

# LA DECADENCIA DEL AGUA DE LA NACIÓN.

Estudio sobre desigualdad social y cambio  
político en México (segunda mitad del siglo xx)

*Luis Aboites Aguilar*



EL COLEGIO DE MÉXICO

## CONTENIDO

Introducción	9
1. LA EXPANSIÓN DE LOS USOS DEL AGUA	23
Aumento	24
Diversificación	33
Contención	37
2. SOCIEDAD PODEROSA, ESTADO DÉBIL	45
Autodevorarse, ¿privilegio oligárquico?	46
La oposición popular	54
3. LA MUERTE DE LA SRH	67
¿Esplendor gubernamental?	68
Incapacidad ingenieril, incapacidad federal	78
4. ESTADO PEQUEÑO PERO (MUY) AMBIENTALISTA	85
Volver a cobrar por el agua: las reformas de 1985-1986	86
La creación de la CNA y la nueva ley de aguas nacionales	90
5. EPÍLOGO. LA SUERTE DEL AGUA MERCANTIL-AMBIENTAL, 1990-2002	99
Cronología	123
Siglas, acrónimos y bibliografía	127
Índice analítico	141

## INTRODUCCIÓN

Con ella él estaba por un momento completo, ambos estaban completos: tan completos como un huevo, e igual de frágiles.<sup>1</sup>

Este trabajo estudia los usos del agua en México durante la segunda mitad del siglo xx. En cierto modo es la continuación de *El agua de la nación, 1888-1946*, publicado en 1998. Es la continuación simplemente porque atiende las décadas siguientes. Pero no lo es porque intenta sostenerse por sí solo y porque busca alejarse del argumento de aquel trabajo e incluso confrontarlo con severidad. La idea de escribirlo surgió a raíz de que un dictaminador criticó fuertemente el manuscrito del libro referido, alegando entre otras cosas que hacía falta cubrir la segunda mitad de siglo xx para redondear el argumento. Más adelante, esa idea halló respaldo en los materiales diversos que se fueron acumulando en el cubículo y que sin pretenderlo se convirtieron en una amplia base de información que parecía suficiente para armar una interpretación razonablemente fundada sobre las aguas mexicanas en la segunda mitad del siglo xx. A diferencia del libro anterior, que se nutrió del trabajo colectivo y de la experiencia que significaba estar formando al mismo tiempo un archivo especializado, la hechura de éste fue una labor individual y en esa medida mucho más solitaria.<sup>2</sup> En el último

<sup>1</sup> John Crowley, *Traduciendo el cielo* (traducción de Marta Heras), Barcelona, Minotauro, 2003, p. 226. Agradezco a Lucrecia Orensanz Escofet esta y otras referencias, como la novela *La abuela Bola y el amanecer de Santa Clara*.

<sup>2</sup> Pero no sería justo dejar de señalar que tuve la fortuna de beneficiarme de la sabiduría y generosidad de muchas personas. Así, al inicio fue decisivo el intenso trabajo con el grupo de estudios del agua formado por investigadores de los colegios y centros Conacyt, en el que participaba mi querida Brigitte Boehm; y al final, durante 2007 y los primeros meses de 2008, participé en un pequeño grupo interdisciplinario de la Academia Mexicana de Ciencias, promovido por Blanca Jiménez. Por supuesto, otra fuente de nutrición fueron los alumnos de El Colegio de México y de otras instituciones, la mayoría muy jóvenes, otros no tanto.

tramo, ya con la redacción bastante avanzada, se realizó una intensa búsqueda de información con el único propósito de respaldar de mejor manera el argumento, sin pretender desahogar temas ni tratarlos a profundidad. Ya el lector juzgará si la combinación de críticas y el modo de armar el trabajo tuvo algún sentido.

En un inicio el propósito de la investigación era simple: documentar la transición del agua de la nación al agua mercantil-ambiental, término éste que se definirá más adelante. Por tal razón, durante largo tiempo el título que encabezó el borrador del trabajo era “de la nación al mercado” o “del agua de la nación al agua mercantil-ambiental”. Casi al final, antes de que los lectores amigos hicieran su trabajo, el texto llegó a su título definitivo. El cambio obedeció a la certeza de que los anteriores dejaban fuera los principales descubrimientos de la investigación.

Sin duda el hallazgo más importante es la debilidad de la nación. Durante buena parte del siglo xx, la nación, con su instrumento gubernamental por excelencia, el gobierno federal, no fue capaz de imponerse a lo largo y ancho del territorio. La investigación empírica deja ver que en diversos lugares la nación no sólo era omitida o ignorada, sino también subordinada y maniatada. En consecuencia, era por demás insostenible reiterar el argumento del libro de 1998, en el que se propone la gradual pero inexorable imposición de la nación mediante el gobierno federal en el manejo de las aguas del país.

Este hallazgo tuvo otra consecuencia, quizá más importante, referente a la crítica a una especie de visión evolucionista insinuada en el libro anterior. En éste se estudia la transición de las aguas locales, propias del siglo xix, a las aguas nacionales, como forma predominante del siglo xx. Al abordar en esta nueva investigación la transición del agua de la nación al agua del mercado, parecía claro que, por el énfasis en la nación, se estaba simplificando el problema y sugiriendo que la historia mexicana contenía una suerte de evolución nacional en materia de usos del agua, con un remate de modernidad bastante explícito. Lo nacional era más moderno que lo local o pueblerino, y lo mercantil-ambiental lo era más que el agua nacional. Como se verá, esta nueva investigación se aleja de esa perspectiva y arriesga nuevas maneras de caracterizar el proceso general.

Para enfrentar este inesperado desenlace de la investigación empírica, se optó por exponer el argumento de este trabajo en dos dimensiones o planos, que se combinan a lo largo del texto. La primera dimensión, la más

sencilla, recoge el propósito original de mostrar la transición del agua de la nación al agua mercantil-ambiental. A partir de ello, la segunda dimensión, más interpretativa, consiste en cuestionar el peso del agua de la nación y proponer una visión más compleja que centra la atención en la diversidad social que subyace tras las distintas clases de aguas que alcanzan a distinguirse. De allí el título definitivo. La decadencia del agua de la nación se refiere al tránsito hacia el agua del mercado pero también al argumento del libro de 1998. De esa decadencia doble trata esta segunda dimensión o plano de la exposición de este trabajo. Ahora conviene explicar las dos dimensiones del argumento.

#### PRIMER PROPÓSITO: DE LA NACIÓN AL MERCADO

El meollo de este trabajo es el agua de la nación, así que conviene explicarla brevemente. El agua de la nación es la caracterización de una forma concreta de la relación sociedad-naturaleza, definida por dos componentes principales: por un lado el desarrollo de la *gran hidráulica* que hizo posible el aumento revolucionario en la escala de los usos del agua a nivel planetario, y por otro un creciente intervencionismo estatal no sólo en aspectos jurídicos y administrativos sino también en materia de inversiones y de intentos de organización de la gran diversidad de grupos sociales involucrados en la transformación del medio natural, en este caso a propósito de los distintos usos del agua.

Con mayor precisión, el agua de la nación en México consiste en lo siguiente:

a) Imposición constitucional de la nación como propietaria originaria del agua, esto es, como punto de partida de cualquier derecho de particulares o colectividades. En consecuencia, la concesión del Estado, bajo diversas formas, es la única manera de tener acceso al agua.

b) Creación de facultades legales para llevar a cabo dicha imposición, tanto en el momento del otorgamiento de derechos como en la forma de distribución.

c) Creación de mecanismos administrativos y fiscales para hacer del Estado un protagonista directo de los usos del agua en diversos ramos (irrigación, industria, agua y alcantarillado), con base en un desarrollo peculiar de la *gran hidráulica*.