral inicial.

En cuanto a la desincorporación, que es la depuración de las estructuras y entidades del Estado y que se lleva a cabo principalmente a través de la privatización, ésta ha tenido un gran efecto en el desmantelamiento del sector público. En menos de 30 años (1982 a 2010) se había pasado de tener 1155 entidades públicas a poseer sólo 181. Aunque puede ser aceptable decir que el Estado realizaba funciones que bien podrían no considerarse poco o nada estratégicas, lo cierto es que no sólo esas entidades fueron privatizadas como lo demuestran los recuentos que hacen diversos autores⁷³ de las empresas públicas que pasaron a unas cuantas manos privadas, fortaleciendo así a los más grandes grupos empresariales nacionales e internacionales como Grupo Carso, grupo Visa y grupo Vitro, entre otros.

⁷¹ Gunther, María Griselda. Op. Cit., p. 12.

⁷² Hernández Oliva, Rocío Citlalli. Op. Cit., p. 169.

⁷³ Ver obras de Hernández Oliva, Rocío Citlalli y Trejo, Rubén.

Lejos quedan los buenos deseos que enarbolan la descentralización y otras políticas que buscan la redistribución del poder, si se tiene en cuenta que la privatización ha logrado únicamente recrudecer aún más la centralización y concentración del capital en unas cuantas personas. Ello no dista mucho de la situación anterior al neoliberalismo, pues como ya se señaló, existe una cierta complicidad o una nula regulación por parte del Estado hacia la actividad industrial. Esto demuestra que antes de verse en una situación de debilidad, el Estado es y sigue siendo el ente sin el cual, las condiciones para la reproducción del capital son imposibles.

Lo anterior encaja perfectamente con la aseveración de Griselda Gunther arriba mencionada de que la privatización suele presentarse también como una especie de descentralización, ya que el Estado cede funciones y servicios que solía prestar a la iniciativa privada, misma que se presenta como sinónimo de ciudadanía, lo cual es una falsedad, puesto que la participación privada no representa un avance en la democratización del gobierno, sino una nueva forma de centralización, al reconcentrar el poder sólo que en nuevas manos.

Y finalmente, en lo que respecta a la desregulación, que también suele llamársele eufemísticamente como mejoramiento del marco regulatorio, se han “mejorado” los correspondientes a los sectores de telecomunicaciones, petroquímica, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, recursos naturales como minerales, aguas, bosques, etcétera. No sobra decir que todas estas reformas se han llevado a cabo siempre con la tendencia a privatizar el uso de los recursos que regulan. Tampoco sobra agregar que en estos nuevos marcos, la figura de las concesiones ha aparecido y vuelto a aparecer como la predilecta para permitir la participación de capital privado.

2.2.2. La crisis de escasez del agua: segundo discurso legitimador para la instauración del nuevo modelo de gestión del agua en México

Paralelamente a las recomendaciones que hicieron las instituciones internacionales a los países en desarrollo para que estos incluyeran entre sus políticas la correspondiente al proceso de descentralización, se gestó otro elemento decisivo al momento de instaurar el nuevo modelo de gestión del agua el cual fue la “construcción ideológica de la crisis

ambiental”, concepto amplio que incluye la crisis del recurso hídrico. La importancia de hablar de este tema radica en que la crisis de escasez del agua junto con la crisis del Estado de bienestar –dentro de la cual se sitúa el fracaso del mismo en la gestión del agua– son los argumentos principales en los que se ha sustentado la apremiante necesidad de llevar a cabo la llamada reforma de Estado y por supuesto el aspecto que resulta de mayor interés para la presente investigación, la descentralización de la gestión del agua. Estas dos crisis se conjugan y concluyen una misma solución legítima, que en pocas palabras puede resumirse como la privatización del sector público.

La idea de una crisis ambiental a nivel global surge en el año de 1972 a raíz del informe publicado por el Club de Roma⁷⁴, titulado “Los límites del crecimiento”, en el cual, como su nombre lo indica, señala que en caso de mantener el ritmo de crecimiento poblacional, industrial, de contaminación y agotamiento de recursos, el planeta alcanzará su límite en menos de cien años.

Este suceso tiene su antecedente más inmediato en 1960, año en que se publica la obra de Rachel Carson titulada “Silent Spring”, la cual fue “el primer grito de alarma que puso en entredicho el modelo de desarrollo del capitalismo fordista norteamericano, sobre todo en lo referente a los impactos a la salud y el medio ambiente”⁷⁵. En el trabajo de Carson, por primera vez “alguien con criterio científico” hablaba en contra de avances tecnológicos como los pesticidas, debido al efecto nocivo que tenían no sólo en la salud del ser humano sino también en el medio ambiente. A partir de esta obra se desatan varios estudios científicos y acontecimientos del mismo carácter sobre el tema, entre los que destaca el ya mencionado informe del Club de Roma y posteriormente, la primera conferencia mundial sobre el medio ambiente organizada por la ONU en Estocolmo en 1972 que a su vez da paso a la creación de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en 1983, misma que publica el informe Brundtland, otro de los estudios más reconocidos sobre el tema.

⁷⁴ El Club de Roma, asociación privada integrada por empresarios, políticos y científicos, le encargó al Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés) llevar a cabo una investigación titulada “El predicamento de la humanidad”. Los resultados de ésta se publicaron con el nombre de “Los límites del crecimiento.”

⁷⁵ Boada, Martí. *El planeta, nuestro cuerpo. La ecología, el ambientalismo y la crisis de la modernidad*. FCE. México, 2003., p. 12.

El hecho de que la idea de crisis comience a pensarse a nivel global trae como resultado su aparición cada vez más común en el discurso político, económico y social. Esto es lo que hace de la crisis “una categoría política e ideológica tanto (o más) que un constructo científico”⁷⁶. Lo anterior quiere decir que si bien, innegablemente existen problemas con los recursos naturales y la relación que sostiene la sociedad con ellos, mismos que han sido estudiados científicamente desde un inicio, no por ello el significado del concepto se agota en ese punto. La idea de crisis ambiental, tal y como está construida, no se encuentra libre de subjetividades sólo por el hecho de estar sustentada en la ciencia.⁷⁷

Y es que utilizando el método científico, el cual suele considerarse como el “único paradigma válido que nos aproxima a la verdad, que garantiza la objetividad”⁷⁸ fue que se construyeron los argumentos a favor de la crisis. Así, desde su nacimiento, la crisis ambiental aparece como una especie de concepto esterilizado, libre de cualquier ideología y por tanto, una realidad que debe ser incuestionablemente aceptada.

Esta idea se derrumba cuando se cuestiona el motivo por el cual se hace ciencia y quién la hace. La ciencia no es neutral pues quien la crea siempre guarda una postura ideológica, detenta una serie de valores específicos que considera le serán de utilidad en el logro de objetivos particulares. No se está afirmando que la ciencia sea diferente para unos y para otros, sino que el que utiliza y desarrolla la ciencia puede hacerlo motivado por diferentes objetivos de carácter político y económico. Como consecuencia, la configuración del concepto de crisis representa una postura ideológica, ¿qué postura? la de un grupo específico, una élite en el poder, que al día de hoy, es la misma que busca estar a cargo de los procesos de producción y por tanto, de la explotación del agua.

⁷⁶ Peña García, Alejandra. *Una revisión crítica de la crisis del agua en México*. Tesis para obtener el grado en Doctorado en Geografía. UNAM. México, 2009., p. 6.

⁷⁷ Esto se ejemplifica muy bien precisamente con la controversia que desata la obra “Silent Spring”. Al ser un ataque directo a la naciente industria química y alimentaria, grandes multinacionales como *Velsicol Corporation* y *Monsanto Chemical* junto con la Asociación Nacional de Productos Químicos y Agrícolas de E.U.A., presentaron “Facts and Fancy” (“Hechos y Fantasía”) un estudio que buscaba desmentir lo sostenido por el trabajo de Carson. Así mismo, “Silent spring” recibió ataques desde las sociedades científicas a lo cual Carlson respondió advirtiendo del peligro que representaba el que algunas de estas sociedades estuvieran patrocinadas o asociadas con las multinacionales afectadas. Boada, Martí. Op. Cit., p. 14.

⁷⁸ Peña García, Alejandra. Op. Cit., p. 8.

Dicha postura ideológica se ha valido de múltiples elementos en su discurso para lograr sus objetivos. Los primeros disimulan a los segundos con el fin de hacer que estos pasen a ser objetivos comunes y no sólo de un grupo en particular. La ideología de la crisis ambiental “se disfraza de ambientalista, de sustentable, de científica, de neutral para ocultar los intereses que representa.”⁷⁹ En estos “disfraces” en los que se encuentra desarrollada la “solución” a la crisis ambiental. Porque el gran logro de construir el concepto de crisis, no radica en la definición de ésta, sino en la definición de las soluciones para la misma, las cuales tienen el mismo carácter de incuestionable que el propio problema.

Un ejemplo de esto es el desarrollo sustentable. Mencionado por primera vez en 1987 en el informe Brundtland de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, en dicho informe se define a este tipo de desarrollo como aquel que busca “satisfacer las necesidades y aspiraciones de la generación presente sin comprometer la capacidad para satisfacer las del futuro”. Ya para 1992, se retoma el concepto en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro y se incorpora como un elemento más a considerar en la ya mencionada la reforma estructural del Estado.

Es entonces que se define la estrategia que se seguirá para que los Estados logren un desarrollo sustentable, siendo ésta una que gire en torno a la valoración económica de los recursos naturales. Lo anterior se ejemplifica claramente al observar el principio 16 de la Declaración de Río que nos dice lo siguiente:

*Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.*⁸⁰

De esta manera, la idea de crisis ambiental a través del uso de los diversos discursos que la envuelven, se pone al servicio de un modelo neoliberal de gestión de los recursos al definir el

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 17.

⁸⁰ Ortiz Rendón, Gustavo Armando. “Evolución y perspectivas del marco jurídico del agua en México: nuevos retos y oportunidades para la gestión integrada del recurso hídrico”. Artículo consultado en www.juridicas.unam.mx, p. 36.

camino que deberá de tomar la configuración de las instituciones el Estado encargadas de la gestión de los mismos.

En el caso del agua, en un inicio la idea de crisis mundial de este recurso se centró en difundir que la escasez del mismo era de carácter natural: del total del agua en el mundo, 2.5% era agua dulce y de ésta, menos del 1% se encontraba accesible para el ser humano. Aunado a esto, se señaló como la gran causa de la situación de escasez del líquido a la creciente población mundial. Posteriormente, esta idea desembocaría en un discurso más terminado en el cual ya se ubicaba como principal responsable al gobierno y a su mala gestión y administración del recurso, el cual se amarra con la crisis del Estado de bienestar. Cabe destacar que en ningún momento se menciona que la contaminación del agua se ha dado en su totalidad, bajo las relaciones capitalistas de producción.

Una vez que se señala al Estado como el gran causante de semejante crisis, se plantea la urgencia del desarrollo de una nueva gestión del agua que reconozca el valor económico del recurso y por lo tanto, protagonizada por el mercado. Es en la Conferencia sobre el Agua y el Medio Ambiente en Dublín, Irlanda en el año de 1992, que se definen los principios básicos para la administración del agua a nivel mundial, mismos que determinarían el rumbo de todas las conferencias y foros internacionales sobre el tema. Dichos principios son los siguientes:

- 1. El agua es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente;*
- 2. El aprovechamiento y la gestión del agua deben inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles;*
- 3. La mujer desempeña un papel fundamental en el suministro, la gestión y la protección del agua;*
- 4. El agua tiene un valor económico en todos los diversos usos a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico.*

A la vez que estos principios sitúan al mercado como el gestor eficiente y eficaz del recurso por apoyarse en herramientas tales como la valorización económica del recurso, se plantea la necesidad de descentralizar la gestión del recurso con el supuesto fin de basarla “en la

participación de los usuarios”, de descentralizar la gestión del recurso en otras palabras. Considerando que el objetivo principal es lograr una situación en que el mercado sea el principal gestor, la descentralización funciona como elemento para desconcentrar el poder del gobierno central, limitando su injerencia en el recurso, para luego hacer entrega de éste al capital, al reconcentrarlo de nuevo en unos cuantos actores, mismos que no representan precisamente a la comunidad.

El siguiente cambio cualitativo en la configuración de la política mundial del agua tendría lugar en el Segundo Foro Mundial del Agua que tuvo lugar en La Haya en el 2000. En éste se adoptó el concepto de “agua segura”; de este foro también surgió la idea de que el agua es un tema que concierne a todos y afecta todo, lo que derivó en un nuevo enfoque denominado “gestión integral de los recursos hídricos” (GIRH).

La GIRH cobra un papel muy importante, puesto que con su aparición se consolida la idea de que la crisis del agua se debe principalmente a la mala administración del recurso hecha por el Estado. La GIRH presenta como “el único camino adecuado para proponer acciones concretas y prácticas que sirvan a la administración eficiente, racional y que estén dentro de los intereses de preservación ambiental, además de cumplir con las necesidades de la seguridad y estabilidad social y del desarrollo económico del país”⁸¹, un camino caracterizado por la participación privada.

2.3. El proceso de descentralización de la gestión del agua en México

Bajo los dos discursos ya explicados es que tiene lugar el proceso de descentralización de la gestión del agua en nuestro país. El primero se hace presente desde el inicio del mandato presidencial de Miguel de la Madrid. El segundo surge a principios de los noventa, cuando la Comisión Nacional del Agua (Conagua) pasa a formar parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (Semarnap primero, Semarnat después) Esto es lo que explicará a continuación.

⁸¹Perevochtchikova, María. “La problemática del agua: revisión de la situación actual desde una perspectiva ambiental.” en *Los grandes problemas de México. IV. Medio Ambiente*. El Colegio de México. México, 2010., p. 63.

2.3.1. La reforma municipal de 1983

En México, los esfuerzos por llevar a cabo el proceso de descentralización habían comenzado en las administraciones de los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo. Sin embargo, dichos esfuerzos fueron pequeños y principalmente se centraron en la búsqueda de una descentralización industrial para así promover el desarrollo regional⁸². Además de ello, estas acciones fueron poco fructíferas, puesto que la gran industria no simpatizaba con la medida y por el contrario, le resultaba más benéfica la concentración, lo que trajo consigo el inicio de problemas tales como la sobreexplotación de acuíferos y otros de carácter urbano, propios de la sobrepoblación de las ciudades. Así, la concentración de la industria y por ende, de la población en sólo ciertas regiones, siguió aumentando ininterrumpidamente durante los sexenios de los presidentes mencionados, y con ello también las disparidades entre áreas urbanas y rurales se volvieron más grandes.

Es con el presidente Miguel de la Madrid que, como ya se mencionó, a raíz de las presiones internacionales para asumir ciertas medidas frente a la crisis del Estado de bienestar, comienza a figurar la descentralización como elemento principal en su programa de gobierno, ello con el fin de llevar a México hacia la tan ansiada pero jamás alcanzada “modernización”. De la Madrid dejó claro que se ejecutarían varias acciones con el fin de fortalecer el proceso de descentralización, lo cual se tradujo desde un inicio en su Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), en el que propuso tres líneas de acción para resolver la situación de centralización que se vivía en el país: 1) fortalecer el federalismo; 2) promover el desarrollo regional, y 3) vigorizar la vida municipal.

Así también, para 1984 De la Madrid expidió un decreto en el cual ordenaba que todas las dependencias federales elaboraran un programa para descentralizarse, mismos que se incorporaron al Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, el cual comenzó a llevarse a cabo en enero de 1985. Aunado a esto, cabe mencionar los dos programas emblemáticos que se llevaron a cabo para descentralizar la educación y la salud.

⁸² Rodríguez, Victoria E. Op. Cit., p. 146.

En lo concerniente a este tema, la línea de acción que es de interés es la del fortalecimiento de la vida municipal. Con el afán de lograr esto, en 1983 se presenta la iniciativa para reformar el artículo 115 constitucional. En la justificación de dicha iniciativa, se mencionaba lo siguiente:

*La centralización que en un periodo anterior permitió que el país acelerara su crecimiento económico y su desarrollo social ha dejado de ser útil y se ha convertido en una severa limitación para el proyecto nacional del país [...] La centralización ha arrebatado al municipio la capacidad y los recursos necesarios para el desarrollo y, sin duda alguna, ha llegado el momento de detener esta tendencia centralizadora.*⁸³

En la exposición de motivos de dicha reforma se menciona que la dinámica centralizadora que se había adoptado en la práctica política, había permitido la multiplicación de la riqueza, así como el aceleramiento del crecimiento económico. Sin embargo, para el momento en que surge la iniciativa, ya se consideraba como un obstáculo que impedía la realización del proyecto nacional. Por ello, se veía en la descentralización, un proceso que implicaría la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, solucionando los problemas provocados por la centralización. Sobre todo, se hacía hincapié en la importancia del municipio al momento de descentralizar, por ser éste el nivel que guarda una relación más estrecha y directa con la comunidad. Así pues, se consideraba una necesidad de primer orden dotar a éste de capacidades políticas, jurídicas y administrativas para cumplir con su tarea.

Miguel de la Madrid creía que la devolución de las facultades básicas y el fortalecimiento de sus finanzas, fortalecerían la figura del municipio en cuanto a su autonomía política. Es por ello que la reforma de 1983 se tradujo principalmente en situar a dicho orden de gobierno como el responsable de ocuparse del suministro de servicios públicos así como de sus propias finanzas.

Así pues, la reforma menciona claramente cuáles son los servicios que deben ser provistos por los municipios: agua potable y drenaje, alumbrado público, limpieza de calles, mercados

⁸³ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura. "Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Citado en Rodríguez, Victoria E. Op. Cit., p. 156.

y centros de abasto, panteones, rastro, pavimentación y mantenimiento de calles, parques y jardines, seguridad pública y tráfico. De no ser capaz, el municipio podría ser asistido por el gobierno estatal. También abre la posibilidad de que varios municipios se asocien para ofrecer un servicio en conjunto. Igualmente, según sus capacidades financieras y administrativas, el gobierno municipal puede hacerse cargo de suministrar otros servicios además de los estipulados por la ley.

En lo relativo a las finanzas, se les otorgó a los gobiernos municipales todos los ingresos provenientes de los impuestos prediales así como de la dotación de los ya señalados servicios públicos. Con esto, se les facultaba para que recaudaran ingresos provenientes de tres fuentes principales: los derechos por la prestación de servicios públicos, los impuestos prediales y las asignaciones federales. Estas tres fuentes conforman los ingresos ordinarios, es decir, aquellos sobre los que el municipio tiene el control absoluto.

Teniendo en cuenta el abandono histórico del que habían sido objeto los municipios por parte de la federación, así como el hecho de que era esta última la que se encargaba de suministrar el servicio en gran parte del territorio nacional, pocos fueron los municipios que pudieron hacerse cargo del agua potable y el alcantarillado, al ser un servicio que demanda fuertes inversiones. Por ello, en un inicio la descentralización municipal en cuanto a este servicio, fue más que nada a nivel estatal.

Cierto es que con la reforma de 1983, los municipios se vieron facultados para poder cobrar el impuesto predial, el impuesto más importante con el que cuentan hasta el día de hoy. Sin embargo, lo que no se tomó en cuenta en ese momento, al igual que con los servicios, es que el municipio carecía de la infraestructura necesaria para cobrarlo, lo que los orilló a firmar acuerdos de colaboración con los gobiernos estatales con el fin de que estos últimos se hicieran cargo del cobro del impuesto.

Así, de la gran lista de servicios que originalmente se haría cargo el gobierno municipal, en realidad sólo pudo hacerse cargo de los menores y de los que no requirieran grandes inversiones: policía local, reparación de calles, supervisión de mercados y rastros, reglamentación de cantinas, etcétera.

A esto hay que sumarle el hecho de que a partir de esa década, las participaciones federales comienzan a aumentar. No es de extrañar que un municipio rural promedio, dependa en más de un 80% de los fondos de participaciones que reciben de los otros niveles de gobierno. El manejo de los recursos seguía siendo pues, de carácter centralizado. Incluso a nivel estatal, la situación que se vivía era más o menos la misma: Los gobiernos estatales seguían dependiendo fuertemente de los recursos federales, ya que del total de sus recursos, el 60% seguía proviniendo del gobierno federal.

Todo ello dio como resultado que el grueso de los municipios se viera imposibilitado para ofrecer el servicio de agua potable y alcantarillado de manera autónoma, al no contar ni con los recursos económicos ni con el equipo para emprender las obras necesarias para el funcionamiento y mantenimiento del sistema. Ello forzó a que o bien los servicios municipales siguieran siendo subsidiados como venía haciéndose, por los niveles superiores de gobierno, o bien, que los municipios buscaran créditos y diversas fuentes públicas o privadas para poder ofrecer dicho servicio.

A la larga, esto devendría en que algunos municipios comenzarían a contraer una deuda que los sumergiría en la crisis financiera que padecen hasta estos días. Pero sobre todo, el exhibir la incapacidad de los mismos, facilitó después, la posibilidad de la participación privada en el servicio de agua potable. A finales de los ochenta, se hizo una opción la privatización de dicho servicio y no sólo de éste, sino de algunos otros. El pionero en recurrir a esta opción fue Aguascalientes, entidad que privatizó su sistema de agua en el año de 1993.

Con la reforma de 1983, el gobierno federal había dado por hecho la existencia de entidades, los municipios, capaces de asumir la gestión de servicios tan complejos como el del agua. Esta reforma representó el inicio de toda una política de descentralización que tenía el objetivo de devolver capacidades y responsabilidades que había concentrado el gobierno federal. Pero desde un inicio resultó cuestionable, ya que la capacidad de los municipios distaba mucho de estas suposiciones y sería ingenuo pensar que la federación desconocía la verdadera situación. Así pues, pronto se vería desmentido el supuesto objetivo y develado el verdadero: que la descentralización era “un medio para reorganizar y redistribuir los recursos y programas de la Administración Pública y para lograr una corresponsabilidad de la empresa

privada en los gastos de operación, conservación y preservación del recurso”⁸⁴. En otras palabras, el proceso de descentralización se concebía bajo la modalidad de privatización.

Para lograr dicha corresponsabilidad de la empresa privada, se acompaña a esta descentralización hacia los municipios de otras acciones que resulta pertinente mencionar. Y es que la descentralización, entendida como un proceso que reivindicaba el federalismo, implicó la reestructura de las funciones y la consolidación de nuevas instituciones a nivel estatal y municipal. Pero antes de llevar a cabo dicha consolidación, era preciso eliminar el viejo andamiaje institucional con el que había venido gestionándose el agua. Fue así como, luego de la extinción de la SRH en 1976, desde inicios de la década de los ochenta se comienza a extinguir también a las comisiones de cuenca, aquellos organismos que nunca habían resultado del completo agrado de los gobiernos estatales por la gran incidencia que tenían las primeras sobre la gestión de los segundos dentro de sus territorios. Lo que se argumentaba, de acuerdo con Luis Aboites, es que “ya no había recursos para experimentos administrativos que contradijeran el sistema federal de la república, mismo que intentaba fortalecerse mediante diversas medidas de descentralización”⁸⁵. Más allá de reforzar los otros órdenes de gobierno, nos dice el citado autor, esta medida implicaba una reducción en el gasto público para el sector, y sobre todo, el retiro del gobierno federal de los estados y municipios, lo cual resultaría después, ante la incapacidad de estos y en especial del último, en el despeje de todo obstáculo para que pudiera ser fácilmente justificable la entrada de la iniciativa privada a la gestión del agua potable, bajo el argumento de lograr una mayor eficiencia en el servicio.

Junto con ello, también en los años ochenta sobreviene la reforma fiscal. 1985 fue el año en que se estableció la base tributaria del sistema financiero del agua, al modificar la ley federal de derechos. Aunque el Estado no abandona con esto lo que muchos entienden como la abstención de cobrar el agua, puesto que siempre la había cobrado aunque de manera poco eficiente e irregular, lo que sí comienza a hacer, es buscar dicha eficiencia en el cobro, además de comenzar a cobrar también el derecho por descargar aguas residuales a los

⁸⁴ Dávila Poblete, Sonia. *El poder del agua. ¿participación social o empresarial?* Ítaca. México, 2006., p. 58.

⁸⁵ Aboites Aguilar, Luis. *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, 2009., p. 82.

cuerpos de agua. Todas estas acciones se llevan a cabo con el fin de dotar de autosuficiencia al sector, justificación sobre la cual toda la política de descentralización se erige.

A partir de estas reformas se busca que todos los consumidores del recurso contribuyan a su disponibilidad a través del pago de la misma. Este momento es señal clara de que el modelo de gestión del agua había cambiado: el objetivo principal ya no es seguir con la ampliación indiscriminada de la infraestructura como anteriormente lo era. Incluso, el principal indicador de que este objetivo se iba cumpliendo, el aumento de la frontera agrícola, tiempo después deja hasta de figurar en los compendios estadísticos del sector; ahora, el fin que se persigue es dotar de autosuficiencia presupuestal al agua. Más que en la cantidad de dinero que se gastaba, ahora lo que se medía y servía como referente del éxito en la gestión del agua era cuánto se recaudaba.

Así, para 1988, los ingresos habían aumentado de la siguiente manera: “por aguas superficiales, de 79.6 millones de pesos en 1983 a 2843.3 en 1988; por aguas subterráneas, de ningún ingreso en el primer año a 16,121.4 millones de pesos en 1988; por cauces y zonas federales, de 41.5 a 924 millones de pesos, y por descargas de aguas residuales, de ningún ingreso en el primer año a 2185 millones de pesos.”⁸⁶

En especial, cabe poner atención a los casos del agua subterránea y el agua residual. Las cifras demuestran lo que se viene afirmando: existía una situación que privilegiaba en gran medida a los grandes consumidores del agua, es decir a la industria, puesto que el uso y aprovechamiento del recurso les resultaba prácticamente gratuito. E incluso, este cobro no reflejaba y sigue sin hacerlo, la verdadera cantidad del recurso que consume la industria, puesto que el consumo de las aguas subterráneas hasta nuestros días, carece de una buena regulación.⁸⁷

⁸⁶ *Ibid.*, p. 89.

⁸⁷ Muestra de ello es el reciente conflicto en el municipio de Chihuahua, Chihuahua, en el que “productores del Valle de El Sauz-Encinillas (...) se oponen a que la Junta Central de Agua y Saneamiento y la Conagua validen más de 100 pozos perforados ilegalmente por particulares de la zona.” *La Jornada*. Viernes 3 de mayo de 2013, p. 40.

2.3.2. La creación de la Comisión Nacional del Agua y la Ley de Aguas Nacionales

Una vez echado a andar el proceso de descentralización, en su modalidad de NGP, en nuestro país, se propuso un cambio total en el papel del gobierno en la gestión del agua. Fue así que se concibió a éste como un ente que “debía enfocarse en promover la participación social, la inversión privada, abrir la producción doméstica a la competencia externa, racionalizar los subsidios y privatizar las instituciones públicas no estratégicas”⁸⁸. Bajo esta lógica es que para enero de 1989 se crea por decreto presidencial la Comisión Nacional del Agua (CNA primero, Conagua después), órgano administrativo desconcentrado de la SARH. La creación de esta institución respondía nuevamente a la necesidad de la federación de tener una autoridad única en el ramo. Y aunque nace siendo parte de la SARH, manteniendo cierto enfoque agrícola, para 1994 y al pasar a formar parte de la Semarnap, su enfoque se torna de carácter ambientalista, lo cual resulta conveniente para la consolidación del modelo neoliberal de gestión del agua, al alinearse al discurso de la crisis ambiental y de la escasez del agua.

Años después, en 1992, se promulga la Ley de Aguas Nacionales (LAN), marco normativo que definiría el nuevo papel que desde ese momento desempeñaría el gobierno en la gestión del recurso hídrico. A propósito de esto, un diputado dice en las discusiones para aprobar la iniciativa de ley, que el fin que persigue dicha iniciativa es el de:

Retirar al Estado de las actividades de construcción de obras [...] para dejarlo a la iniciativa privada. El gobierno a partir de ahora, sólo se encargará de la parte normativa y se convertirá en una ventanilla para el otorgamiento rápido de permisos, concesiones y para ejecutar funciones de vigilancia [...]”⁸⁹

Esta declaración demuestra el claro objetivo que busca el gobierno federal al gestionar el agua a través de las concesiones, nuevamente la figura protagónica en la gestión del agua. La LAN busca reducir la acción del gobierno a la de ente encargado de transferir la propiedad del recurso a los privados, a aquellos que respondan dándole un uso eficiente, entendiendo a la eficiencia como el menor desperdicio y la mayor recaudación. Queda en evidencia que el

⁸⁸ Dávila Poblete, Sonia. Op. Cit., p. 65.

⁸⁹ Aboites Aguilar, Luis. Op. Cit., p. 94.

criterio económico se privilegió por encima de lograr una gestión más justa. Justicia y equidad, elementos que al menos de manera discursiva se encontraban en el modelo de gestión anterior, brillan completamente por su ausencia en este nuevo modelo. A partir de este punto, el proceso de descentralización de la gestión del agua se llevará a cabo a través de la CNA, al amparo de la LAN.

Así pues y siguiendo con las recomendaciones hechas por el BM ya descritas líneas arriba, una de las primeras acciones que lleva a cabo la CNA con el fin de seguir con el proceso de descentralización, fue la transferencia de los distritos de riego a los agricultores. La justificación de esta decisión fue que los distritos de riego apenas recaudaban el 18% de sus costos de operación, situación que representaba un enorme gasto para el erario público en subsidios. Y es que lo anterior va de la mano con el término del reparto agrario que se da en esos mismos años con la reforma a la ley correspondiente. Con ello, se buscó ofrecer garantías a la propiedad privada y por ende, a la inversión empresarial.

Así, se instaba a los agricultores a hacerse cargo del costo de operación y mantenimiento. Es posible decir que este hecho pone el punto final a la gestión del agua en la que era prioridad el sector agrícola, abriendo de esta manera el mercado de aguas, mismo que era considerado como la solución a todos los problemas de distribución y asignación del recurso.

De 1990 a 1997, se transfirió alrededor del 91% del total de los Distritos de Riego en el país. La transferencia de estos tuvo lugar a través de las concesiones de la operación, la conservación y la administración de la infraestructura de las aguas a empresas que constituirán los usuarios bajo la figura de asociaciones civiles (Asociaciones Civiles de Usuarios). Lo anterior quedaba explícito en el artículo 65 de la LAN, el cual decía lo siguiente:

Los distritos de riego serán administrados, operados, conservados y mantenidos por los usuarios de los mismos, organizados en los términos del artículo 51 o por quien éstos designen, para lo cual "La Comisión" concesionará el agua y en su caso, la infraestructura pública necesaria a las personas morales que éstos constituyan al efecto.

Así, los distritos de riego fueron divididos en módulos, mismos que a su vez fueron organizados bajo la figura de las asociaciones civiles como ya se señaló. Dicha figura fue escogida porque “permite el intercambio de actividades y servicios, así como el reconocimiento formal de los usuarios para que celebren contratos, emprendan juicios y promuevan actividades afines”⁹⁰, esto con el fin de facilitar la asignación de los recursos a la actividad que resulte más productiva, un elemento propio del libre mercado.

Esta situación no fue exclusiva del uso agrícola del recurso. A través de las concesiones es que se habilita la participación privada en todos los demás usos, así como en los diferentes momentos de cada uno. Para eso, se crean una variedad de figuras las cuales quedan bien definidas en la iniciativa de la LAN presentada por el ejecutivo en 1992. En ella, además de recuperar temas de contaminación y despilfarro que ya se habían tratado en la Ley Federal de Derechos, también se permite a la iniciativa privada la construcción de obras hidráulicas y prestación del servicio de agua, dos rubros que históricamente habían permanecido en manos casi en su totalidad, del gobierno federal.

A partir de ello, la idea de descentralizar la gestión del agua deja de referirse a que el gobierno federal devuelva ésta al nivel estatal y municipal, para entenderse como el otorgamiento de dicha gestión por parte de los municipios a terceros, cuestión nada difícil de justificar para esos momentos, pues los hechos ya se habían encargado de dejar bien clara la incapacidad de este nivel para llevar a cabo una gestión adecuada del recurso.

Es así como en la LAN, se considera de acuerdo con su artículo 102, “de interés público la promoción y fomento de la participación de los particulares en el financiamiento, construcción y operación de infraestructura hidráulica federal, así como en la prestación de los servicios respectivos.” Para lograr dicha participación, como ya se mencionó, se crean una serie de figuras y situaciones que la posibilitarían. Es en el mismo artículo citado en que se menciona que para tal efecto, la Comisión podrá:

I. Celebrar con particulares contratos de obra pública y servicios con la modalidad de inversión recuperable, para la construcción, equipamiento y operación de infraestructura hidráulica federal, pudiendo quedar a cargo de

⁹⁰ Dávila Poblete, Sonia. Op. Cit., p. 72.

una empresa la responsabilidad integral de la obra y su operación, en los términos del Reglamento;

II. Otorgar concesión total o parcial para operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar la infraestructura hidráulica construida por el Gobierno Federal y la prestación de los servicios respectivos; y

III. Otorgar concesión total o parcial para construir, equipar y operar la infraestructura hidráulica federal y para prestar el servicio respectivo.

En este punto, las concesiones se consolidan como el principal instrumento para la gestión de carácter neoliberal del agua. Aquí resulta pertinente destacar la creación de un nuevo elemento por parte de la LAN: el Registro Público de Derechos del Agua (REPDA). El propósito de éste era el de “estimular una circulación mercantil de los derechos de agua concesionados por la propia CNA”⁹¹. Al crear las nuevas figuras contractuales mencionadas en el artículo citado, resulta pertinente crear un registro que permita la circulación de las mismas.

En lo correspondiente al servicio de agua potable y alcantarillado, lo anterior deriva en el surgimiento de los organismos operadores, una pieza clave en la participación privada en la gestión del recurso en ese rubro en nuestro país. Estos organismos – también llamados Comisión de Agua, Junta de Agua, Sistema Descentralizado de Agua, Comité del Agua, Empresa de Agua, etcétera – conforman un plan de acción por parte de la CNA que busca combatir los problemas propios del sector de agua potable y alcantarillado. Lo que se persiguió principalmente con la instauración de los organismos operadores, fue contar con organismos especializados en el manejo del sector, con autonomía administrativa y financiera. Esto implicaba incluso, darles a los organismos operadores la capacidad de definir las tarifas, una atribución que anteriormente le correspondía a las legislaturas estatales. Por ello, aunque cabía la posibilidad de que estuvieran adscritos a la administración municipal o estatal, la orientación de los mismos era claramente empresarial.

Y es que para 1989, la CNA había publicado los nuevos lineamientos de agua potable y saneamiento, en los que describe el fracaso hasta ese momento de los organismos encargados

⁹¹Aboites Aguilar, Luis., Op. Cit., p. 94.

del agua, que estaban en manos de los municipios o de las entidades federativas principalmente, retratándolos como “carentes de capacidad técnica, tarifas de servicio muy bajas y bajos niveles de captación de ingresos”⁹². Al respecto, en una entrevista hecha por Roberto Olivares, el Ing. Enrique Aguilar Amilpa, quien fuera Coordinador de Asesores de la Dirección General de la Conagua en esos años, menciona que durante los recorridos por los organismos operadores del país y en los diversos estudios que se realizaron antes de formular el Programa Nacional de Agua Potable, se encontraron tres problemas básicos en estos: “la falta de capacidad técnica de los organismos, [...] la politización de su dirección [...] y la poca suficiencia de los recursos financieros que podía recolectar a través de tarifas. La adscripción de los servicios como dependencias de los ayuntamientos hacía inevitable su orientación política; además, los recursos financieros no se usaban necesariamente para los propios servicios, sino para otro tipo de obras, como ‘caja de ayuntamientos’”⁹³.

Para 1990, el servicio de agua potable era prestado por los gobiernos estatales en ocho estados, en quince lo prestaban los municipios, mientras que en los otros nueve, ambos niveles participaban en la gestión del servicio. Ante esta situación, los nuevos lineamientos se sustentaban en darle seguimiento al proceso de descentralización del servicio, a través del logro de una situación de autonomía y del impulso de la participación privada en la operación de los servicios.

Esta transformación quedó enmarcada en el ya mencionado Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, mediante el cual se dio asistencia técnica en la formulación de planes y proyectos maestros tanto para la construcción de infraestructura necesaria como para el fortalecimiento de los organismos operadores. Cabe destacar que el financiamiento para ejecutar dichas acciones se obtuvo de préstamos tanto del BM como del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pineda Pablos menciona que con el primero se concertó un préstamo por 300 millones de dólares, mientras que el BID prestó 200 millones

⁹² Pineda Pablos, Nicolás. “La política urbana de agua potable en México: Del Centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización” en *Región y sociedad*, mayo-agosto, vol. 14, núm. 24. El Colegio de Sonora. México, 2002., p. 54.

⁹³ Olivares, Roberto. “Las reformas al 115. Una reflexión retrospectiva.” En *El agua potable en México*. Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México A.C. (ANEAS). México, 2008., p. 52.

más. Además de estos préstamos, para 1994 se abrió una segunda línea de crédito con el BM, por otros 350 millones de dólares⁹⁴.

Esto demuestra que a pesar de que se abogaba por la participación privada, ello no implicó que ésta tuviera que buscar el saneamiento de las finanzas de los organismos que se le entregaran, pues era el gobierno el que asumía la tarea de hacer entrega de dichos organismos ya en condiciones óptimas.

Para llevar a cabo la transferencia de manos públicas, estatales o municipales, a manos privadas, como ya se decía, las concesiones vuelven a aparecer como la herramienta principal en la legislación, pues para 1992, con la promulgación de la LAN, se deja bien en claro en su título cuarto, que la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas por parte de personas físicas o morales, tendrá lugar únicamente mediante la figura mencionada. Es por lo anterior que, con el fin de evitar todo candado a la posibilidad de la participación privada en el sector a nivel local, la CNA se dedica a promover que las leyes a nivel estatal no sólo permitan, sino que también promuevan este tipo de participación. Es evidente el avance en este sentido, pues para 1996 de acuerdo con datos de Pineda Pablos⁹⁵, 29 de 31 entidades (salvo Tabasco y Yucatán), ya contaban con legislaciones que autorizaban la participación privada mediante contratos de servicios en general. En cuanto a la privatización del servicio de agua potable y alcantarillado, 20 entidades federativas ya contemplaban en sus leyes estatales, la posibilidad de la participación del sector privado; otros 7 (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, México, Nuevo León, Tabasco y Yucatán), no se habían declarado a favor ni en contra de la expedición de concesiones a privados, mientras que los cuatro restantes (Jalisco, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala), sí reservaban el servicio de agua potable a los gobiernos municipales.

Las primeras cifras citadas sobre el número de entidades que en sus legislaciones estatales contemplaban la participación privada en los servicios en general, hablan de que no sólo en el ámbito del agua potable y en el riego se había abierto la posibilidad de dicha participación al crear la CNA primero y promulgar la LAN, después. Ésta también obtuvo la posibilidad de hacerse presente en el financiamiento, construcción y administración de infraestructura

⁹⁴ Pineda Pablos, Nicolás. Op. Cit., p. 56.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 68.

hidráulica, tal y como se expone en el artículo 102 ya citado líneas arriba. Con ello, el gobierno federal perdía su exclusividad en este sector.

Según lo expuesto en este artículo, la posibilidad de la participación privada se abre bajo el esquema BOT (construir, operar, transferir, por sus siglas en inglés). Ello significa que las compañías contratadas a través de concursos públicos, financiarían la construcción de la infraestructura, a cambio de la administración y venta de servicios por un periodo definido de antemano, con el fin de recuperar la inversión. Para 1994, los primeros resultados de esta apertura comenzaron a ser visibles, pues se registraron inversiones por más de mil millones de nuevos pesos, principalmente en la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales. Otra área en la que la inversión privada se hizo presente de manera importante, fue en la construcción de acueductos para suministrar agua a ciudades como Guadalajara, Aguascalientes, Los Cabos y Cancún⁹⁶.

2.3.3. La irrupción del discurso de la crisis ambiental en la gestión del agua nacional y los programas que se conforman a partir de la misma

Así se encontraba el panorama para 1994, año en que el discurso de la crisis ambiental y de la escasez del agua irrumpiría en la gestión del recurso, lo cual a su vez coincidiría con la idea de la autonomía financiera del sector, situación que había venido construyéndose desde finales de los años ochenta. Fue así que la Conagua pasa a formar parte de la Semarnap, institución que demostraba que el discurso sobre la crisis ambiental había alcanzado una gran importancia en la configuración de la AP del país. En el Programa Hidráulico 1995-2000, se menciona que la reubicación de la Conagua obedeció “a la importancia que concede el Gobierno Federal al cuidado del medio ambiente y al aprovechamiento de los recursos naturales de los cuales el agua forma parte, y fortalece el ejercicio de la autoridad al no estar sectorizado con los usos del agua.”⁹⁷

Esta reubicación representa el inicio del discurso de la crisis ambiental y de la escasez del agua. El concepto de desarrollo sustentable se torna una constante en los objetivos planteados

⁹⁶ *Ibid.*, p. 68.

⁹⁷ Programa Hidráulico 1995-2000. Consultado en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/>, p. 6.

por cualquier programa del sector. Ello fortalece la idea de que si se quiere lograr una gestión adecuada del recurso, es necesario descentralizar su gestión a través de la participación de la iniciativa privada, ya que éste se vuelve también el camino para la racionalización de los precios del recurso. Pareciera pues, que la gestión ambiental se concibe como una cuestión incompatible con el gasto público.

Es así como el proceso de descentralización se ve justificado ya no sólo por considerarse el camino idóneo para el fortalecimiento del federalismo, sino también como la vía para lograr una gestión sustentada en criterios ambientales, mismos que acaban siendo sinónimo de los criterios económicos, como lo plasman una serie de programas que surgen a partir de esos años. Dichos programas, son tres en particular: el Programa para un Nuevo Federalismo; el Programa de Modernización de la Administración Pública; y el Programa Hidráulico 1995-2000. Los tres se enmarcan en el periodo de tiempo que va de 1995 al 2000 y guardan un objetivo en común que es el de fortalecer la participación privada en la gestión del agua, justificándola de acuerdo a los objetivos que cada uno de ellos persigue.

El Programa para un Nuevo Federalismo busca renovar al federalismo, al ser ésta “la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo”. Para lograr esto, se considera una necesidad el reconocer la soberanía de los estados y la libertad municipal, ello a través de una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos que había venido concentrando el gobierno federal.

El programa dice nacer de la necesidad de ampliar los espacios de participación social. Y plantea lograr esto a través de propiciar una mayor participación del sector privado en los planes de desarrollo de los estados y municipios.

Así mismo, entre los subprogramas que lo conforman, se encuentra el de “Federalismo y descentralización”, el cual se refiere al proceso de descentralización de la AP federal hacia los estados y municipios con el fin de que haya una participación más directa de la población. En lo que respecta al medio ambiente, busca transferir los siguientes programas: uso eficiente del agua; uso eficiente del agua para riego; consolidación de organismos operadores de los sistemas de agua potable y alcantarillado; modernización y rehabilitación de distritos y

unidades de riego; agua limpia, control de malezas acuáticas en cuerpos de agua, así como la función de estudios, proyectos y construcción de obras que determine la Conagua. Dicha participación de la población, también es una línea de acción en el subprograma titulado “Renovación municipal”, el cual tiene como objetivo “Promover el fortalecimiento de los municipios del país mediante una nueva relación basada en el principio de cooperación con los órdenes de gobierno, a fin de que respondan con oportunidad y eficacia a las responsabilidades que la Constitución les asigna, así como ampliar los espacios para detonar una mayor participación cívica y social, ya que el Municipio constituye un espacio privilegiado y de enorme potencial para contribuir a la gobernabilidad democrática en las regiones.”.

Bajo este programa es que la Conagua descentraliza todo lo relacionado al servicio de agua potable y saneamiento. Es así como transfiere recursos a los organismos operadores, con el fin de fortalecerlos, y comienza la creación de las comisiones estatales del agua, así como de los consejos de cuenca, siendo estos últimos el principal canal por el cual pueden participar los usuarios en la constitución de la gestión hídrica, aunque de manera acotada. Así también, se concluye la transferencia a las entidades federativas de toda la infraestructura para el abastecimiento de agua potable, conservando únicamente aquella que preste servicio a más de una entidad.

Por su parte, el Programa de Modernización de la Administración Pública en su objetivo titulado “Descentralización y/o Desconcentración Administrativa” busca fortalecer las acciones que descentralicen funciones y recursos con el fin de mejorar los servicios públicos, al acercar las decisiones al lugar a donde se requieran. Una contradicción sale a relucir en este programa, la cual se encuentra también en todos los demás, que es la de buscar acercar la toma de decisiones a la población pero a través de la descentralización administrativa. Como ya se dijo líneas arriba, y como lo recalca incluso el mismo programa este tipo de descentralización es “aquella que se lleva a cabo al interior de la propia Administración Pública Federal”. Esto demuestra que el proceso de descentralización no se concibe como uno en que la población sea un agente activo en la construcción de una gestión del agua. Se trata más bien de una desconcentración administrativa, afirmación que es posible confirmar

si se pone atención a otro de los elementos creados a partir de la LAN, el de los consejos de cuenca.

Estos consejos, de acuerdo con el artículo 13 de la ley mencionada, son “instancias de coordinación y concertación entre ‘La Comisión’, las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica, con objeto de formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca.” Con ellos, la Comisión sigue presente en la gestión local del recurso a pesar de que el proceso de descentralización tan recurrido en los programas diga que hay una transferencia de la gestión a las instancias locales. Y es que estos consejos, como ya se señaló, son el único canal a través del cual tiene cierta participación la comunidad en la gestión del recurso, sin embargo, ésta queda bajo la directriz de la instancia central, la Conagua.

Finalmente, el Programa Hidráulico, el primer plan en el ramo desde el de 1975, no deja a dudas el verdadero sentido de la política de descentralización cuando menciona entre sus principales objetivos el de “Contribuir al proceso de transición hacia el desarrollo sustentable mediante la racionalización de los precios del agua, con criterios económicos y ambientales.”

Con este Plan, la política hidráulica además de seguir situando al gobierno como regulador, también lo define como un sujeto activo en la promoción e inducción de inversiones, creación de mercados y financiamiento con participación de toda la sociedad, ello bajo el argumento de que el gobierno no será capaz de llevar a cabo todas las acciones necesarias para el aprovechamiento y cuidado del recurso natural, por lo que deberá de acudir a los diferentes sectores de la sociedad.

Este programa es la culminación de la relación entre desarrollo sustentable y participación privada, pues el primero, nos dice el plan, no se alcanzará de ninguna otra forma salvo a través del involucramiento de la segunda en la gestión del agua.

Entre los objetivos principales de este plan, destacan los siguientes: Contribuir a reducir los rezagos y limitaciones en la disponibilidad de agua, que afectan a grupos sociales desprotegidos; otorgar seguridad jurídica en el derecho al uso de las aguas nacionales y

bienes inherentes; contribuir al proceso de transición hacia el desarrollo sustentable mediante la racionalización de los precios del agua, con criterios económicos y ambientales; ampliar los canales de participación de la sociedad en la planeación y utilización del agua; y administrar el recurso de manera más eficiente a través de la descentralización progresiva y constante de programas y funciones a los usuarios y autoridades locales dentro del marco del Nuevo Federalismo.

Resaltan entre las estrategias generales de dicho plan, aquellas que fomentan la participación privada en la gestión del recurso: jerarquización de las inversiones a partir de criterios de rentabilidad económica; diversificación de las modalidades de financiamiento para la atención de rezagos; participación del sector privado en el saneamiento integral de cuencas hidrológicas; seguridad jurídica en el derecho del uso del agua para todos los usuarios que cuenten con concesiones; y aplicación de leyes de mercado para fomentar el ahorro del agua

Por otra parte, cabe destacar lo que plantea dicho plan en materia de descentralización, que es la separación de las funciones normativas de las operativas y la transferencia de estas últimas a las entidades federativas y a los usuarios organizados. Se acota aún más esta transferencia al agregar que el gobierno federal mantendrá las funciones que puedan inferir en el interés de la nación, como pueden ser aquellas que afecten en más de una entidad federativa, así como a los “usuarios indefensos”, entre los cuales se identifica al medio ambiente y a las generaciones futuras, llevando la implementación de los criterios económicos hasta sus últimas consecuencias. Nuevamente se observa que la descentralización se entiende únicamente en la esfera administrativa, ya que éste proceso se limita a la transferencia de funciones estrictamente de carácter operativo, preservando así la autoridad normativa en el gobierno federal, es decir, en la Conagua. Así lo deja en claro este plan en su introducción:

La descentralización contempla la separación de las funciones normativas de las operativas; la transferencia de algunas funciones operativas a los usuarios; realizar la planeación y administración del aprovechamiento del agua de forma integral a nivel de cuenca, manteniendo a nivel federal tanto las funciones que sujetan los intereses regionales al interés de la Nación, como las decisiones que afectan a más de una entidad federativa y a los indefensos, identificados como el medio ambiente y las futuras generaciones; preservando siempre para el

Gobierno Federal la facultad y el derecho de intervenir en apoyo de los grupos humanos y comunidades que se encuentran en condiciones de pobreza o afectados por calamidades y desastres. Lo anterior contribuirá al fortalecimiento del federalismo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Mientras este Plan por un lado reitera una y otra vez la importancia que tiene el proceso de descentralización en la consecución de una gestión del agua más equitativa, por el otro apenas deja ver pequeñas intenciones de llevar a cabo una descentralización administrativa. Esta suerte de contradicción en cuanto a la importancia que se supone se le asigna al proceso de descentralización se observa incluso en la LAN, pues en su artículo 5, se menciona que para el cumplimiento y aplicación de dicha ley, el ejecutivo federal promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, siempre y cuando no se vean afectadas sus atribuciones en la materia. Pareciera entonces que no es posible hablar de descentralización alguna como lo sostienen algunos autores⁹⁸, sino simplemente de una desconcentración administrativa. Incluso, dicha idea se ve reforzada después con la reforma a la LAN en 2004, en la que se crean los llamados organismos de cuenca, que más que organismos, son órganos desconcentrados que como tales, se mantienen jurídicamente subordinados a las decisiones centrales, por ser parte de la Conagua.

Los organismos de cuenca son 13 y cada uno de ellos tiene como ámbito de competencia una de las Regiones Hidrológico-Administrativas en las que se encuentra dividido el territorio nacional. Dichas regiones están formadas por agrupaciones de cuenca, aunque respetando los límites municipales. Así pues, la Conagua desempeña sus funciones a través de esta figura y de 20 direcciones locales en las entidades federativas en las que no se encuentran las sedes de los organismos de cuenca.

A pesar de ello, se afirma que sí existe una descentralización en cuanto a la gestión del agua, pero contrario a lo que sostiene el discurso del gobierno federal, no busca el fortalecimiento de los niveles estatales y locales de gobierno, sino que se encuentra conformada por una serie

⁹⁸ Sánchez Meza Juan Jaime. *El mito de la gestión descentralizada del agua en México*. El Colegio de Sonora. México, 2007.

de acciones que buscan la apertura de la participación privada, tal y como lo demuestra el artículo ya citado de la LAN, que continúa diciendo que el gobierno federal “fomentará la participación de los usuarios y de los particulares en la realización y administración de las obras y de los servicios hidráulicos”, despejando así toda duda sobre la existencia de un proceso descentralizador de la gestión del agua y de la naturaleza del mismo.

Los beneficios traídos por el PNH y por la LAN para la participación de la iniciativa privada en el sector continúan, pues es bajo lo estipulado por ambos que la Conagua sufre una transformación estructural determinante para continuar con el proceso de descentralización a través de la privatización que se ha explicado. De una administración organizada por usos – misma que se remonta hasta el modelo de gestión anterior– se pasa a una organizada por funciones. Así lo dejan ver las subdirecciones que la conforman a partir de la segunda década de los noventa: Subdirección General de Operación, Subdirección General de Construcción y Subdirección General de Administración del Agua.

Este enfoque por funciones concuerda con una nueva reforma que se le hace al artículo 115 de la Constitución Política en que, entre otras cuestiones, se lleva a cabo la transformación del catálogo de servicios públicos a cargo del municipio, contenido en la fracción III, agregándole el tratamiento y disposición de las aguas residuales. Considerando la redefinición del perfil de los organismos operadores que se había dado a inicios de los noventa, la transformación del catálogo significó un paso más para la entrega de otro rubro a la participación privada.

Así concluye el milenio la gestión del agua en México: con un proceso de descentralización administrativa basado en la entrega de un número cada vez mayor de funciones a la iniciativa privada, un proceso que mucho tiene que ver con la concesión y la desconcentración y muy poco con la devolución de poder a las instancias locales.

A casi diez años del inicio del nuevo modelo de gestión del agua que había significado la creación de la Conagua y a casi 20 de haber comenzado con los esfuerzos por descentralizar la misma, los resultados dejaban mucho que desear. Ni la descentralización de la gestión a partir de la transferencia de la misma a los usuarios, ni la valoración económica y demás criterios de mercado, habían podido frenar la sobreexplotación de los acuíferos.

En lo relativo a agua potable y alcantarillado, la compensación que habría por parte de la iniciativa privada, al disminuir la inversión estatal en el rubro, nunca llegó. Así lo demuestran cifras publicadas por la propia Conagua. Los primeros casos de privatización del servicio en el país, Aguascalientes, Saltillo y Cancún, comenzaban a mostrarse renuentes para invertir pero no para aumentar las tarifas. Esta situación se reflejó también en el hecho de que el gobierno federal seguía recaudando poco como en el anterior modelo, pues eran los propios organismos operadores los que se negaban a pagar, bajo el argumento de que los consumidores no lo hacían. Ante esto, sólo quedó una vía posible: “el gobierno federal asumía las deudas por falta de pagos de derechos de explotación de aguas nacionales, a cambio de que esos organismos elevaran las tarifas y en general mejoraran la eficiencia operativa”⁹⁹.

Ésta no era la única prueba del fracaso de este nuevo modelo de gestión. En el uso agrícola por ejemplo, se había acrecentado la tendencia a la concentración del agua en pocas manos, situación muy acorde con las leyes de mercado enarboladas por el modelo neoliberal, bajo las cuales, de forma “natural” el agua es asignada a aquellas actividades que supuestamente hacen un uso más eficiente de la misma, sin importar la situación de desigualdad que ello pueda generar. Sobran ejemplos en el norte del país de esta situación, siendo uno de los más sonados, el de la Comarca Lagunera. Para 2004 se calculaba que entre un 70 y 80 por ciento de la superficie ejidal de esa región, ya había sido comprada o rentada por las grandes empresas privadas, principalmente por grupo Lala¹⁰⁰. Y es que muchos ejidatarios, por las condiciones de pobreza que padecían, no tuvieron otra opción que la que les dejaron las reformas a la ley agraria de los años noventa, que fue la de rentar o vender tierras junto con los títulos de derecho de agua respectivos.

En pocas palabras, la política de descentralización iniciada en la década de los ochenta, primero hacia los municipios, pero con miras a que desembocara después en las organizaciones de usuarios, había debilitado al gobierno federal sin antes fortalecer a las entidades federativas o a los gobiernos municipales en materia de gestión del agua. Como en los tiempos del porfiriato, las empresas hacían uso a sus anchas del recurso.

⁹⁹Aboites Aguilar, Luis. Op. Cit., p. 108.

¹⁰⁰ “La laguna: la nueva guerra por el agua”. La Jornada. Viernes, 12 de noviembre de 2004. Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2004/11/12/048n1soc.php?origen=soc-jus.php&fly=1>.

Estos resultados muestran claramente la dirección de la descentralización de la gestión del agua. Y aunque en ese momento, la participación privada ya era toda una realidad, ahí no se agotó el proceso de despojo. Una nueva etapa comenzó con la última transformación que se señaló, cuando la gestión pasó a estructurarse a partir de las funciones y ya no de los usos. Con esto, se amplió el proceso de desagregación de la gestión del agua, para irse entregando ya no sólo bajo diferentes esquemas de acuerdo con el uso que a ésta se le diera, sino que ahora también comenzaría a entregarse función por función a la iniciativa privada, concesionándose así, cada una de las etapas del proceso productivo del recurso. De esto se hablará en el siguiente capítulo.

Capítulo 3

Fragmentación del proceso productivo del agua y gestión particular de cada uno de estos fragmentos

El 27 de junio de 2013, el periódico La Jornada publicó una nota con el título: “Se promoverá que iniciativa privada opere servicios de agua: Conagua”. En ella, Óscar Pimentel González, coordinador general de Atención a Emergencias y Consejos de Cuenca, se pronunció a favor de la participación de la iniciativa privada, haciendo una enumeración sobre los múltiples beneficios que traería ésta en la operación administrativa del servicio de agua potable. Entre los beneficios que mencionó, destacaron el saneamiento de las finanzas de los organismos operadores; terminar con la dependencia de los subsidios gubernamentales; incorporar gradualmente en las tarifas los costos de la infraestructura, operación y mantenimiento, así como lograr una mayor capacidad de inversión para mejorar el sistema.

Agregó que esta participación ayudaría a consolidar organizaciones que no se vean afectadas por intereses políticos o que se presten a fines electorales; que cuenten con autonomía financiera y administrativa. Así pues, situó a la participación privada como la solución a todas las problemáticas del ramo a pesar de no ser todas ellas de la misma naturaleza.

En la nota, Pimentel González sentenció que "La clave es la adopción de prácticas corporativas como base para emprender procesos de mejora, profesionalización y modernización en todos los ámbitos de la empresa".

Se citan las declaraciones de este funcionario porque ayudan a evidenciar lo que se trata de demostrar en este trabajo. En primer lugar, que es a partir de la propia AP, bajo el paradigma

de la NGP, que se ha buscado la instauración de una gestión que claramente tiende a la privatización del recurso, situación que se considera como la solución incuestionable no sólo a los problemas de agua potable y saneamiento, como en el caso de las declaraciones, sino a todos aquellos que son propios de la gestión del recurso en nuestro país. Esta tendencia privatizadora ha repercutido a su vez en la configuración de la propia AP, o mejor dicho, en una suerte de desaparición de la misma, al grado en que al momento de buscar soluciones, no se acude a esa ciencia sino a aquello que el citado funcionario denomina como “la adopción de prácticas corporativas”.

Y es que la AP se ha visto sometida a un debilitamiento paulatino durante treinta años, al punto en el que aunque la privatización nazca desde ella, al mismo tiempo le es ajena, puesto que la AP como disciplina, tal y como lo menciona Omar Guerrero, “se empeña en comprender un fenómeno opuesto a aquella (a la privatización) – a saber – la expansión de la actividad del Estado; pues la AP no es otra cosa que esta actividad. (...) la ciencia de la AP se refiere a la actividad del Estado, a su expansión, variedad y diversificación; no a su supresión.”¹⁰¹

Así, los valores sostenidos por la AP clásica han sido sustituidos por el abuso de términos propios de la administración privada como “calidad” y “eficiencia” mismos que se han alineado a la búsqueda de la rentabilidad. A estos se le suman otros como los de la cita, “mejora, profesionalización y modernización”, que por sí solos no se refieren a algo en concreto.

En segunda, deja ver que el proceso de instauración del llamado modelo de gestión neoliberal del agua no es un proceso aún finalizado. A lo largo de los treinta años aproximadamente que lleva su instauración, se han ido sentando sus bases de manera discreta, disfrazada pero efectiva, a partir de elementos tales como la descentralización. En ese sentido va la declaración citada, al abogar por la participación de la iniciativa privada como si no existiera

¹⁰¹ Guerrero, Omar. “La privatización de la Administración Pública” en *Revista de Administración Pública*. Universidad de Puerto Rico, Vol. XXI, Núm. 2, 1989. Consultado en <http://www.omarguerrero.org/articulos/administracionpublica.html>, p. 12 y 13

ya actualmente y como si no fueran ya visibles sus resultados, muy alejados por cierto de las ventajas enumeradas¹⁰².

Entonces, si aún se habla del deseo porque la iniciativa privada intervenga en la gestión del recurso en cuestión, resulta pertinente hacerse preguntas tales como cuál es la situación actual del proceso de instauración del modelo de gestión neoliberal del agua y cuál es el curso que sigue el mismo.

Como se mencionó al concluir el pasado capítulo, la descentralización de la gestión del agua en nuestro país, no ha servido más que para debilitar al Estado y fortalecer la entrada de la participación privada. La cita de líneas arriba deja ver que la AP se ha dedicado a fortalecer su contraparte a lo largo de todo este tiempo.

Bajo las ideas mencionadas, el proceso de descentralización de la AP que echó a andar hace ya treinta años el gobierno federal, actualmente se concibe en lo que respecta al recurso en cuestión, como una fragmentación del proceso de gestión del agua. Esta fragmentación ha permitido administrar de manera independiente, de forma particular, cada uno de los elementos que componen el proceso productivo del agua para después, incorporarlos, uno por uno, a los circuitos de mercado de acuerdo a lo que dicten los intereses del capital. El proceso de descentralización de la gestión del agua, objeto de este estudio, se ha encargado de dividir los espacios, mientras que paralelamente, estos se han reconcentrado de manera paulatina hasta devenir, al día de hoy en una situación de acaparamiento del recurso por parte de la iniciativa privada.

Así pues, en este capítulo se tratará de explicar algunas de las formas particulares de gestión resultantes de esta fragmentación y cómo en cada una de ellas se hace presente de manera igualmente particular, la participación privada, señalando de antemano que en todos los casos lo hace a través de las concesiones o de los contratos.

Debido a lo extenso que sería explicar a fondo cada una de ellas, se pondrá atención principalmente en dos momentos particulares¹⁰³ de este proceso productivo, por

¹⁰² De acuerdo con Asa Cristina Laurell, quien cita datos del BM, no hay al día de hoy estudios que puedan asegurar que el impacto de la privatización en particular y de la implementación de la Nueva Gerencia Pública en general, en los países en vías de desarrollo sea positivo. Laurell, Asa Cristina. "La Nueva Administración Pública y sus mitos". Consultado en www.jornada.unam.mx. 04 de septiembre de 2013.

considerarlos como el más visible en el primer caso y el más nuevo en el segundo: estos son el suministro de agua potable y saneamiento y el pago por servicios ambientales, lo que algunos autores han optado por llamar “infraestructura gris” e “infraestructura verde”¹⁰⁴, respectivamente.

Otra razón por la que se eligieron estos dos momentos particulares es porque en estos se ha dejado sentir de manera más directa y palpable la influencia de los dos discursos legitimadores del nuevo modelo de gestión del agua. Como se expuso en el capítulo anterior, desde el primer momento en que se habló de una crisis del Estado de Bienestar, se habló de incapacidad para ofrecer servicios como lo es el suministro de agua potable. De la misma forma, el hablar de pago por servicios ambientales remite inmediatamente a la crisis ambiental y de escasez de agua, así como a la configuración de carácter neoliberal que han tenido las soluciones que se han ofrecido para resarcir éstas.

3.1. Posibilidades que abre el considerar al agua como valor económico

Antes de abordar el tema principal de este capítulo, resulta pertinente explicar algunos elementos que junto con los que ya fueron tratados en los capítulos anteriores, permiten esta fragmentación a la que se alude. Dichos elementos dieron forma a un discurso que a su vez fue la justificación de una serie de importantes reformas jurídicas y administrativas que tuvieron lugar durante el mandato del presidente Vicente Fox Quesada y que permitieron seguir con la consolidación de la gestión neoliberal del agua.

El sexenio del ya mencionado presidente inicia con la promulgación del Plan Nacional Hidráulico 2001-2006, en el cual, los elementos a los que ya se hizo referencia y que finalmente son las directrices de todo el documento, quedan expuestos desde un inicio en el mensaje introductorio por parte de este mandatario, cuando menciona que tanto el manejo como la preservación del recurso “son asuntos estratégicos y de seguridad nacional”. Ante dicha situación, entre las medidas que consideraba pertinentes llevar a cabo, concebía una

¹⁰³ Otros casos emblemáticos a través de los cuales se ha permitido la privatización del líquido son por ejemplo la construcción y operación de presas y la venta de agua embotellada.

¹⁰⁴ Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental A.C. *Guía para organismos operadores*. México, 2010. Consultado en www.agua.org.mx.

vez más, con las mismas intenciones pero más ambiciosas, las que alentaran la participación social para el cuidado del recurso y que fortalecieran los procesos de descentralización en su manejo.

En ese mismo documento, también como parte de las palabras introductorias, Cristóbal Jaime Jáquez¹⁰⁵, director general de Conagua en ese entonces, mencionaba como objetivo principal el llegar a ser “una nación que cuente con seguridad en el suministro del agua que requiere para su desarrollo, que la utilice de manera eficiente, reconozca su valor estratégico y económico, proteja los cuerpos de agua y preserve el medio ambiente para las futuras generaciones.”

En función de lograr dicho objetivo, Jaime Jáquez deja en claro que “la tarea del gobierno federal en relación con el agua no está encaminada a administrar sistemas de usuarios. Su propósito fundamental es el de proveer las condiciones para que sean los propios usuarios los conductores de su relación con el agua, en un marco de eficiencia, equidad y justicia que garantice y haga posible satisfacer las necesidades de todos, hoy y mañana.” La “tarea” que se le asigna a la AP a simple vista se nota insuficiente, considerando que la gestión del agua es valorada como un asunto estratégico y de seguridad nacional.

En el mismo sentido de las declaraciones citadas, para 2004, con la reforma de la LAN, se agrega en su artículo 7 Bis que es de interés público “La incorporación plena de la variable ambiental y la valoración económica y social de las aguas nacionales en las políticas, programas y acciones en materia de gestión de los recursos hídricos, en el ámbito de las instituciones y de la sociedad”.

Queda claro de acuerdo con lo anterior, que la concepción del agua como un bien económico resulta ser la única forma concebible en el discurso gubernamental para lograr un uso sustentable del recurso. Lo anterior se menciona hasta este punto momento ya que, es a partir

¹⁰⁵ Tomando en cuenta la tendencia privatizadora de la gestión del recurso hídrico, no sorprende que quienes la han venido instrumentado tengan perfiles *ad hoc* a la misma. Cristóbal Jaime Jáquez es un claro ejemplo de esto. La semblanza publicada en el portal del gobierno de la República del presidente Vicente Fox, se refería a él, bien podría pensarse que de manera sarcástica, como alguien con “una amplia experiencia como director de empresas vinculadas a la utilización, uso, procesamiento y cuidado del agua”, entre las que figuran Coca-Cola, Grupo Industrial Lala y Grupo Industrial Visa, este último, líder en la industria en aguas envasadas. Consultado en: <http://fox.presidencia.gob.mx/gabinete/?contenido=15031>

de este sexenio en que se comienza a considerar que todos los problemas ambientales, antes que nada, son problemas provocados por una determinación no óptima de precios. Es a partir de estas nuevas definiciones que los recursos naturales, incluyendo el agua, pasan a ser considerados como un valor económico y con ello, entran en la circulación de capital. Más que un efecto secundario, es ésta la verdadera intención de las declaraciones expuestas.

Y es que aunque antes de esto el agua ya era mercancía, cabe señalar que sólo era propiedad del Estado. Existe una gran diferencia entre esto y que pueda ser comprada o vendida por la iniciativa privada al devenir en un valor económico. La gran diferencia radica en que cuando se encontraba en manos del Estado, la gestión del recurso no buscaba generar ganancias, situación que a manos de privados no sólo tiene lugar, sino que resulta ser el objetivo principal de la gestión.

Así, a esto se le suma lo ya mencionado de que la tarea del gobierno y por ende, de la AP, se limitó al menos en el discurso, a la de ser un agente promotor de la valoración económica, no sólo del agua sino de todos los recursos naturales, ello con el supuesto fin de estar en condiciones para generar una normatividad que permitiera aprovechar los recursos de manera sustentable, lo que es entendido como sinónimo de una normatividad que permita cada vez en mayor medida la participación privada en la gestión hídrica. Con ello, la tarea del gobierno sigue reduciéndose teniendo como objetivo el ser únicamente una ventanilla de trámites.

Ahora bien, esto no significa precisamente que la Conagua haya cedido por completo la gestión del recurso, sino que sólo cedió y sigue cediendo aquellas cuestiones en las que la iniciativa privada ha mostrado interés. Como ya se mencionó, en este desmantelamiento de la gestión pública del agua, la descentralización juega un papel fundamental, mismo que se ha tratado de explicar a lo largo del presente trabajo. Esta descentralización no ha sido una de carácter territorial, pues no ha fortalecido a los estados y municipios como principal objetivo, sino que se ha caracterizado por ser más una descentralización del orden funcional en la mayoría de los casos, al llevar a cabo desde el centro, la desconcentración de funciones a órganos que forman parte de la misma AP federal pero que actúan localmente, siendo el gran ejemplo de esto, la ya mencionada figura del organismo de cuenca.

Paralelo a este proceso de desconcentración y apoyado en él, se ha llevado a cabo una verdadera descentralización que frente al vacío de capacidades estatales y municipales en la materia, ha recaído en la iniciativa privada, propiciando su participación en la gestión del recurso hídrico. Así, bajo la lógica propia de la valoración económica de los recursos, la iniciativa privada se ha inmiscuido en diferentes momentos del proceso productivo del agua, a partir de que le han sido concesionados varios de los procesos hidroútiles. Son estas dos vertientes las que componen el proceso de descentralización entendido desde la NGP.

Es necesario detallar más la aseveración anterior. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) menciona a los instrumentos económicos como unos de los ocho instrumentos mediante los que se materializará la política ambiental en el país. La citada ley define a estos como “los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.”

Asimismo, se mencionan tres tipos de instrumentos económicos: los de carácter financiero, los fiscales y los de mercado¹⁰⁶. En los tres, la iniciativa privada se ve beneficiada. Con el primer tipo de instrumentos, al recibir recursos por parte de Conagua por un monto igual al que ella haya efectuado por pago de derechos, por ejemplo; con el segundo, al perdonárseles créditos fiscales una vez que hayan llevado a cabo ciertas acciones en materia de saneamiento y tratamiento de aguas; y con el tercero, al gozar de concesiones, contratos y permisos.

Son a su vez estos instrumentos los que permiten a la iniciativa privada mantener una “triple presencia ventajosa” como lo menciona Efraín León: “por un lado, el sector industrial y agroindustrial que consume y contamina el agua con mínimas restricciones, y que mantiene el beneficio de subsidios y concesiones estatales; el sector industrial al que se le entrega la extracción, almacenaje y abastecimiento de agua potable; y el sector industrial encargado de

¹⁰⁶ A este tipo de instrumentos pertenecen “las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos que corresponden a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo, o bien, que establecen los límites de aprovechamiento de recursos naturales, o de construcción en áreas naturales protegidas o en zonas cuya preservación y protección se considere relevante desde el punto de vista ambiental.”

limpiar y sanear el recurso para devolverle su utilidad social”¹⁰⁷. Falta ver de qué manera se configura esta presencia.

3.2. La Reforma a la Ley de Aguas Nacionales y el actual papel de las concesiones en la gestión del agua

Como ya se dijo anteriormente, en 2004 tiene lugar una gran reforma a la LAN. Salta a la vista el gran número de conceptos que define al inicio dicha ley, así como el aumento de competencias del ejecutivo a través de la Conagua. Pareciera que ello contradice la descentralización de la gestión de los recursos hídricos que supuestamente tendrá lugar con el fin de dar cumplimiento y aplicación de la ley y que se expresa en el artículo 5 de dicha ley y se reitera una y otra vez a lo largo del cuerpo de la misma.

Un poco más adelante, en el artículo 7 bis, del cual ya se citó un párrafo en que se declara de interés público la incorporación de la valoración económica en la gestión del agua, también declara de interés público “la descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, a través de Organismos de Cuenca de índole gubernamental y de Consejos de Cuenca de composición mixta, con participación de los tres órdenes de gobierno, de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones y asunción de compromisos” así como “la descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos con la participación de los estados, del Distrito Federal y de los municipios”.

Sin embargo, al hablar sobre el proceso de descentralización, no se piensa en una delegación hacia otros niveles de gobierno, sino que se concibe un proceso basado en la expedición de concesiones. Así lo dice incluso la fracción XIV del artículo 9, cuando menciona que es una atribución de la Conagua, el contratar, concesionar o descentralizar la prestación de servicios (sistemas de agua potable y alcantarillado, tratamiento y reúso de aguas, etcétera), que sean de su competencia, éstas a través de los Organismos de Cuenca, o que así convenga con los

¹⁰⁷ León Hernández, Efraín. Op. Cit., p. 14 y 15.

gobiernos estatales, y por conducto de estos, con los municipales o con terceros, es decir, con privados.

Así pues, toda explotación, uso y aprovechamiento del recurso hídrico se realizará mediante concesión o asignación, mismas que serán otorgadas por el ejecutivo federal a través de la Conagua pudiendo hacerlo por medio de los Organismos de Cuenca o directamente, situación que echa por tierra las intenciones descentralizadoras.

Ahora bien, la diferencia entre concesión y asignación radica en que mientras las primeras se utilizan para regular el uso, aprovechamiento y explotación de las aguas por parte de las personas físicas o morales, las segundas regulan el hecho por dependencias y organismos descentralizados de la AP de los tres niveles.

Otra diferencia que apunta la ley es que aunque la asignación del agua se registrará por las mismas disposiciones que se aplican a la concesión e incluso se considere al asignatario como concesionario para efectos de la ley, no tendrá lugar la transmisión de derechos. Sin embargo, fuera de eso, la asignación deviene para fines prácticos en una concesión.

La ley menciona que al tratarse de prestación de servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, incluidos los procesos que estos servicios conllevan, la explotación, uso y aprovechamiento se hará mediante asignación. El artículo 45 señala que es competencia de las autoridades municipales con el concurso de los gobiernos estatales, la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas que les hayan sido asignadas, así como de las residuales, desde el punto de su extracción o entrega por parte de la “autoridad del agua” hasta el sitio de su descarga. Al ser una asignación, no puede haber transmisión de derechos en cuanto a este uso se refiere.

Sin embargo, líneas adelante, el artículo mencionado dice que la explotación, uso y aprovechamiento del líquido por parte de las autoridades municipales o estatales, podrá hacerse a través de sus entidades paraestatales o de concesionarios. Asimismo, en el artículo 44 se hace una distinción entre el líquido y la administración de los PHU, al mencionar que los sistemas mediante los cuales se hace uso, explota o aprovecha el líquido asignado a ayuntamientos, estados o al Distrito Federal, sí pueden ser concesionados a particulares. Y con el fin de evitar malentendidos, se recalca que a pesar de que sea posible la concesión de

dichos sistemas, las asignaciones no desaparecen puesto que no hay una transmisión de derechos.

Sobre la concesión de un servicio público, Gabino Fraga nos dice que dentro de la AP, además de ser consideradas una forma de “descentralización administrativa por colaboración”, idealmente, “la concesión es un contrato administrativo en el que la Administración Pública actúa con un papel privilegiado frente al particular, y con gran discrecionalidad para determinar las condiciones particulares a las que se sujeta el concesionario”¹⁰⁸ lo cual debería de ser suficiente para que prevaleciera el interés público sobre el privado, siendo éste el objeto del otorgamiento de la misma.

Pero es el mismo Fraga quien evidencia lo improbable, por no decir imposible, que sería que las concesiones guarden el carácter de acto administrativo unilateral, ya que ello negaría los derechos de los concesionarios, al someterlos a prestar un servicio público en el que no tendrían injerencia alguna. En caso de que se diera una situación como ésta, ningún particular se encontraría en la disposición o tendría el interés de ser concesionario de un servicio, puesto que ello incluso eliminaría el derecho de éste a obtener una utilidad mediante el cobro de una tasa por su servicio.

Aunado a esto, no está de más considerar que los actos que lleve a cabo el concesionario no son considerados como función pública, razón por la cual, el personal que labora llevándolos a cabo, tampoco puede ser considerado como un servidor público. Como consecuencia de ello, la práctica de la AP se ve cada vez más acotada.

También es pertinente señalar que las concesiones no sólo son la forma en la que se descentraliza la gestión del agua en lo que respecta al uso urbano (aunque bajo el nombre de asignación) e industrial, sino que también son utilizadas en el agrícola. En el caso de éste, las concesiones pueden ser otorgadas a personas físicas o morales para la explotación, uso y aprovechamiento individual y sólo a personas morales para administrar u operar un sistema de riego.

¹⁰⁸ Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1991., p. 242.

En este uso se resalta el caso de los ejidos y comunidades, en los cuales al adoptar el ejidatario el dominio pleno de la parcela, le serán transmitidos los derechos de explotación, uso y aprovechamiento del líquido, pasando a ser concesionario y a ser inscrito en el REPDA. Así pues, ello permite que esas nuevas concesiones puedan ser vendidas y compradas, en el entendido de que lo que supuestamente se busca, es que el recurso sea ocupado en las actividades más redituables, independientemente de que esto cause una grave situación de desigualdad y despojo, al poner a competir en un mercado a sujetos en desigualdad de condiciones.

Es este el panorama en el que se desarrollan las formas particulares de gestión del agua, mismas en las que está participando cada vez en mayor medida la iniciativa privada. A continuación se explicará de qué manera lo está haciendo.

3.3. Gestión de la infraestructura gris

Si por algo las concesiones han resultado ser el instrumento predilecto del gobierno federal para llevar a cabo una supuesta descentralización, es por el hecho de que éstas le han permitido conservar el control de todo el proceso, como se lo permitieron durante el modelo de gestión centralizado, evitando delegar el poder a los gobiernos estatales y municipales.

Ya se ofreció un breve panorama actual de cómo son utilizadas las concesiones para delegar el líquido según los usos que se le den al mismo. Como ya se señaló, éste no es un proceso nuevo, sino que ya lleva décadas teniendo lugar. Sin embargo, a la par corre otro proceso en el que se comienzan a concesionar momentos particulares del proceso productivo del agua. Es éste uno de los grandes avances que se registra con la reforma de la LAN en 2004, en cuanto a la instauración del modelo de gestión neoliberal del agua.

Así, las primeras experiencias se han dado en el ámbito de la construcción de obra hidráulica. En algunos casos, el sistema completo ha sido concesionado a la iniciativa privada, mientras que en otros sólo han sido objetos de concesión determinados momentos.

Las posibilidades para la participación de la iniciativa privada que ya contemplaba la LAN y que ya se habían trabajado bajo ciertos programas de gobierno se vieron reforzadas y

ampliadas con esta reforma. El nivel de penetración de la participación privada en el sector de agua potable a nivel local que había tenido con la descentralización de la gestión hídrica, fue mayor luego de que arrancaran en el nuevo milenio programas que evidenciaron qué tan refinada se encontraba la propuesta de una participación privada en el ramo.

3.3.1. Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (Promagua)

El más emblemático de estos programas señalados es el Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (Promagua), cuyo objetivo principal era funcionar como fuente adicional de recursos para los organismos operadores, con la condición de que aquel organismo que deseara acceso a estos, se sometiera a un esquema de cambio estructural, es decir, a abrir la posibilidad de participación de la iniciativa privada. Dicho programa justifica esto bajo la urgente necesidad de que los organismos operadores logren la autosuficiencia financiera y en alcanzar una eficiencia física y comercial.

El programa va dirigido a apoyar a los organismos operadores que atiendan localidades de más de 50 mil habitantes, lo que representa un poco más del 50% de la población del país, siguiendo la estrategia de la privatización solapada a partir de la debilitación del ámbito de gobierno local que ya fue descrito en el capítulo anterior.

Así, el Promagua se constituye como “una fuente adicional de recursos, condicionada a un esquema de cambio estructural para fomentar la consolidación de los organismos operadores, impulsar su eficiencia física y comercial, facilitar el acceso a tecnologías de punta, fomentar la autosuficiencia y promover el cuidado del medio ambiente con proyectos de saneamiento, preferentemente ligados al reúso de las aguas residuales.”¹⁰⁹

El tipo de proyectos que apoya este programa son los siguientes:

- Mejora Integral de la Gestión (MIG). Tiene como objetivo elevar la eficiencia física y comercial de un organismo operador, para lo cual requiere de la elaboración de un estudio de

¹⁰⁹Conagua. *Memoria documental del Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua*. México, 2012., p. 6

diagnóstico y planeación integral que identifique las condiciones actuales del organismo, así como sus fortalezas y debilidades, a fin de establecer objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo en materia de eficiencias, coberturas y requerimientos de inversión para consolidar al organismo. Este estudio incluye además un modelo financiero que sirve para estimar las posibilidades financieras del organismo para atender el proyecto, además de que determina la modalidad de participación del sector privado que más le conviene.

- Proyectos de abastecimiento de agua potable. Estos incluyen obras de toma, líneas de conducción, plantas desalinizadoras, líneas de distribución y almacenamiento. Este proyecto está condicionado a que el organismo operador cuente con una eficiencia física mayor al 62% y una eficiencia comercial mayor a 75%. De no ser así, el organismo se verá obligado a llevar a cabo primero un proyecto de MIG.
- Proyectos de saneamiento. Se refiere a plantas de tratamiento de aguas residuales, tratamiento y disposición de lodos, cogeneración de energía eléctrica a través de la utilización de biogás derivado del tratamiento de agua y líneas de reúso de aguas residuales tratadas.
- Macroproyectos. Proyectos superiores a mil millones de pesos. Implican la elaboración de un estudio de diagnóstico y planeación integral y que el organismo cuente con una eficiencia física mayor a 62% y una eficiencia comercial mayor a 75%

Proyectos apoyados por el PROMAGUA

Concepto	Requisitos	Apoyo no recuperable	Acciones a ser financiadas
Mejora Integral de la Gestión (MIG)	Estudio de Diagnóstico y Planeación Integral (DIP)	Hasta 40%	Sistema comercial: padrón de usuarios, medición, facturación, cobranza, esquema tarifario, etc. Sistema operativo: rehabilitación y sectorización de redes, ahorro de energía eléctrica, micro y macromedición, etc.
Abastecimiento	DIP y eficiencia física mayor al 62% y eficiencia comercial mayor al 75%	Hasta 40%	Obras de toma, líneas de conducción, desalinizadoras, potabilizadoras, líneas de distribución y almacenamiento.
Abastecimiento y MIG	DIP y eficiencia física igual o menor al 62% y eficiencia comercial igual o menor al 75%	Hasta 49% del MIG y hasta 40% del abastecimiento	Las mismas del MIG y de los proyectos de abastecimiento
Saneamiento	Indicadores de gestión	Hasta 40%	PTARs, tratamiento y disposición de lodos, cogeneración de energía eléctrica a través del uso del biogás y líneas de reúso de agua residual tratada. La infraestructura complementaria como colectores, emisores y otros requerirán de una justificación.

Macroproyectos	DIP y eficiencia física mayor al 62% y eficiencia comercial mayor al 75%	Hasta 49%	Proyectos MIG, de abastecimiento y saneamiento superiores a los mil millones de pesos.
Macroproyectos y MIG	DIP y eficiencia física igual o menor al 62% y eficiencia comercial igual o menor al 75%	Hasta 49% del MIG y hasta 49% del abastecimiento	Las mismas del MIG y de los macroproyectos.

Fuente: Gerencia de Fortalecimiento de Organismos Operadores. Conagua 2012.

Asimismo, son diversas las modalidades de participación del sector privado que contempla el Promagua. Éstas pueden ser a través de un contrato de prestación de servicios parcial o integral, un título de concesión o mediante la constitución de una empresa mixta.

En el contrato de prestación de servicios parcial, el organismo operador establece una relación contractual con una empresa privada para que asuma la responsabilidad de la operación y mantenimiento parcial del sistema.

En el contrato de prestación de servicios integral, como su nombre lo indica, el organismo operador establece una relación contractual con una empresa privada para que ésta asuma la responsabilidad de la administración, operación y mantenimiento total del sistema y con ello, ésta última también asuma parcialmente el riesgo comercial. En esta modalidad, el organismo sigue siendo dueño de los activos así como de la decisión de incrementos tarifarios.

Ambos casos, tanto los contratos de prestación de servicios parciales como los integrales, son vistos como opciones limitadas puesto que la influencia de la empresa privada se ve acotada y con ello también, su experiencia en la toma de decisiones respecto al tipo inversiones necesarias y el momento en que se deben realizar éstas. Otro punto en contra que se le suele encontrar a estas modalidades, es que el sector privado no crea una relación legal directa con el usuario, ya que actúa por orden de la autoridad pública.

Por su parte, la modalidad de título de concesión no presenta estas “debilidades”, puesto que en ella, la empresa privada adquiere completa responsabilidad por los servicios, lo que incluye la operación, mantenimiento, administración e inversión para la ampliación de coberturas. “Todas las decisiones de carácter tanto técnico como administrativo quedan en

manos de la empresa privada”¹¹⁰, lo que le da la posibilidad de brindar toda su experiencia en el ramo.

En esta modalidad a diferencia de las otras dos, sí existe una relación comercial y jurídica directa entre usuario y concesionario, pues como ya se hizo mención, éste último pasa a ser totalmente el responsable directo de la prestación del servicio, incluyendo el cobro a los usuarios, lo cual se hace de acuerdo a esquemas tarifarios previamente pactados en el título de concesión.

La última modalidad es la de empresa mixta. En ella, el organismo operador y la empresa privada invierten conjuntamente para crear una nueva empresa que será la responsable de la prestación del servicio, lo cual hace comúnmente bajo el mismo esquema que el de la modalidad de concesión. Esta modalidad permite una representación de los intereses de la autoridad pública. Dependiendo del marco jurídico aplicable, la participación privada podrá ser mayoritaria o minoritaria.

Cabe agregar que los organismos operadores no reciben los mismos apoyos financieros del Programa, pues estos dependen del nivel original de eficiencia en que se encuentre el organismo (a mayor eficiencia, menor el porcentaje de recursos a fondo perdido), de la modalidad de participación privada (a mayor participación, mayor porcentaje) y obviamente del tipo de proyecto que se apoya.

Como se decía, el acceso a los recursos de este programa está condicionado a que los organismos operadores modifiquen el marco jurídico para que la participación privada sea factible. Por ello, estos junto con las autoridades estatales y municipales, firman un convenio con la Conagua y BANOBRAS (como fiduciario del Fondo Nacional de Infraestructura) comprometiéndose a llevar a cabo dichas modificaciones. Si se toma en cuenta la situación precaria de los municipios, resulta forzoso para muchos de ellos el aceptar estas condiciones, lo cual elimina toda situación de verdadera descentralización, ya que es la federación nuevamente, la que define la gestión del recurso a nivel local a través de este programa.

¹¹⁰Conagua. *La participación privada en la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Conceptos básicos y experiencias*. México, 2003., p. 84.

Hasta aquí se podría decir que lo único salvable de este programa es que al menos de una manera u otra, se otorgan recursos a los niveles locales para que puedan atender la necesidad de su población en cuanto al agua. Pero ello no concuerda con la realidad, considerando que además de que los gobiernos estatales y municipales deben hacer legalmente posible la participación privada en la gestión del agua, también deben entregarlas en condiciones que sean redituables para la inversión privada. Así pues, si los organismos operadores desean tener acceso a los recursos tienen primero que llevar ciertas acciones entre las que destacan las siguientes:

- Estar al corriente en el pago de derechos por explotación o aprovechamiento de aguas nacionales y por uso o aprovechamiento de cuerpos receptores de aguas residuales. Frente a esto, cabe hacerse la siguiente pregunta: si los organismos operadores sin la ayuda del programa y por tanto de la participación privada, son capaces de lograr estas condiciones, ¿cuál sería la pertinencia de requerir la participación privada en la gestión? Se podría responder que lograr una situación de eficiencia, pero entonces habría también que cuestionarnos si dicha situación no es alcanzable a través del ejercicio de la AP, ello sin contar que el Promagua se encuentra financiado con un préstamo de 250 mdd del BM.
- Antes de licitar alguno de los esquemas de participación privada, y esgrimiendo como justificación el impedir que los recursos otorgados a través del programa no se dirijan a subsidiar las ineficiencias del organismo, ni subsidiar o fomentar el uso irracional del agua al mantener tarifas artificialmente bajas, el operador que tenga “tarifas que no correspondan a los costos reales de dotar de agua potable, coleccionar y tratar las aguas residuales”¹¹¹, deberá definir una estructura tarifaria en función de los mismos. Se menciona que esta estructura debe por lo menos cubrir costos de operación, mantenimiento, administración y tratamiento de aguas residuales, y debe de estar hecha conforme a la capacidad de pago de los diferentes estratos sociales de la localidad, rangos de consumo y usos del agua. Con esto, el costo social que implica un aumento en las tarifas también es asumido por los organismos operadores antes de la intervención de la iniciativa privada, dejando en claro que su participación poco o nada tiene que ver con lograr una mejor gestión del agua, tal y como ésta se entiende incluso dentro del modelo neoliberal, ya que ésta se logra antes de su participación.

¹¹¹Conagua. *Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua* (Descripción del programa). México, 2012.

- Además de lo estipulado en el punto anterior, se requiere que la legislación local dote a los organismos operadores de autonomía tarifaria, una situación que ya tiene antecedentes tal y como se dijo en el capítulo anterior de este trabajo, pero que hasta el día de hoy, no deja de ser el síntoma más claro de que el servicio de agua potable se está privatizando y por ello, el que provoca mayor descontento¹¹². Sobre esto, cabe recordar lo que señala la Guía para Organismos Operadores cuando nos dice que estos se encargan de administrar la demanda, “se busca vender lo menos posible”, situación contraria a la que se encuentran los mercados tradicionales en los cuales los productores lo que buscan es aumentar sus ventas con el fin de aumentar sus ganancias. Si bien en esto se diferencia de un mercado tradicional, la concesión de servicio a la iniciativa privada, no por ello deja de ser un monopolio comercial que persigue como fin último el lucro, el mismo fin que el de los primeros. Por esta razón resulta ingenuo, como ya se ha demostrado en la práctica, creer que al gozar de autonomía tarifaria, el concesionario aplicará una tarifa que únicamente cubra costos de operación y necesidades financieras. No es posible esperar que la administración privada adopte comportamientos propios de la AP.

Dentro del Promagua, en lo que toca al tratamiento de aguas residuales, la modalidad que más se ha utilizado es la concesión sobre la realización (construcción y financiamiento) de la obra pública, la cual es conocida como Contratos BOT (“Construir, Operar, Transferir” por sus siglas en inglés) Así, mediante esta modalidad, la iniciativa privada no recibe la contraprestación correspondiente, sino el beneficio de explotarla durante un tiempo determinado, a través del cobro de los derechos o tarifas que paguen los particulares por el servicio o uso de la obra, con el fin de que con esto amortice el capital invertido y obtenga una utilidad correspondiente.

Esta modalidad a su vez se divide en Contratos BOT, en los cuales el sector privado construye y opera la infraestructura pero después de un lapso de tiempo, ésta pasa automáticamente al contratante; en los contratos BOO (“Construir, Operar, Poseer”) en

¹¹² Un claro ejemplo es la reforma aprobada en el mes de septiembre de 2013, por el Congreso Local de Puebla a la ley estatal del agua para que sea posible concesionar el servicio a empresas privadas. Dicha reforma señala que “la estructura tarifaria del servicio se podrá fijar sin tener que pedir autorización del Congreso, además de que los prestadores podrán contratar despachos externos para la cobranza y el embargo a los morosos”. Hernández, Gabriela. “Aprueba Congreso de Puebla privatizar servicio de agua potable” en *Proceso*. Consultado en <http://www.proceso.com.mx/?p=352632>. 12 de septiembre de 2013.

cambio, la empresa mantiene la propiedad de la obra indefinidamente; finalmente, en los contratos BLT (Construir, Arrendar, Transferir”), el contratante, es decir, el Estado, se encarga de pagar a la empresa constructora sus servicios de construcción únicamente, ya que la operación de la obra no está a cargo de ésta.

Como ya se señaló anteriormente, desde la década de los noventa el sector público fomentó la participación privada en la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales. Bajo esta modalidad, hasta el día de hoy, la iniciativa privada ha participado en proyectos en más de 40 ciudades del país. Entre los proyectos más relevantes, destacan las plantas de tratamiento de Puerto Vallarta, Toluca, Ciudad Juárez, Chihuahua, Ciudad de Torreón y Ciudad Obregón.

En la siguiente tabla, pueden observarse los proyectos que estuvieron vigentes del Promagua, de 2007 a 2012, por etapa de desarrollo:

Proyectos Hídricos vigentes del Promagua 2007-2012 por etapa de desarrollo

No.		Proyecto	Municipio y Estado	Aprobación FNI	Entrada en operación	Capacidad	Inversión	ANR
1	EN OPERACIÓN	PTAR Bosque Urbano y Principal	Saltillo, Coahuila	23/08/2002 y 20/02/2006	28/04/2008	1,270	436.0	128.9
2		PTAR Atapaneo	Morelia, Michoacán	23/08/2002 y 18/08/2005	28/02/2007	1,200	345.3	117.5
3		PTAR León (Etapa II)	León, Guanajuato	07/10/2004	08/09/2009	2,500	264.0	170.7
4		PTAR San Pedro Mártir	Querétaro, Qro.	10/04/2003 y 18/08/2005	28/09/2010	750	429.6	94.5
5		PTAR Norte (reconversión)	Cd. Juárez, Chihuahua	08/11/2007	01/05/2011	3,500	720.0	267.4
6		PTAR Sur (reconversión)						
7		Desaladora Los Cabos	Los Cabos, B.C.S.	04/12/2002 y 02/04/2004	01/12/2006	200	305.1	96.0
8		Acueducto II Querétaro	Querétaro, Qro.	18/08/2005	17/02/2011	1,500	2854.0	852.4
9		PTAR El Ahogado	ZC de Guadalajara Jalisco	20/02/2006, 27/07/2006 y 12/05/2008	17/03/2012	2,250	874.9	408.6
Subtotal							6,228.8	2,143.0
No.		Proyecto	Municipio y Estado	Aprobación FNI	Inicio de construcción	Capacidad	Inversión	ANR
10	EN EJECUCIÓN	PTAR Atotonilco	ZC Valle de México, Hidalgo	13/04/2009	25/10/2010	23,000	10,021.6	4,599.2
11		PTAR Agua Prieta	ZC de Guadalajara, Jalisco	20/02/2006, 27/07/2006 y 12/05/2008	18/01/2011	8,500	2,605.3	1,018.0
12		PTAR Celaya	Celaya,	02/04/2004,	31/05/2011	750	295.9	116.5

			Guanajuato	09/12/2005, 29/06/2007 y 14/05/2010					
13		PTAR Itzicuaros	Morelia, Michoacán	31/08/2007, 08/09/2009 y 05/02/2010	01/08/2011	210	140.4	44.3	
14		PTAR Sur Sur	Cd. Juárez, Chihuahua	08/11/2007	06/08/2009	500	176.2	56.8	
15		Acueducto El Realito	San Luis Potosí, SLP	08/11/2007	24/05/2011	1,000	2,463.2	910.7	
Subtotal							15,702.6	6,745.6	

No.		Proyecto	Municipio y Estado	Aprobación FNI	Firma CPS	Capacidad	Inversión	ANR	
16	EN FORMALIZACIÓN	PTAR El Morro	San Luis Potosí, SLP	12/05/2008	13/08/2009	750	395.0	144.7	
17		PTAR Hermosillo	Hermosillo, Sonora	21/10/2008	11/04/2012	2,500	876.0	240.1	
18		PTARs Tuxtla Gutiérrez	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	11/12/2009	12/11/2010	720	568.5	149.0	
19		PTAR Norte	Delicias, Chihuahua	29/06/2007	12/09/2008	250	196.1	50.9	
20		PTAR Poniente		120					
21		PTAR Bahía de Banderas	Bahía de Banderas, Nayarit	04/05/2010	29/03/2011	600	245.4	87.0	
22		Desaladora de Ensenada	Ensenada, B. C.	12/05/2008	06/12/2011	250	516.8	162.4	
23		Acueducto Zapotillo - Los Altos de Jalisco - Guanajuato	León, Guanajuato y Los Altos, Jalisco	12/05/2006 y 31/08/2007	14/10/2011	5,600	7,073.3	3,319.6	
24		MIG INTERAPAS	ZC de San Luis Potosí, SLP	12/05/2008 y 08/06/2011	14/04/2012	NA	959.1	367.4	
25		PTAR Pachuca	Pachuca, Hidalgo	10/04/2003 y 20/02/2006	15/12/2004 y 23/10/2007	500	176.29	68.2	
26	PTAR Zacatecas	Zacatecas, Zacatecas	25/08/2003 y 20/02/2006	ND	460	157.0	62.8		
27	PTAR Caracol	Ecatepec, Estado de México	20/03/2012	24/09/2012	2,000	786.9	304.1		
Subtotal							11,950.4	4,956.1	

No.		Proyecto	Municipio y Estado	Aprobación FNI	Inicio licitación	Capacidad	Inversión	ANR	
28	PREP	Paquete PTARs Morelos	6 municipios de Morelos	12/06/2012	PEND	720	61.3	23.4	
29		Acueducto Picachos - Mazatlán	Mazatlán, Sinaloa	04/09/2012	PEND	750	442.3	171.6	
Subtotal							503.6	195.0	

Concepto	No.	Capacidad	Inversión
En operación	9	13,170	6,228.80
Autorizados	19	49,605	28,253.50
Total	28	62,775	34,482.30
Saneamiento	22	53,050	19,771.66
Agua potable	6	9,300	13,654.66
Mejoramiento de eficiencias	1	NA	959.10
TOTAL	29		34,385.42

Fuente: Gerencia de Fortalecimiento de Organismos Operadores. Conagua 2012.

Con el fin de ejemplificar cómo tiene lugar el avance de la privatización de la gestión del agua, se hablará un poco más de algunos de los proyectos de la lista. Así pues, destaca en primer lugar el de las PTARs Bosque Urbano y Principal, que se lleva a cabo en Ramos Arizpe y Saltillo, esta última, ciudad en la que la participación privada se ha dado a través de una empresa mixta a cargo de Aguas de Saltillo S.A. de C.V. Además de esta citada participación, desde 2004, el municipio de Saltillo y la empresa Ideal Saneamiento de Saltillo S.A. de C.V. (del grupo Frisco, S.A. de C.V. que también lleva a cabo actividades mineras) formalizaron el contrato de prestación de servicios de saneamiento integral de las aguas residuales del municipio, que incluyó la elaboración del proyecto ejecutivo, la construcción, el equipamiento, así como la operación, el mantenimiento y la conservación, de la PTAR Principal y de la PTAR Gran Bosque Urbano, con una capacidad respectiva de tratamiento de 1,200 lps y 70 lps y la remoción y disposición final de los residuos sólidos y lodos que se generen en las mismas, entre otras actividades.

El último avance de estas propuestas de participación privada en la región hasta el día de hoy, se dio en enero de 2013 en Ramos Arizpe, en donde el cabildo aprobó la formación de una empresa de participación mixta, semejante a la de Saltillo: 51% de acciones del municipio y 48% de Aguas de Saltillo S.A. de C.V. Cabe decir, que esta empresa forma parte de Aguas de Barcelona, transnacional especializada en la gestión de servicio de agua y con presencia en países como China, Chile, Reino Unido, México, Colombia, entre otros.

También es pertinente señalar que desde el inicio de operaciones de esta empresa, se han denunciado cobros arbitrarios así como un aumento de tarifas por casi el doble, situación parecida a la ya denunciada en otras ocasiones en el municipio de Saltillo¹¹³. Y es que para que un organismo operador logre la tan mencionada eficiencia comercial, no hay otra vía más sencilla y rápida que esa.

Otro proyecto que salta a la vista también, son las PTARs en Tuxtla Gutiérrez, el cual consiste en la construcción de una planta de tratamiento denominada “Tuchtán” ubicada en la zona poniente de la ciudad, así como la ampliación de la planta de tratamiento “Paso Limón” ubicada en el oriente. Este contrato de prestación de servicio se formalizó el 17 de noviembre

¹¹³La Jornada. “Avanza la privatización del agua en siete ciudades, advierte estudio”. Consultado en www.jornada.unam.mx. 15 de julio de 2013.

de 2010, entre el Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SMAPA) y la Empresa Eco Sistema de Tuxtla S.A. de C.V. e incluyó principalmente el proyecto ejecutivo, su construcción, equipamiento electromecánico, pruebas de funcionamiento, pruebas de capacidad, puesta en marcha, operación, conservación y mantenimiento, todo ello bajo la modalidad de precio alzado con inversión mixta, privada, parcial y recuperable.

Eco Sistema de Tuxtla, es una empresa del Grupo Tecnología Intercontinental (Ticsa), el cual según su página de internet, ha construido 250 plantas en México¹¹⁴, tanto industriales como municipales, y de las cuales opera 7¹¹⁵. Hace algunos meses Grupo Empresarial EPM (Empresas Públicas de Medellín) de origen colombiano, adquirió el 80% de Ticsa. EPM se dedica al suministro de energía eléctrica, gas por red, agua potable y alcantarillado, y al día de hoy cuenta con presencia también en Panamá, El Salvador y Chile.

El último avance que ha presentado la participación privada en esa región es la presentación de una iniciativa al congreso de Chiapas por parte del presidente municipal de Tuxtla Gutiérrez, Samuel Toledo, en la cual propone transferir por completo el manejo del SMAPA, mediante un contrato de prestación de servicios a la empresa privada que resulte ganadora de un concurso de licitación, que por los antecedentes ya enunciados, se podría deducir fácilmente cuál sería. Así, la empresa que resulte ganadora tendría a su cargo el manejo del SMAPA por un periodo de entre 20 y 25 años. El proyecto sería del tipo MIG y se invertiría inicialmente 589 millones de pesos.

El rechazo a esta propuesta en la que muchos ven como principal riesgo un incremento a las tarifas, no se ha hecho esperar. Por ejemplo, el Movimiento Chiapaneco en Defensa del Agua entregó en julio de 2013 una solicitud de referendo respaldado por 6,500 firmas ciudadanas, el 2% del padrón electoral, para que se sometiera a consulta la posible privatización del servicio¹¹⁶.

¹¹⁴<http://www.ticsa.com.mx/index.html>

¹¹⁵ El Economista. "EPM incursiona en México: adquiere 80% de Ticsa". Consultado en: <http://eleconomista.com.mx/industria-global/2013/05/21/epm-incursiona-mexico-adquiere-80-ticsa>. 21 de mayo de 2013.

¹¹⁶ "Rechazan privatización de agua en Tuxtla". Consultado en <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/agua-denuncias-chiapas-939119.html>. 29 de julio de 2013.

Estos son sólo dos ejemplos de cómo a partir del Promagua se ha alentado la instauración de la gestión neoliberal del agua. El proceso de privatización en ambos casos ha avanzado sigilosamente, de manera que evite el descontento social lo más posible. A través del Promagua se ha ido cediendo a la iniciativa privada, cada uno de los llamados procesos hidroútiles. Dicha estrategia ha llevado a que esta instauración se haga en un mayor lapso de tiempo, lo cual a su vez nos ha dado idea en los casos en los que la iniciativa privada ya lleva buen tiempo participando, que los beneficios prometidos nunca se han hecho realidad.

Basta ver solamente las inversiones reportadas por la Conagua en lo respectivo al sector de agua potable, alcantarillado y saneamiento¹¹⁷. Los números correspondientes a la inversión privada no presentan aumentos sustanciales desde 1991, salvo en los años en que han habido fuertes inversiones por parte de las organizaciones internacionales. Y esto no es de otra forma por la sencilla razón de que si las empresas participantes invirtieran cada vez más, no percibirían ganancia alguna, lo cual finalmente, es su objetivo principal.

Los ejemplos descritos hablan por sí mismos en cuanto al proceso de descentralización, pues de nueva cuenta se evidencia claramente que éste sólo ha logrado la reconcentración de los recursos en otras manos, dejando una vez más en la indefensión a los municipios, tal y como lo estaban desde el modelo de gestión anterior.

3.4. Gestión de la infraestructura verde

Así como la infraestructura gris ha sido entregada a particulares a través de concesiones, la oportunamente llamada infraestructura verde también ha sido objeto de entrega, aunque no sólo por concesión. Bosques, ríos, lagos, son vistos como almacenadores, proveedores o como cuerpos procesadores de algunos contaminantes del agua, y como tales, se considera que deben ser gestionados de la misma forma que la infraestructura construida por el hombre.

Es en este sentido que la Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH) se ha promovido como aquel enfoque con el que se puede alcanzar una gestión eficiente no sólo del agua sino de todos los recursos que se ven involucrados en el ciclo hidrológico.

¹¹⁷Conagua. *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento*. México, 2009., p. 4.

La aparición de este concepto en la gestión del agua en México, se da con la reforma de 2004 a la LAN. Así, en su artículo 3, fracción XXIX, la ley mencionada define a la GIRH como el “proceso que promueve la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra, los recursos relacionados con éstos y el ambiente, con el fin de maximizar el bienestar social y económico equitativamente sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales.” Este concepto queda ligado estrechamente al de una gestión por cuencas y con ello a una gestión descentralizada.

La GIRH se encuentra también íntimamente vinculada al concepto de desarrollo sustentable, reforzando así la idea de que la crisis del agua se debe principalmente a una mala gestión del recurso, en este caso, a una mala gestión resultado de la ausencia de un enfoque que conciba a todos los recursos como partes de un todo, considerando a la cuenca como su unidad básica.

A pesar de las intenciones por gestionar los recursos integralmente, en las líneas siguientes de la misma fracción señalada, se especifica que para la aplicación de esa ley, se considerarán primordialmente agua y bosque. Así, sólo los recursos forestales se gestionarán de manera conjunta con el recurso hídrico con el fin de lograr los objetivos de la GIRH. Con lo anterior se busca que los recursos forestales entren también en una dinámica de mercado, privatizando así, uno más de los momentos particulares de la producción del recurso hídrico. Esto se está intentando hacer de diversas formas, las cuales se citarán a continuación.

3.4.1. Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH)

Los recursos forestales son una parte importante en el ciclo hidrológico, principalmente en lo que respecta a la captura de agua. Esta importancia se denomina de acuerdo con la ley, como un servicio ambiental. También en el artículo 3 de la LAN pero en su fracción XLIX, los servicios ambientales se definen como “los beneficios de interés social que se generan o se derivan de las cuencas hidrológicas y sus componentes, tales como regulación climática, conservación de los ciclos hidrológicos, control de la erosión, control de inundaciones, recarga de acuíferos, mantenimiento de escurrimientos en calidad y cantidad, formación de suelo, captura de carbono, purificación de cuerpos de agua, así como conservación y

protección de la biodiversidad.” Aunque todos los beneficios enumerados corresponden a los recursos forestales, la LAN hace hincapié explícitamente en que la aplicación de este concepto, en lo que respecta a la gestión del agua, se limitará a estos y a su vínculo con el recurso hídrico.

Los servicios ambientales son mecanismos de mercado de la NGP. De acuerdo con Alejandra Peña, estos “son una aportación de las teorías económicas neoclásicas que han dado origen a la Economía Ambiental, que establece al mercado como el instrumento de asignación de recursos más eficiente, pues en él, los agentes económicos contribuyen a maximizar el beneficio social.”¹¹⁸ Es de esta forma que los bosques, al ser considerados un “servicio ambiental”, pasan a ser objeto de la valoración económica, en el entendido de que sólo así es posible gestionar de manera eficiente los recursos naturales escasos.

En México, la gestión de estos servicios está a cargo de la Semarnat, la cual actúa de acuerdo a lo estipulado en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, misma que tiene entre sus objetivos específicos, el regular la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, recursos forestales y sus servicios ambientales.

Tal y como se hace con el agua, a través del REPDA y de los Bancos de agua, así también, figuran entre las funciones de la Secretaría el definir instrumentos para promover un mercado de bienes y servicios ambientales. También se encuentran entre sus funciones, la de generar mecanismos para impulsar la participación directa y poseedores de los recursos forestales en la protección, vigilancia, ordenación, aprovechamiento, cultivo, transformación y comercialización de los mismos, esto a través del diseño, desarrollo y aplicación de instrumentos económicos tanto a nivel federal como a nivel local.

Aunque es hasta la reforma de la LAN en 2004 que se menciona a los servicios ambientales como pieza clave en la gestión del agua, un año antes ya se había puesto en marcha el Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH), el cual fue acompañado con una reestructuración de la Semarnap, que pasó a ser Semarnat, y con la creación de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). Con un monto inicial de 192 millones de pesos en su primer año y de 288 en el segundo, dirigido a la población de ejidos, comunidades,

¹¹⁸ Peña, Alejandra. Op. Cit., p. 74.

pequeños propietarios, así como a asociaciones que integren estos, este programa tuvo como objetivo otorgar pagos directos a propietarios y poseedores de terreno cubiertos por bosques y selvas en buen estado de conservación, como incentivo para que conserven dichas áreas y así se mantengan los servicios hidrológicos como son la recarga de acuíferos. Estos pagos se entregan durante un lapso de 5 años y una vez que se haya verificado que el área forestal convenida sigue conservada.

Cabe mencionar que los servicios ambientales se dividen en tres categorías más, además de los hídricos: captura de carbono, conservación de la diversidad biológica y belleza del paisaje. Es por ello que un año después, en busca de dar atención a otros dos de los servicios, se creó el “Programa para desarrollar el Mercado de Servicios Ambientales por Captura de Carbono y los Derivados de la Biodiversidad y para fomentar el establecimiento y mejoramiento de Sistemas Agroforestales”, mismo que tuvo como objetivo “crear capacidades locales y promover el acceso de los propietarios y poseedores de terrenos forestales a los mercados nacionales o internacionales de servicios ambientales relacionados con la mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad”¹¹⁹. Así como el PSAH, este programa también se basa en la compensación económica a los dueños de los terrenos forestales con el objetivo de mantener en ellos condiciones que favorezcan la generación de diversos servicios ambientales.

Para ello no se otorga una concesión sino que se crean contratos entre el dueño de la tierra y la Conafor. Mientras los primeros aceptan mantener la cobertura forestal inicial o realizar acciones para conservar los ecosistemas naturales del predio, los segundos se comprometen a pagar una compensación fija por hectárea durante un periodo de cinco años, como ya se había mencionado. Al convertirse en beneficiarios, los dueños de las tierras aceptan evitar el cambio de uso de suelo, adquiriendo a su vez, la obligación de realizar actividades de vigilancia.

Ya para 2006, ambos programas mencionados se fusionaron bajo un solo concepto denominado “ProÁrbol”.

¹¹⁹ Graf Montero, Sergio H. y Bauche Petersen, Paola. *El pago de servicios ambientales como instrumento de conservación de cuencas*. Conafor. México, 2013., p. 3.

De acuerdo con datos de la Conafor, de 2003 a 2010, ésta ha asignado 5,289 millones de pesos bajo el esquema de servicios ambientales para la ejecución de 4,646 proyectos de conservación, cubriendo una superficie de 2 millones 767 mil hectáreas.

Con el fin de responder a la GIRH, se ha buscado la descentralización de este programa promoviendo la creación de mecanismos locales de pago por servicios ambientales con una visión de cuenca. Lo anterior para asegurar la participación financiera de los usuarios de los servicios. Así, la situación deviene en una relación entre particulares, lo cual abre la posibilidad de que en algún momento, no sólo se comercie entre actores locales, sino que también se vean involucradas empresas nacionales o internacionales que tengan interés en adquirir dichos servicios.

3.4.2. Programa de Emisiones por Deforestación y Degradación Evitada (REDD+)

Otro programa implementado para el pago de servicios ambientales es el Programa de Emisiones por Deforestación y Degradación Evitada (REDD+). Éste parte de la idea de que los bosques, al capturar el carbono de la atmósfera, contribuyen a frenar el cambio climático. Dicho programa va de la mano con las declaratorias de Áreas Naturales Protegidas (ANP), las cuales son actualmente 174, ya que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas ha designado que mediante éstas se cumplan además de sus objetivos de conservación de la biodiversidad, los objetivos de captura de carbono.

El REDD+ es un instrumento encargado de hacer crecer los mercados de carbono, a través de la emisión de certificados o bonos de captura de carbono que buscan ser vendidos a las empresas que se encuentran en la situación obligatoria de reducir sus emisiones de carbono, esto bajo la lógica de “el que contamina paga”. Así, los dueños de los recursos forestales, quienes son en su mayoría pueblos indígenas y campesinos (se calcula que el 58% de los bosques están en poder de estas comunidades), pueden vender a través de certificados, la capacidad de estos de capturar carbono. “Con esto, el comprador paga por contaminar, mientras que el vendedor se ve compensado al evitar la deforestación, la degradación y la tala”. Esto evidencia que la estrategia del programa no cuestiona las formas de producción

mediante medidas que obliguen a las empresas a reducir sus emisiones contaminantes, sino que sólo aparenta amortiguar los daños, obligando a éstas a cubrir el derecho a contaminar.

Pero no sólo este defecto tiene el REDD+. Los bonos de carbono pueden venderse y comprarse más de una vez, entrando así a un mercado secundario especulativo, situación que puede derivar en que la comunidad o país vendedor, pueda perder los derechos sobre sus bosques, cuando el valor original de estos haya aumentado exponencialmente, de acuerdo con lo que dice el CECCAM¹²⁰.

Lo anterior deriva a su vez en otras consecuencias negativas, tales como la ruptura en el ordenamiento del uso del territorio, ya que aunque jurídicamente no se les quita la propiedad de la tierra a las comunidades, sí les quitan el derecho a decidir sobre su territorio y a determinar el uso que le darán a sus recursos naturales. Como dice Rodrigo Gutiérrez Rivas, “casi todos los propietarios de áreas naturales ya están fuertemente regulados sobre qué pueden hacer y que no, lo que implícitamente es una expropiación parcial de sus derechos de propiedad.”¹²¹ Ambos programas mencionados, implican una privatización solapada de la tierra.

Y es que aunque la Organización de las Naciones Unidas (ONU), una de los grandes impulsoras del REDD+ y de la Economía verde a través de su Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), ha prometido el respeto de los derechos de propiedad de las comunidades sobre los bosques, su propuesta se orienta a establecer una propiedad de carácter individual, desarticulando así la propiedad comunal –la cual por lo regular, no está sustentada en títulos formales de tenencia de la tierra– y con ello, el freno que ésta representa a la circulación mercantil de las tierras.

Otro de los peligros que implica el REDD+ es la posible pérdida de gobernabilidad de los territorios, ya que su aplicación conlleva a que nuevos actores ajenos al ámbito local tengan injerencia sobre los recursos de la comunidad.

¹²⁰ Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano. *REDD+ y los territorios indígenas y campesinos*. CECCAM. México, 2012. Consultado en www.ceccam.org, p. 13

¹²¹ Gutiérrez Rivas, Rodrigo. *El Derecho al agua y su relación con el medio ambiente*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, Consultado en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2759/8.pdf>

Como ejemplo de lo anterior, se puede mencionar el proyecto piloto de la Selva Lacandona en el estado de Chiapas, en el que se han introducido plantaciones industriales de hule y de palma de aceite, desplazando así la agricultura de subsistencia.

Y todo ello sin contar que el REDD+ es un programa que funciona principalmente con capital extranjero. Recientemente el gobierno federal contrató deuda por más de 678 millones de dólares con el BM y el BID para incorporar más bosques y selvas al REDD+. Además de estos recursos, el gobierno cuenta con otros 57 millones 250 mil dólares, los cuales provienen de donativos internacionales.

Así, el gobierno mexicano cuenta desde 2010 con 33.8 millones de dólares provenientes del BM, para discutir la estrategia nacional REDD+. Además de ser usados para esto, los recursos también han servido para poner en marcha proyectos piloto, etapas preparativas del REDD+, en cinco estados del país: Jalisco, Campeche, Quintana Roo, Yucatán y en el ya mencionado estado de Chiapas¹²².

Lo último que queda por mencionar del tema es que el gobierno mexicano espera incorporar al REDD+ para el año 2014, aproximadamente 138 millones de hectáreas, lo cual representaría aproximadamente el 70% del territorio nacional.

¹²²Contralínea. "México cede sus bosques y selvas a REDD+." Consultado en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/08/04/mexico-cede-sus-bosques-selvas-redd/>

Conclusiones

Son diversos los elementos que han configurado la gestión del agua a través del tiempo. El presente trabajo ha permitido ver que a pesar de la idea muy difundida de una ruptura en la forma de la gestión del agua que se hacía durante el Estado de bienestar a la que hay ahora, son varios los elementos que han logrado sobrevivir a esa transición, jugando incluso, ya en el modelo neoliberal de gestión del agua, un papel sumamente importante para lograr su desarrollo e instauración.

Un primer factor, el más obvio y visible de todos los que han dado forma a la gestión del agua es sin duda alguna, el uso que se le ha dado al recurso hídrico a lo largo de los años. Como se vio desde el inicio del primer capítulo, conforme surgían nuevos usos del agua o cobraban una mayor importancia unos sobre otros, se definía también una forma de gestión particular del recurso en atención a ese uso. Así como fue el uso agrícola el que dotó de forma a la gestión del agua durante gran parte del siglo XX, fueron después otros usos tales como el doméstico e industrial los que definieron las instituciones encargadas del recurso hídrico. Se observa pues, que los valores de uso del agua fueron definatorios durante el modelo de gestión anterior y lo son y serán en el neoliberal, al grado tal que ya en este último, ha sido a través de ellos y de los momentos particulares de los mismos que se ha concebido la forma en que la participación privada puede intervenir en la gestión.

Sin duda alguna, otro de los elementos que se ha hecho presente en ambos modelos, es el carácter centralizado de la gestión del agua. Si bien durante el llamado modelo estatal de gestión del agua, el Estado era el encargado de llevar a cabo la gestión del agua, no es menos importante su participación en el modelo actual, ya que ha sido éste el principal instrumentador de la entrega de la gestión a manos privadas tal y como se ha venido demostrando.

En ambos modelos, el Estado ha jugado el rol de reproductor del capital, ofreciendo todas las ventajas y situaciones necesarias para que dicha reproducción pueda ser llevada a cabo. Esto lleva a mencionar otro de los elementos que tanto en uno como en otro modelo también hace acto de presencia y es el de la falta de regulación histórica de la explotación del recurso, la cual junto con las facilidades ya mencionadas que se les ha dado a los grandes usuarios para

aprovechar el recurso, han provocado su sobreexplotación. Esta falta de regulación continúa hasta nuestros días, incluso intensificándose al punto de que actualmente es la principal causa de los problemas que el recurso enfrenta. Es esta continuidad entre un modelo y otro, una evidencia más de que los diversos problemas que enfrenta el recurso no son exclusivos de la gestión pública, ni que una gestión con una mayor participación privada tiene respuestas efectivas a los mismos, tal y como se quiere hacer creer.

Pero no sólo la centralización existe en ambos modelos. También la descentralización tiene lugar en los dos si se toma en cuenta que muchas localidades gestionaron y siguen gestionando el agua de acuerdo con formas tradicionales y locales. Una especie de descentralización también tiene lugar si se considera que la falta de regulación ha permitido a los grandes usuarios, a través de sus respectivas concesiones, hacer uso del agua sin ninguna especie de restricción, dando forma a la gestión del líquido a nivel local y echando por tierra la idea de que la gestión anterior era algo que se encontraba completamente en manos del Estado.

Y es precisamente la figura de las concesiones la que se identifica como último elemento con una presencia en ambos modelos, misma que se ha consolidado como la herramienta predilecta para gestionar el agua desde tiempos del porfiriato. Y es que a través de ellas se ha hecho posible en gran medida la participación privada, ya que al menos jurídicamente, deja intacto al recurso en su calidad de propiedad de la Nación.

Mientras que en el modelo anterior, el Estado hizo uso de las concesiones para mantener una gestión centralizada, ya en el modelo de gestión neoliberal del agua, éstas han funcionado como un elemento a través del cual se ha llevado una privatización disfrazada de descentralización.

Así, apoyada en las condiciones que propició la centralización del pasado, el proceso de descentralización del presente facilitó la privatización de la gestión. Un ejemplo de esto, tal y como se analizó en este trabajo, es que la excesiva centralización de la gestión del agua potable impidió el desarrollo de capacidades de los niveles de gobierno locales para ofrecer un servicio tan complejo, lo cual fue determinante al momento en que le fue devuelto a estos niveles la responsabilidad de ofrecerlos.

Es por ello que se afirma que el proceso de descentralización no ha significado una devolución de capacidades ni de funciones a nivel estatal ni mucho menos municipal, sino una suerte de evidencia de la incapacidad de los gobiernos locales y con ello, una legitimación de la participación privada en la gestión del recurso hídrico, volviéndola una solución única e incuestionable.

Ahora bien, para legitimar esta participación privada, instrumentada a partir del proceso de descentralización, además de la crisis del Estado de bienestar, se ha hecho uso de la crisis ambiental y de la crisis del agua, lo cual no sólo ha servido para reforzar la idea de la apremiante necesidad de la intervención privada en la gestión del agua a nivel de usos del agua (urbano, agrícola, etcétera), sino que ha propuesto su participación desde mucho antes de llegar a este nivel en el proceso productivo del agua. Es decir, la idea de que la crisis ambiental y la crisis hídrica es producto de una mala gestión del agua, ha facilitado e incentivado la privatización incluso ya desde la propia filtración y “producción del agua” que tiene lugar en los bosques, acaparando hasta su saneamiento, luego de su utilización.

Por ello, en lugar de concebir un proceso de descentralización tal y como se señala en los programas de gobierno, se afirma que han tenido lugar dos procesos muy diferentes al que supuestamente se desea: por un lado, uno de desconcentración, mediante el cual, la federación ha mantenido la gestión del agua en sus manos a través de la Conagua y de sus Organismos de Cuenca; por otro lado, ha habido una descentralización real misma que se ha llevado a cabo mediante las concesiones a organismos operadores de carácter empresarial. No hay pues, una descentralización de la federación hacia los otros dos niveles de gobierno, sino un proceso en que la primera ha entregado la gestión a la iniciativa privada la cual a su vez, ha reconcentrado ésta de nueva cuenta.

Se puede decir que la privatización del agua se ha ido acomodando conforme a la gestión del líquido y a su vez la ha ido configurando: primero con base en los usos, luego de acuerdo con los momentos particulares del proceso productivo del agua. Al día de hoy, el proceso de instauración de la gestión neoliberal del agua no está acabado aún, pues algunas vías para su privatización, si bien ya se encuentran muy avanzadas, aún no son de uso generalizado. Por otra parte, algunas otras, como lo son el pago por servicios ambientales, apenas comienzan a despuntar.

Una de las vías por las que más ha avanzado la privatización del recurso es a través de la privatización de los sistemas de agua potable y saneamiento, así como del suministro en general. Como indicador se tiene a las asignaciones, figuras semejantes casi en su totalidad a las concesiones, lo cual ha facilitado que incluso a través de ellas se haga presente la privatización del agua. Aunque se asegure que en ningún momento se lleva a cabo la transmisión de derechos, este trabajo sostiene que sí hay una entrega del recurso a privados luego de que como ya se mencionó, de otra forma no sería atractivo para la iniciativa privada, participar en la gestión.

A pesar de que se suele mencionar que la reforma de 2004 a la LAN es aquella que permite el avance de la participación privada en la gestión del agua, resultan igual de importantes los programas que han acompañado a esta reforma, entre los que destacan los mencionados en el trabajo, los cuales datan de fechas anteriores a la reforma mencionada e incluso en algunos casos, son anteriores a la ley misma.

Aún así, la reforma del 2004 sí representa un gran avance en la privatización del agua, en cuanto que agrega el tema de los servicios ambientales, así como el de la gestión integral de los recursos hídricos, sumando de esta forma a la gestión del agua, la gestión de los bosques, por ser estos en donde tiene lugar el inicio del proceso productivo del líquido. Así, los programas que se han concentrado en permitir la participación privada en la gestión de los recursos forestales, actualmente representan la punta de lanza del proceso de instauración del modelo neoliberal de gestión del agua.

La denuncia que se trata de hacer del proceso de privatización del agua no debe confundirse con una especie de rechazo a las ideas de las que se echa mano para su instrumentalización. No cabe duda que tanto una descentralización política como las acciones para el cuidado del medio ambiente son necesarias, deseables y urgentes si se quiere hacer frente a la crisis ambiental que se padece actualmente. Lo importante es tener en cuenta que mientras estas ideas no sean instrumentadas desde una visión crítica al sistema de producción capitalista, difícilmente se tendrán resultados favorables y avances en materia del cuidado del recurso hidrológico y del medio ambiente. Es ese el gran éxito de la instauración del modelo neoliberal de gestión del agua: confundir instrumentos con intereses. ¿Quién podría estar en

contra de hacer algo que se anuncia como medida a favor del cuidado del medio ambiente a favor de un gobierno más democrático?

Mientras no se logre diferenciar entre los instrumentos utilizados y los intereses que hacen uso de ellos, será imposible hacer frente a la depredación del agua y de los demás recursos de forma efectiva. Sólo queda preguntarse de qué manera sería posible construir modelos de gestión alternativos al que impulsa la privatización del agua. Se cree que ahí radica una de las tareas más importantes de la AP, misma que le puede devolver la legitimidad que ha ido perdiendo frente a las tendencias que privilegian una administración empresarial. Quizá la respuesta esté precisamente en una gestión verdaderamente local, incluyente y participativa del recurso, una gestión que deje de lado el valor económico y reconozca por encima de todo, el acceso al agua como un derecho humano universal. Una gestión que sólo se puede lograr a partir de un proceso de descentralización real.

Bibliografía

Aboites Aguilar, Luis en Ávila García, Patricia (Editora). *Agua, cultura y sociedad en México*. El Colegio de Michoacán. México, 2002.

Aboites Aguilar, Luis. *De bastión a amenaza. Agua, políticas públicas y cambio institucional en México, 1947-2001*.

_____. *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*. CIESAS. México, 1998.

_____. *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, 2009.

Aguilar Villanueva, Luis. “Los objetos de conocimiento de la Administración Pública” en Revista de Administración Pública. Número 54 Abril-Junio. INAP. México, 1983

Ávila García, Patricia (Editora). *Agua, cultura y sociedad en México*. El Colegio de Michoacán. México, 2002.

Barreda Marín, Andrés (coord.). *En defensa del agua*. Ítaca. México, 2006.

Boada, Martí. *El planeta, nuestro cuerpo. La ecología, el ambientalismo y la crisis de la modernidad*. FCE. México, 2003.

Bobbio, Norberto. *Diccionario de política*. Siglo XXI. México, 1982.

Cabrero, Enrique (Compilador). *Administración Pública*. Siglo XXI. México, 2010.

Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano. *REDD+ y los territorios indígenas y campesinos*. CECCAM. México, 2012., p. 13. Consultado en www.ceccam.org.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental. *El agua en México: lo que todos y todas debemos saber*. CEMDA. México, 2006. Consultado en www.agua.org.mx.

Colegio de México. *Evaluación de la legislación de aguas en México*. Sistema de Información de Agua Potable y Saneamiento. Disponible en <http://siaps.colmex.mx/>.

Comisión Nacional del Agua. *Estadísticas del agua en México, Edición 2011*. CNA, SEMARNAT. México, 2011.

Comisión Nacional del Agua. *Gaceta de Administración del Agua*. Número 1. México, 2011.

_____. *La participación privada en la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Conceptos básicos y experiencias*. México, 2003.

_____. *Ley Federal de Derechos. Disposiciones aplicables en materia de Aguas Nacionales*. CNA, SEMARNAT. México, 2009.

_____. *Memoria documental del Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua*. México, 2012.

_____. *Plan Nacional Hídrico 2007-2012*. CNA, SEMARNAT. México, 2008.

_____. *Programa Nacional Hidráulico 2001-2006*. CNA, SEMARNAT. México, 2001.

_____. *Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (Descripción del programa)*. México, 2012

_____. *Semblanza histórica del agua en México*. CNA, SEMARNAT. México, 2009.

_____. *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento*. México, 2009.

Dávila Poblete, Sonia. *El poder del agua: ¿participación social o empresarial? : México, la experiencia piloto del neoliberalismo para América Latina*. Ítaca. México, 2006.

Denton Navarrete, Thalía. *El agua en México. Análisis de su régimen jurídico*. CIICH, UNAM. México, 2006.

Echeverría, Bolívar. *El discurso crítico de Marx*. Editorial Era. México, 1988.

Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1991.

Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental A.C. *Guía para organismos operadores*. México, 2010. Consultado en www.agua.org.mx.

Guerrero García Rojas, Hilda R, et. al. *El Agua en México: consecuencias de las políticas de intervención en el sector*. FCE. México, 2008.

Guerrero, Omar. “Descentralización de la Administración Pública federal: causas, procesos y consecuencias”. Artículo consultado en www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/63/pr/pr4.pdf.

_____. *La Nueva Gerencia Pública*. Fontamara. México, 2004.

_____. “La privatización de la Administración Pública” en *Revista de Administración Pública*. Universidad de Puerto Rico, Vol. XXI, Núm. 2, 1989., p. 12 y 13. Consultado en <http://www.omarguerrero.org/articulos/administracionpublica.html>

Gunther, María Griselda. *Reforma neoliberal del Estado y políticas hidráulicas en México y Argentina (1990-2006)*. Tesis para obtener el grado de Maestría en Estudios Latinoamericanos. UNAM. México, 2009.

Gutiérrez Rivas, Rodrigo. *El Derecho al agua y su relación con el medio ambiente*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, Consultado en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2759/8.pdf>

Harvey, David. *Breve historia del neoliberalismo*. Akal. Madrid, 2007. Consultado en <http://lahistoriadeldia.wordpress.com/>

Hernández Oliva, Rocío Citlalli. *Globalización y privatización: el sector público en México, 1982-1999*. INAP. México, 2001.

Hobsbawm, Eric. *Historia del siglo XX*. Crítica. España, 1995.

Huerta Díaz, Hugo Manlio. *Privatización y concesiones*. IJ. México. Consultado en www.juridicas.unam.mx.

KlosterFavini, Karina. *La determinación de lucha por el agua en México: un análisis de los procesos nacionales y locales*. Tesis para obtener el grado de Doctora en Ciencias Políticas y Sociales. FCPyS, UNAM. México, 2008.

Lanz Cárdenas, José Trinidad. “Régimen jurídico de las aguas interiores en México” en *Modernización del derecho mexicano. Reformas constitucionales y legales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1992.

León Hernández, Efraín. *Tendencias globales en la gestión del agua. Crisis ambiental, estado y liberalismo económico*. FFyL, UNAM. México. (En prensa)

Marx, Karl. *El capital, Tomo I, Volumen I, El proceso de producción de capital*. Siglo XXI editores. México, 2001.

Olivares, Roberto y Sandoval, Ricardo (Coords.). *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*. ANEAS. México, 2008.

Orive Alba, Adolfo. *La política de irrigación en México: Historia, realizaciones, resultados agrícolas, económicos y sociales; perspectivas*. FCE. México, 1960.

Ortiz Rendón, Gustavo et. al. *Banco de agua*. IMTA. México, 2006.

Ortiz Rendón, Gustavo Armando. *Conceptos originales relevantes de la Ley de Aguas Nacionales*. IMTA, CNA. México, 1993.

_____. “Evolución y perspectivas del marco jurídico del agua en México: nuevos retos y oportunidades para la gestión integrada del recurso hídrico”. Artículo consultado en www.juridicas.unam.mx.

Pardo, María del Carmen. “La descentralización en México” en *La descentralización en México: Experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*. Instituto Nacional de Ecología (INE-Semarnat). México, 2003.

Peña García, Alejandra. *Una revisión crítica de la crisis del agua en México*. Tesis para obtener el grado de Doctora en Geografía. FFyL, Posgrado de Geografía, UNAM. México, 2009.

Perevochtchikova, María. “La problemática del agua: revisión de la situación actual desde una perspectiva ambiental.” en *Los grandes problemas de México. IV. Medio Ambiente*. El Colegio de México. México, 2010.

Pineda Pablos, Nicolás. “La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización” en *Región y sociedad*, mayo-agosto, vol. 14, núm. 24. El Colegio de Sonora. México, 2002.

Plan Nacional Hidráulico (1975). Antología de la Planeación en México. SHCP, FCE. México, 1985.

Programa Hidráulico 1995-2000. Consultado en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/>.

Rodríguez, Victoria E. *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. FCE. México, 1997.

Sánchez Meza, Juan Jaime. *El mito de la gestión descentralizada del agua en México*. El Colegio de Sonora. México, 2007.

Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional Hidráulico (1975)*. FCE. México, 2001.

Oliván, Alejandro. *De la Administración Pública con relación a España*. Enciclopedia Española del siglo XIX. España, 1843.

Trejo, Rubén. *Despojo capitalista y privatización en México. 1982-2010*. Ítaca. México, 2012.

Torregrosa, Ma. Luisa. *Agua y riego: desregulación de la agricultura en México*. FLACSO. México, 2009.

Veraza Urtuzuástegui, Jorge. *Economía y política del agua. El agua que te vendo primero te la robé*. Ítaca. México, 2007.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada el 29 de julio de 2010.

Ley de Aguas de Propiedad Nacional. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972.

Ley de Aguas Nacionales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992. (Última reforma publicada el 18 abril de 2004).

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

Fuentes hemerográficas

Contralínea. <http://contralinea.info/>

El Economista. <http://eleconomista.com.mx/>

La Jornada. <http://www.jornada.unam.mx/>

Proceso. <http://www.proceso.com.mx/>

El Universal. <http://www.eluniversal.com.mx/>