

*Mi depravación no tiene límites
Bueno, sí,
El Bravo
Y el Suchiate.*

Efraín Huerta

Me piden hablar sobre Institucionalidad ideal para gestionar el agua.

De inicio, me pregunté a qué se refería la invitación sobre hablar acerca de la institucionalidad ideal para gestionar el agua. Caí en cuenta de que la frase está enmarcada en parámetros y palabras tradicionales en la cuestión hídrica mexicana. Y entonces me pregunté, rascándose la barba, de qué diablos podría hablar yo. Así, en este texto quiero utilizar con ustedes la palabra “institución” no en su tercera acepción, como se maneja en la invitación que se me hizo a este foro (es decir, “Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente”), sino en la primera y segunda acepción, que aparecen en el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* (DRAE), a saber: “1. Establecimiento o fundación de algo. 2. Cosa establecida o fundada”.

Así, al menos se puede hablar de dos tipos de institucionalidades: la conocida como referente a “organizaciones fundamentales del Estado” y a la institucionalidad local, particularmente indígena.

El otro vocablo que me provocó problemas fue el de “gestionar”. Según el DRAE significa:

1. tr. Llevar adelante una iniciativa o un proyecto.
2. tr. Ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo.
3. tr. Manejar o conducir una situación problemática.

Me quedo con la acepción primera, porque la segunda (administrar una empresa, actividad económica u organismo) no me resulta apropiada para un recurso vital como el agua, sino al tipo de agrupación de actores sociales ya sea gubernamentales o empresariales. Y no veo, aquí, nada que pueda conjuntar con la idea de lo institucional que ya les compartí.

El vocablo “ideal” no me hizo ruido alguno, porque lo baso en una serie de propuestas para ver el sector hídrico desde otra perspectiva, de acuerdo con una visión distinta, diferente, diversa, multidimensional y socialmente comprometida, de acuerdo con los parámetros de este nuevo gobierno nacional.

Ahora sí empiezo:

Hablar de la situación del agua en México en la actualidad obliga a observar el deterioro de los recursos hídricos en nuestro país, y a puntualizar que los consecuentes paradigmas estatales utilizados y aplicados, que enmarcan la política hídrica, han dejado de ser funcionales o son insustentables.

En México la política hídrica debería revisar sus propios marcos conceptuales, iniciando con el concepto de la gestión integrada de recursos hídricos que ya tiene visos de fallas visibles (**Biswas, 2004; Kauffer, 2014; Murillo, 2014**) y que ha probado, más que su efectividad en el manejo y conservación del agua, una tendencia hacia la escasez y a un deterioro de las cuencas hidrológicas y de los acuíferos. Por ejemplo, de 653 acuíferos, en 1975 había 32 sobreexplotados, en 2003 eran 97 y en 2018 hay 105, según información oficial de la Conagua.

Aparejado a este concepto, está también el de gobernanza del agua, que juega un papel tanto en las decisiones como en los mecanismos de participación social en el sector hídrico y que, muchas veces, funciona como un efecto de maquillaje y de control hídrico sobre la población (**Terán; Boelens; Murillo, 2012**). Preocupantemente, el nuevo concepto internacional, que refuerza los dos conceptos mencionados antes, empieza a tomar cada vez más fuerza en la permeabilidad conceptual mexicana: me refiero a la seguridad hídrica.

México atraviesa por un periodo de insustentabilidad hídrica que se refleja en las múltiples manifestaciones referentes a decisiones gubernamentales para la construcción de megaobras hidráulicas, las concesiones mineras y las potenciales para la realización de fractura hidráulica, a la afectación de territorios indígenas, al abandono al campo, a los problemas por inundaciones, a los mecanismos de falta de participación social... todo ello también se ve realimentado por la creciente ola de conflictos por afectaciones socioambientales.

Si hacemos un recuento de estos conflictos y afectaciones nos encontramos con una larga lista que habría que completar. No es exagerado decir que todo México vive una situación conflictiva por los recursos hídricos, en mayor o menor medida, en mayor o menor grado, tanto manifiesta como potencial.

Un asunto que habría que cambiar de manera radical son las formas de representación en círculos de decisión hídrica que no representan a la mayoría de los “consumidores” de agua y que hacen énfasis en la representación de los “usuarios” de agua, es decir, a los que tienen una concesión. Cuando hablo de estas formas de representación me refiero a los Consejos de Cuenca y a sus órganos auxiliares.

En una escala menor, los comités de cuenca son los que sí buscan la representación de más grupos sociales, organizaciones, grupos de colonos, académicos, indígenas, etc., pero tienen un presupuesto irrisorio que alcanza para pagar los gastos de la oficina y no

para acciones concretas y, por si fuera poco, tal presupuesto es otorgado a destiempo (en el mejor de los casos llega a la mitad del año).

Además, en la política hídrica ha habido un completo y absoluto desconocimiento de la situación, organización, cultura, conocimientos tradicionales y manejo del agua (y de los recursos naturales) de los pueblos indígenas, es decir, del manejo local de las aguas (que, para estos pueblos, en pleno ejercicio de su autonomía, aseguran que no son aguas nacionales). Es decir, el reconocimiento al derecho consuetudinario.

No hay un reconocimiento a la diversidad cultural de México en ningún instrumento, política macro, programa o departamento específico de la autoridad federal en materia de agua, hasta ahora. Lo que debe cambiar si la Conagua (y los actores sociales del sector hídrico en general) quieren subirse al tren de la Cuarta Transformación. O seguimos abordando el tema del agua desde los mismos parámetros y los mismos paradigmas, usando cascarones vacíos a conceptos gastados como gobernanza del agua, GIRH, desarrollo sustentable o seguridad hídrica. Si es así, mejor nos vemos al regreso.

Tampoco lo observo en este tipo de foros regionales y nacionales que, por cierto, me parecen demasiado *démodé*, y que, sospecho, con la paranoia encendida, que ya existe de antemano un documento de conclusiones de estos eventos y que se presentará en Villahermosa, en marzo, para cerrar con broche de oro un proceso sesgado de consulta sobre la orientación hídrica de nuestro país. Baste hacer un discreto ejercicio de análisis semiótico en el programa de este evento y en la enunciación de los puntos importantes a considerar en este foro, que caen, de suyo, en un enfoque neoliberal y que no corresponde a un discurso social como el de la Cuarta Transformación.

Pero veremos el resultado final, porque en la institucionalidad gubernamental ideal, un Plan Nacional Hídrico debería ser conformado por varios ensayos de Planes Nacionales Hídricos elaborados por diversos actores sociales, incluyendo la labor de años de la organización amplia y diversa detrás de la iniciativa ciudadana de Agua para Todos, más allá del solo texto de la ley ciudadana del agua.

Además, habría que recomendar a los organizadores que sus materiales y objetivos sean redactados correctamente, en especial la iniciativa (vertical, exclusiva, impuesta) sobre crear un “pacto social por el agua en México” y recordar que se habló de “pacto social en México” en el Salinato y que en España un pacto parecido no ha logrado cuajar del todo. En esta diversidad cultural mexicana, en este país de 1,973 millones de kilómetros cuadrados, en una revisión básica de la memoria histórica, ¿hay que seguir pensando en una solución homogénea tan sólo? ¿En un gran pacto nacional o en agendas del agua a nivel regional o local? A cada uno de los siete temas planteados en este foro podría anteponer elementos de discusión. No se asusten, no lo haré en esta conferencia.

(No conozco el “agua moderna”, según reza el tema número tres, del día de hoy, 8 de febrero del 2019; conozco las aguas prehistóricas de Cuatro Ciénegas pero, “¿agua moderna?”, ¿será una nueva marca de agua embotellada?)

Y ya que me piden hablar de institucionalidad ideal para gestionar el agua, quiero hacer mención de la institucionalidad indígena. Como todos sabemos, las instituciones indígenas locales y regionales tienen un tipo de organización especial que responde a cuatro pilares: lo cívico, lo religioso, los procesos de reciprocidad y la defensa del territorio. En la institucionalidad **gubernamental** ideal, habría que lograr el reconocimiento de la institucionalidad local y regional: los comités de agua, juntas de agua, patronatos de agua o como se denominen a estos pequeños grupos locales que manejan hacia el interior de las localidades, pero también **entre localidades**, las aguas reconocidas desde la etnoidentidad, como aguas locales.

Los pueblos indígenas ya no pueden seguir siendo considerados como “población vulnerable” en los programas hídricos. La enunciación del otro marca grados de exclusión etnohídrica: no es lo mismo hacer referencia a los pueblos indígenas como “atrasados” (como lo hizo la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos en 1992), “pobres”, “minorías”, “marginados” o “población vulnerable”, como se planteó en los Programas Nacionales Hídricos de 1995 a 2018, a plantearlos **como sujetos con derechos y formas de acción**. Espero que esos motes enlistados se manejen con precaución en el nuevo Plan Nacional Hídrico.

Con exclusión etnohídrica hago alusión a los diversos mecanismos de la política hídrica en los que suele invisibilizar o agrupar en adjetivos (como los ya mencionados) a la población indígena, negándole formas diversas de reconocimiento de sus territorios y de su cosmovisión, sus derechos consuetudinarios, su facultad de autonomía y se les niega su actitud como actores sociales, así como sus procesos culturales, en un marco de diversidad que se expresa en la Constitución Mexicana.

Pero esta exclusión etnohídrica no es sólo atribuible a la Comisión Nacional del Agua o al gobierno federal. La Conagua no debe convertirse en la depositaria de todas las culpas y las quejas. No de todas. También mucho de lo dicho anteriormente es atribuible a empresarios y a industriales, a las grandes corporaciones que ven nichos de oportunidad de grandes ganancias económicas y que priorizan tal ganancia sobre la afectación ambiental y cuya ética es cuestionable, cuando hablamos de un bien general como es el agua. Y, aunque parezca lugar común, el agua es la vida, de ella depende el planeta entero.

De otra parte están las fundaciones, que con sinceras y buenas intenciones, otorgan financiamiento para el abastecimiento de agua entubada en zonas rurales, construyendo sistemas no sustentables (o con tecnologías cuya vida útil es de no más de diez años) o haciendo planes sustentables por cuencas y lagos... como el de Pátzcuaro. En el balance final, el lago sigue igual o peor de contaminado y disminuye su espejo, además de que se ha llenando de basura tecnológica a los pueblos campesinos de la cuenca. También los

municipios, los gobiernos estatales, la ciudadanía, la academia, no estamos fuera de contribuir a todas estas afectaciones.

Ciertamente, ante tal panorama, hace falta una revisión verdaderamente crítica de la política hídrica y de sus instrumentos, así como la aplicación de soluciones distintas a las ya ensayadas; algunas propuestas: la búsqueda de consenso y participación real de **los ciudadanos**, para integrarlos a la toma de decisiones; el reconocimiento de los territorios indígenas y el manejo de sus recursos naturales; consultas y foros verdaderos siguiendo protocolos internacionales en los que se encuentre una pluralidad de voces y no el sordo hablándole al mudo... En esta serie de propuestas de acciones reales para la sustentabilidad hídrica, mantener el caudal ecológico y encontrar mecanismos eficientes que permitan cumplir con el derecho humano al agua y al saneamiento, ampliando la cobertura de agua potable y los servicios de disposición y tratamiento del agua, sobre todo en localidades rurales y en zonas periurbanas. Y haciendo énfasis en la **calidad de los servicios de agua potable**, que ofrezcan los municipios, como parte de su mandato.

Pero no seguir confundiendo el hecho de que construir tuberías es otorgar agua: las tuberías pueden estar vacías o no tener agua durante horas y días, como se ve en el indicador de frecuencia de abastecimiento de agua del INEGI que, por cierto, el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) no ha querido incluir en sus parámetros de medición de pobreza en la dimensión hídrica. Si se manejaran otros factores distintos a la tubería en el terreno de una vivienda para medir coberturas de agua, la cifra que manejó triunfalmente el ex director de la Conagua (94.4%) variaría a números más conservadores y más reales, sin maquillaje estadístico.

Leo Heller, experto de la ONU, en su visita a México en 2017 exhortó al gobierno federal a mejorar el alcance del derecho humano al agua y señaló, entre muchas otras cosas, lo que ya he mencionado aquí con ustedes, y cito: "...es importante subrayar que dichas cifras, si bien son impresionantes, sólo reflejan la existencia de alguna forma de infraestructura y definitivamente no se traducen en acceso real al agua y al saneamiento en las casas de las personas, que es dramáticamente inferior".

En este sentido, también, a mi parecer, es insuficiente la conceptualización y la consecuente aplicación del derecho humano al agua en México, como está enunciado en el artículo 4º constitucional. En él sólo se toman en consideración tres de los siete parámetros definidos por la ONU (suficiente –que no es criterio ONU–, saludable, aceptable, asequible). Los otros, que faltan son: suministro constante, accesible, servicios de buena calidad, servicios en cantidad suficiente.

Y aquí podemos inferir una razón por la que la palabra "servicios" (de buena calidad y en cantidad suficiente) no se incluyó en la redacción del artículo 4º constitucional: por los deficientes servicios que prestan los organismos operadores municipales, esos organismos autodenominados como "empresas de agua y saneamiento". ¿Servicios deficientes que podrían dejar de serlo si se privatizaran?

¿Entregar el manejo de un bien común a quien aumentará las tarifas de agua y, de nuevo, el costo sea para los ciudadanos? No es tal la solución.

México es el primer consumidor de agua embotellada en el mundo. El negocio del agua embotellada ha provocado, entre otras cosas, el despojo de algunos manantiales manejados por grupos indígenas, la opacidad en la extracción del agua de acuíferos, la falta de vigilancia en la calidad de agua ofertada y sus procesos de potabilización y, con la cantidad de plástico depositado al ambiente se logra que cada vez más haya inundaciones y afectaciones ambientales.

Y ya que hablé de marcos reglamentarios y normativos, una sola mención a que existe una ley de aguas nacionales desactualizada y que no toma en cuenta el derecho humano al agua. Que tengamos una nueva ley del agua ya es necesario; imperativo, porque las condiciones del país han cambiado y siguen cambiando.

Se necesita una política hídrica transparente y sin maquillaje alguno. Creada mediante mecanismos claros, sin cortapisas, incorporando de forma verdadera y honesta las opiniones de todos los actores sociales, de los ciudadanos, de las organizaciones no gubernamentales, de la academia, de los gobiernos locales, municipales, estatales... Sin cosmética, sin enmascaramientos estadísticos, sino confiable, inteligente, basada en la ética y en un tránsito de un punto de vista ingenieril a un espacio mucho más holístico y multidisciplinario, pero de forma palpable y verdadera. Y, de fondo, también se necesita de un giro ontológico en México, un giro que permita mediatizar el fetichismo del dinero, la corrupción y el dispendio y que pueda dar contenido a conceptos que hoy se manejan como cascarones vacíos: desarrollo sustentable, seguridad hídrica, gestión integrada de recursos hídricos, gobernanza del agua, economía verde, infraestructura ambiental... y los que se vayan acuñando.

Si recordamos que la cuarta parte del agua de México se capta en cabeceras de cuenca dentro de territorios indígenas y que existe, además, el trasvase de agua de territorios indígenas a grandes ciudades y se construye gran infraestructura (como presas) en estos territorios, estamos hablando de que existe una tensión por el control de los recursos naturales y, particularmente, por el agua. Por ello aparece la urgente necesidad de reconocer las autonomías indígenas, de impulsar la preservación de la cultura biodiversa en los territorios étnicos y de mejorar los mecanismos reales de participación ciudadana.

En el fondo, tendríamos que cambiar la política hídrico-hidráulica diseñada y aplicada en el país desde hace un poco más de un cuarto de siglo, encontrar paradigmas nuevos y dejar de utilizar mecanismos de simulación en la planeación y en la aplicación de la política hídrica, para evitar una crisis hídrica sin precedentes y para arribar a espacios que incluyan el bienestar socioambiental y la justicia hídrica como las grandes metas a alcanzar.

Muchas gracias.

Fuentes

BISWAS, ASIT K.

2004 “Integrated Water Resources Management: A Reassessment”, *Water International*, Volume 29, Number 2, Pages 248–256.

BOELENS, RUTGERD

2012 “La gobernanza del agua como política de dominación”, en Daniel Murillo Licea (coord.), *Gobernanza del agua, un desafío actual. Hacia una mirada crítica del concepto y de su aplicación*, IMTA, México, pp. 102-107.

CONAGUA

2014 Inventario Nacional de Plantas Municipales de Potabilización y de Tratamiento de Aguas Residuales en Operación. Diciembre 2014.

CONAGUA

2017 Estadísticas del agua en México.

KAUFFER MICHEL, EDITH F. (COORD.)

2014 *Cuencas en Chiapas: la construcción de utopías en cascada*, CIESAS-RISAF, México.

MURILLO LICEA, DANIEL

2014 “Comentarios sobre la seguridad y la soberanía hídrica, un revés a la (in) gobernanza del agua”, en Fernando Pérez Correa (coord.), *Gestión pública y social del agua en México*, UNAM, México, pp. 34-43.

MURILLO LICEA, DANIEL (COORD.)

2012 *Gobernanza del agua, un desafío actual. Hacia una mirada crítica del concepto y de su aplicación*, IMTA, México.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

2015 *Estudio de la minería en México*, Segob, México.

TERÁN, JUAN FERNANDO

2012 “La gobernanza del agua en América Latina: algunas acotaciones sobre la historia de la práctica de un concepto difuso”, en Daniel Murillo Licea (coord.), *Gobernanza del agua, un desafío actual. Hacia una mirada crítica del concepto y de su aplicación*, IMTA, México, pp. 89-100.