

Domínguez Serrano, J. (2019).
*La política del agua en México:
a través de sus instituciones 1917-2017.*
México: El Colegio de México. Centro de
Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
272 pp., ISBN 978-607-628-937-2

La literatura sobre la política del agua en México es abundante, abarca temas específicos como la aplicación y evaluación de la gestión integrada de los recursos hídricos, la efectividad o deficiencias de los marcos regulatorios y los avances en la integración de los órganos de concertación política de las partes interesadas en el sector hídrico, por citar algunos. Aunque, debe reconocerse, son escasos los estudios de la política hídrica que combinan enfoques interdisciplinarios, la obra de Domínguez Serrano¹ contribuye a revertir esa tendencia. A partir de un riguroso estudio, que involucró el análisis de fuentes históricas sobre el agua y la interpretación de las referencias encontradas en archivo, combinadas con su especialidad de la ciencia jurídica, fundamenta las particularidades que, a su juicio, resaltan el proceso de la construcción de la política pública del agua en México a lo largo de una centuria (1917-2017); cabe destacar que este análisis considera, únicamente, al Estado como el rector de la política del agua. Este aspecto remite

¹ Domínguez Serrano es doctora en derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Especialista en política, gestión y gobernanza ambiental. Es profesora e investigadora en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Autora de 50 escritos, entre los que destacan libros como *Derecho humano al agua y al saneamiento* (2016), *La calidad del agua en México y España, aspectos jurídicos y financieros* (2014), *Agua y territorio* (2013), entre otros.

en la geografía política, a la teoría del *Espacio Político* propuesto por Iná Elías de Castro (2018), quien, en su clasificación tipológica de los espacios políticos, indica que el “espacio exclusivo” refiere a las acciones, intereses y prácticas de poder que le corresponden al Estado en su facultad exclusiva de organizar el espacio. Corresponde, posteriormente, llevar a cabo entrecruces específicos entre la teoría de esta disciplina y los análisis provenientes de otros enfoques como el aquí presente.

Esta obra de once apartados refleja una integración que parte del análisis juicioso del aparato crítico, la pluralidad de los enfoques de la política pública del agua, continúa con la descripción de la evolución del marco jurídico del agua, la construcción de la estructura institucional para la gestión, considerando la evolución de los programas en la materia, el papel de los usos y los diferentes usuarios del agua, la incidencia del financiamiento de la obra hidráulica, el análisis de los diversos esquemas de la participación social en la gestión y, a manera de conclusión, la autora propone cuáles son los retos y desafíos de la política pública del agua, durante el presente siglo, con énfasis en la gobernanza. Esta conformación del libro, ciertamente, permite avizorar la tesis central defendida, que en un siglo el Estado ha tenido una rectoría fundamental en el diseño de la política pública para el sector hídrico, pero que con el advenimiento de la política de libre mercado desde 1990, su adelgazamiento se ha manifestado en su reorganización institucional, presupuestal y las modificaciones a las leyes secundarias, por lo que la gobernanza es una directriz que impone el reto de no monopolizar las decisiones desde el poder cuando se trata de implementar la política pública.

Del primer capítulo, destinado al aparato crítico, debe destacarse que si bien toda política

atraviesa fases como su formulación, adopción, implementación y, más tarde, la evaluación de sus alcances, la autora sostiene que en México, la política pública del agua se ha destacado por tener una impronta de carácter aplicado, es decir, que ha prevalecido la técnica (ingeniería hidráulica) por encima de otros criterios, como la dimensión social y aquí agregamos la geográfica o espacial, lo que ciertamente ha provocado graves consecuencias como la contaminación, la sobreexplotación y la escasez. En este sentido, los capítulos subsecuentes (segundo y tercero) dedicados al análisis de la evolución jurídica y la estructura y programación institucional del sector hídrico, agregan al anterior señalamiento que, gracias a la política posrevolucionaria destinada, entre otros, a consolidar el reparto agrario, se detonaron las primeras instituciones del agua en México, es decir, la Comisión Nacional de Irrigación (CNI) creada en 1926 y que organizó la puesta en marcha de los primeros distritos de riego en el norte del país. Dos décadas después, los espacios urbanos comenzaron a exigir, para su crecimiento, la infraestructura necesaria para el abastecimiento de agua potable, incorporando a la CNI en la otrora poderosa Secretaría de Recursos Hidráulicos, que pasó a concentrar facultades y a comandar la instrumentación de los programas de agua. De este último, debe mencionarse que la autora realizó una búsqueda sustanciosa a los archivos relacionados con los programas hídricos del país desde la década de 1950, señalando que cada sexenio el mandato presidencial decidía, por medio de la instrumentación de una programación hídrica, el eje articulador del desarrollo nacional.

En los siguientes capítulos de la obra, el lector ingresa al análisis de uno de los componentes más polémicos de la política pública del agua: sus usos y los derechos creados por quienes la usufructúan. En este apartado, la autora se apoya de un análisis estadístico para explicar el crecimiento y la demanda de agua en el tiempo, de los concesionarios del agua agrícola, el sector público-urbano, industrial e hidroeléctrico. En su análisis específico para el sector industrial, se pone de manifiesto que este

usuario ha sido cuestionado por la enorme cantidad de contaminación que producen industrias como la papelera o la petroquímica, así como el volumen de agua que extraen, sobre todo, su posicionamiento en áreas de enorme presión hídrica como Monterrey o la Comarca Lagunera e incorporar, en la última década, al agua subterránea como su principal fuente de abastecimiento. Esto coincide con el análisis de Talledos *et al.* (2020) quienes demostraron además que la concentración de los derechos de agua en este sector se incrementa sexenio a sexenio.

Los apartados finales relacionados con el financiamiento de las obras hidráulicas y la participación social en la gestión del agua, refieren el cambio que vivió el sector hídrico en el que se combinó la influencia del giro ambientalista institucionalizado en los diversos foros y cumbres de la Tierra y el Agua (1972-2002), así como la descentralización que ha permitido la formación de una débil democracia en el sector, donde las partes interesadas interfieren en la formulación e implementación de las políticas públicas. Por una parte, se fundamenta el adelgazamiento de las instituciones del agua, que una secretaría de Estado se convirtió en una comisión de carácter técnica y, nuevamente, soslayar los aspectos sociales del agua. Al mismo tiempo, la organización territorial del agua impulsa entre regiones hidrológicas administrativas, organismos de cuenca, direcciones locales y la creación de los organismos de concertación política por medio de los consejos de cuenca y sus comités auxiliares, un modelo similar al estadounidense.

La autora concluye con una preocupación legítima, el esquema de la descentralización del sector que ha promovido a la gobernanza como un pilar de la política pública, aún no termina por resolver los problemas que aquejan al sector como la escasez, la contaminación y la desigual distribución de los derechos de agua. Si este problema se entiende como una expresión geográfica de una organización espacial inconclusa del agua, los especialistas de la geografía podrían plantear nuevas vetas de investigación relacionadas con las implicaciones de la descentralización de las políticas públicas con una

mirada multiescalar y geográfica que contribuya a consolidar el modelo de organización espacial del agua o, en su caso, a proponer uno alternativo.

Gonzalo Hatch Kuri
Colegio de Geografía
Facultad de Filosofía y Letras, UNAM

REFERENCIAS

- Castro, I. E. de (2018). Espaço político. *GEOgraphia*, 20(42), 120-126.
- Talledos Sánchez, E., Álvarez Becerril, B., Hatch Kuri, G., Rodríguez Sánchez, A., y Velázquez Zapata, J. A. (2020). *Captura política, grandes concentraciones y control de agua en México: Informe agua*. México: Facultad de Filosofía y Letras, Colegio de Geografía, UNAM-OXFAM México.