

**LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA. IMPACTO DE LAS CONCESIONES DE AGUA EN TEXCOCO,
ESTADO DE MÉXICO, MÉXICO**

Mayra A. Ortega Espinosa¹

Fecha de recepción: 31 de mayo de 2015.

Fecha de aceptación: 26 de octubre de 2015.

Referencia: ORTEGA ESPINOSA, Mayra. *La privatización del agua. Impacto de las concesiones de agua en Texcoco, Estado de México, México*. Universidad de Nariño: Revista Científica CODEX. Vol. 1. Núm. 1. Págs. 91 – 105. Disponible en: revistas.udenar.edu.co/index.php/codex.

RESUMEN

Los procesos privatizadores impulsados por los Estados Neoliberales han cobrado una gran fuerza, alcanzando, incluso, a sectores relacionados con los recursos naturales, como es el agua, la tierra y genéticos. Por ello, los Estados- Nación se ven obligados a brindarle a los dueños del capital las facilidades necesarias para acceder al agua u otros recursos y, en ocasiones, se los entrega de manera graciosa a título de concesionarios, otorgándoles la autorización para usar, aprovechar y extraer los recursos sin necesidad de pagar por ellos, cubriendo únicamente el concepto por el derecho a la explotación.

Las concesiones de aguas, tema del presente trabajo, guardan al interior de su naturaleza jurídica características (objeto, titular, volumen y uso) que proyectan si existe o no una tendencia a la privatización del agua. Particularidades que para el caso del municipio de Texcoco, Estado de México, han registrado un incremento de participación privada particular y cambios de uso para servicios en contraposición con el decremento de propiedad social y colectiva y del uso agrícola, industrial, pecuario, múltiple y público.

PALABRAS CLAVE: concesión, privatización, derecho humano y defensa.

¹ Estudiante de pregrado. Licenciatura en Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. Correo: maortegae@derecho.unam.mx

ABSTRACT

The privatization process driven by the Neoliberal States has increased impacting, even to sectors related to natural resources as water, land and genetic resources. Therefore, the Nation States are obligated to give the capitalists facilities to have access to water or other resources, sometimes free as concessionaire, allowing them to use, exploit and extract resources scot-free, paying only for the concept of right of exploitation.

Water concessions, subject of this article, keep in his legal status characteristics (object, holder, volume and use) that determine the existence or absence of privatization of water. Particularities that for the case of Texcoco town, State of Mexico, reveal an increment in the private participation and changes in the use for services equivalent to the decrease of social and collective property and use of bound to agricultural, industrial, livestock, purpose and public.

KEY WORDS: concession, privatization, human rights and advocacy.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo, tiene como objetivo general entender la estructura de la privatización del agua y comprender los principios que constituyen las piedras angulares y, en lo particular, describir el estado que guardaban las concesiones de aguas otorgadas en el 2012 y 2014 en cuanto a su objeto, titular, volumen y uso para finalmente realizar una comparación y valorar las diferencias. Todo ello a fin de identificar si ¿existe o no una tendencia a la privatización del agua generada a partir de la concesión? Cuestión que puede ser hipotéticamente respondida señalando que la existencia de fenómenos como: la cesión de derechos y el cambio de naturaleza jurídica del titular y uso del agua de las concesiones denota un incipiente proceso privatizador provocado por la desnaturalización de la propiedad social del agua.

El otorgamiento mismo de la concesión de aguas, se consolida como el nervio central de todo el sistema de cesión de derechos del agua, la piedra angular en la que se han construido los despojos de agua, las ventas irregulares de agua, las expropiaciones y demás denuncias públicas hechas por las organizaciones sociales, ya que las características de éstas determinan un constructo teórico, que determina la lógica de la privatización del agua bajo las características y condiciones de modo, tiempo y lugar impuestas a partir de 1992 en México,

cuando se permitió que particulares y sociedades mercantiles sean titulares de Derechos de Agua que originariamente no poseía pero, que pueden adquirir mediante una simple transacción de compra-venta.

Estas operaciones registradas en el Registro Público de Derechos del Agua (REPDA) permitió que a través de ellos se realizará un análisis estadístico para el estudio comparativo entre lo que señala teóricamente y se registra estadísticamente para el caso concreto seleccionado.

Teóricamente se define la figura legal de la concesión, a partir de la diferenciación de otras figuras del derecho administrativo, señalando los requisitos, elementos y tipos y los conceptos jurídicos utilizados en el Registro Público de Derechos del Agua para describir a los titulares de la concesión en base a lo establecido en el Código Civil, Código de Comercio y Ley Agraria, agrupándolos en 4 categorías principales (titular, objeto, volumen y uso) que los diferencia en relación a su naturaleza jurídica. Se abordan los principales enfoques de la privatización en lo general y la privatización del agua, en lo particular, desde una perspectiva histórica para entender teóricamente la aplicación práctica de las concesiones como medio privatizador. Se mencionan los requisitos, tipos, causas, consecuencias y ejemplos de la privatización del Agua en México, incluyendo América Latina.

En el estudio de caso, se da el seguimiento de los registros y movimientos inscritos en el REPDA para determinar si el municipio de Texcoco puede o no describir una tendencia a la privatización del agua en nuestro país. El procedimiento de análisis de los datos, consiste en la localización geográfica de las coordenadas en las cartas topográficas para delimitar el área de estudio, ubicarlas en zonas o cuadrantes que serán analizadas en torno a los cambios en cuanto a titular, uso y objeto de la concesión y estudiar las transformaciones en los cambios de titular y uso del agua y los rasgos más importantes de ese cambio.

El análisis de los datos se hizo mediante el seguimiento al Registro Público de Derechos del Agua (REPDA) de las concesiones de aguas en el municipio de Texcoco para los años 2010, 2012 y 2014. Así, para el tratamiento estadístico de los mismos, se siguió un procedimiento básico, que consistió en: investigar de cada concesión sus coordenadas geográficas de latitud y altitud a fin de ubicarlo en las cartas topográficas de Texcoco y Chalco de Díaz Covarrubias en una escala de 1:50,000, delimitar el área de trabajo y establecer cuadrantes nominados por una letra y un número en cada grado latitudinales o longitudinales para visualizar las zonas más representativas en cuanto a las 4 características (objeto, titular, uso, volumen) a analizar. Finalmente y se compararon los registros del año 2010 con los de los años 2012 y 2014.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los procesos privatizadores, fruto de la política del Estado Neoliberal han propiciado el retiro de los Estados - Nación en la producción de bienes y prestación de servicios públicos, dejando abierta la posibilidad de que

sea la iniciativa privada quien participe o dirija estos. Así, los gobiernos nacionales impulsan paquetes estratégicos de reformas en áreas económicamente prioritarias para el sector privado; por ejemplo, los recursos naturales.

En este rubro, se promulgaron en 1992 la Ley Agraria (6 de enero), la Ley de Aguas Nacionales (1 de diciembre) y la Ley Forestal (22 de diciembre), a través de las cuales se permitió a los particulares y sociedades mercantiles (incluso las mexicanas, pero de capital extranjero) ser titulares de Derechos de aguas, tierras, bosques minerales, metales y metaloides a través de tres vías: 1) la venta, 2) la consolidación de sociedades mediante acciones “T” y 3) la solicitud de una concesión para uso aprovechamiento o explotación.

Cada una de ellas, involucró un mayor o menor grado de participación por parte de los dueños de capital, pues mientras la primera les exigía el pago “real y total” de los bienes entregados, la segunda les permitió ser cotitulares de derechos, como miembros de una sociedad y, por lo tanto, debían de responder con el patrimonio de ésta o incluso con el propio. Y la tercera, sólo les exigió el pago del derecho de uso aprovechamiento o explotación, lo que a diferencia de las otras dos, no afecta gravemente la masa total de su patrimonio y mucho menos tienen la responsabilidad de responder por ello.

1. DESARROLLO

La Nación, al poseer “el conjunto de bienes de propiedad pública del Estado, *lato sensu*, afectadas al uso público, directo o indirecto, de los habitantes y sometidos a un régimen jurídico especial de derecho público” (Farrando & Pablo, 1996) puede entregarles a los particulares concesiones, para que constituyan la propiedad privada.

Dicha concesión, se refiere a los actos de la administración por medio del cual se les conceden a personas privadas ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado o respecto del público, mediante sujeción a determinadas cargas y obligaciones. Se define como “un acto administrativo público, por medio del cual el Estado, llamado concedente, faculta al particular, llamado concesionario, para que administre y explote en su provecho, en forma regular y continua, pero por tiempo determinado, bienes del dominio público o servicios públicos, en vista de satisfacer un interés colectivo, mediante una ley preconcebida y un contrato formulado entre las partes.” (Melendez, 1964), y en contraprestación de estos Derechos, el concesionario entrega al Estado un pago periódico.

Es decir, un concesionario recibe de manera casi gratuita los bienes de la Nación tan sólo con pagar los derechos para hacerlo, pero no los bienes que le son entregados y a partir de los cuales el desarrollará para provecho propio las actividades objeto de la concesión. Así, se observa que las concesiones de bienes con un alto valor estratégico, permiten la transferencia de utilidades del sector público (Estado) al sector privado

(particular) sin que medie en este proceso un pago extraordinario proporcional a la ganancia obtenida, y entonces, bajo estas condiciones se justifican y legitiman los procesos privatizadores.

Ya que el concesionario al pagar única y exclusivamente los derechos, recibe por parte del Estado una utilidad extraordinaria derivada del uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales concesionados; por lo que, bajo este supuesto, estaríamos situados en una de las modalidades de privatización, entendida de manera genérica como “la transferencia de los derechos sobre las utilidades netas generadas por el sector público al sector privado, que no implica necesariamente un cambio en la pertenencia del bien” (Hemming & Mansoor, 1988).y mucho menos el pago por la propiedad de este.

Bajo la figura genérica de la concesión, aplicada a la concesión de aguas, se permite que el concesionario, al igual que pasa con otros recursos naturales, pague el derecho de extraer dicho recurso, no el agua en sí misma y mucho menos la superficie de extracción, pudiendo así, extraer el agua de un manantial o del subsuelo sin tener que comprar la superficie en la que se encuentra y menos el costo real de cada m³ de agua extraída.

Así, al contrastar la doctrina jurídica en materia administrativa con la realidad práctica de la política concesionaria tenemos, que para el caso del agua cuando el concesionario recibe el derecho de explotarla, simultáneamente, se le entrega el derecho de aprovecharlo como insumo de los procesos productivos agropecuario y forestal o industrial, e incluso de separarla del ciclo natural y comercializarla, apropiándose para sí y obteniendo ganancias, muchas veces exorbitantes a partir de ello, sin tener que resarcirle a la Nación el impacto por la merma en sus recursos naturales, de su propiedad originaria.

Y, además se permite que los titulares de derechos de agua concesionados fundamentándose en el artículo 28, fracción IV de la Ley de Aguas Nacionales, puedan transmitir los derechos de los títulos a terceros que originariamente no los poseían. Terceros que, por supuesto, son los dueños del capital y quienes están interesados en usar, aprovechar o explotar el agua en actividades altamente lucrativas, a diferencia de sus poseedores ancestrales, quienes utilizan el agua para satisfacer sus necesidades personales, domésticas, agrícolas y pecuarias a pequeña escala.

Determinar si existe o no una tendencia a la privatización del agua, resulta teórica y metodológicamente complicado, sin embargo, para su identificación es posible hacer uso de los patrones que evidencian la existencia de un proceso privatizador. Uno de ellos: la figura legal de la concesión de aguas, en su devenir histórico ha exteriorizado diversas transformaciones en cuanto a su objeto, titular, volumen y uso, cambios que permiten visualizar los matices de una tendencia de la privatización del agua, ya que al ser esta causa (como acto o instrumento)- y consecuencia (como título que otorga derechos) del mismo proceso revelan la tendencia a la privatización del agua.

1.1. Objeto de la concesión

El objeto para el cual se otorga una concesión, puede ser para el aprovechamiento de agua subterránea del manto acuífero o superficial de escurrimientos, ríos, lagos o manantiales; descarga de aguas residuales u ocupación de zonas federales para la construcción de instalaciones u otros fines. En el municipio de Texcoco, el agua subterránea (SB) se extrae del Panuco, cuenca 3, acuífero Texcoco; el agua superficial (SP) de manantiales, escurrimientos o ríos que se encuentran dentro de los límites territoriales de titular de la concesión. La zona federal (ZF) para el aprovechamiento de terrenos federales está principalmente en el área del lago de Texcoco y la zona de descarga (DS) se refiere a la liberación de aguas residuales en los ríos u otros cuerpos de agua del municipio.

1.2. Titular

La Ley de Aguas Nacionales prevé que las personas jurídicas pueden ser titulares de Derechos del agua, sin embargo, esto no significa que todas sean similares en su composición, antes bien existen en ellas cambios en su objeto y naturaleza jurídica, los cuales para su estudio se agruparon en cinco categorías: civiles, agrarias, mercantiles, religiosas y administración pública. Veamos:

1.2.1 Las Sociedad y Asociaciones Civiles. Por su naturaleza jurídica, no persiguen fines de lucro y se constituyen con objetivos particulares específicos, ante una aparente necesidad, las distinguimos por el sufijo A.C. al finalizar el nombre de la sociedad, por ejemplo: “Asociaciones de Usuarios del Agua” A.C. Este tipo de sociedades son en su mayorías asociaciones de ayuda a terceros o de autoayuda para sus propios miembros.

En el caso de los titulares de derechos del agua, en el municipio de Texcoco encontramos que los titulares de concesiones inscritos en el REPDA, pueden ser:

a) Asociaciones de Usuarios del Agua.- Entre éstas podemos encontrar a las Asociaciones de Colonos que se organizan como Asociación Civil para solicitar la concesión de derechos del agua. Éstas asociaciones de usuarios de agua solicitaron una concesión de agua para uso público urbano o doméstico, son por ejemplo la Sociedad de Usuarios del Agua del Rio Santa María Nativitas, Texcoco, México, A. C. y los Vecinos del Pueblo de Tequexináhuac, entre otros.

b) Comité de Agua Potable.- Los Comités de Agua Potable no se encuentran reglamentados expresamente en las leyes de aguas, sino únicamente se encuentran pequeñas referencias implícitas en el Bando Municipal y se rigen por medio de los reglamentos internos de las comunidades, de acuerdo a lo establecido por el artículo 115 Constitucional, fracción III. Entonces, las comunidades crean dentro de su estructura orgánica a los Comités de Agua Potable, con personalidad jurídica y solicitan una concesión o sin ella y extraen el agua amparados por un permiso del registro del pozo para el aprovechamiento en uso público urbano y doméstico. Entre éstas podemos encontrar a el Comité de

Agua Potable de Santa Cruz de Abajo, Texcoco, Estado de México, A. C., el Comité de Agua Potable y Alcantarillado el Tejocote, A. C., entre otros.

1.2.2 Sociedades y Asociaciones Agrarias.- La Ley de Aguas Nacionales (LAN) define que los productores rurales en colectivo se podrán asociar entre sí libremente para constituir personas morales, con objeto de integrar sistemas que permitan proporcionar servicios de riego agrícola a diversos usuarios, para lo cual deberán constituir Unidades de Riego (Artículo 88, LAN) o Sociedades de Producción Rural. O bien, solicitarla a título personal como particulares, pero el régimen bajo el cual se regirán distará mucho de su naturaleza agraria. Sin embargo, para ser titulares del agua y que su concesión sea libremente transmisibles, se les obliga a constituirse como Asociaciones Civiles o en todo caso Mercantiles.

a) **Unidades de Riego.-** Se refiere al área agrícola que cuenta con infraestructura y sistemas de riego, distinta de un distrito de riego y comúnmente de menor superficie que aquél; puede integrarse por asociaciones de usuarios u otras figuras de productores organizados que se asocian entre sí libremente para prestar el servicio de riego con sistemas de gestión autónoma y operar las obras de infraestructura hidráulica para la captación, derivación, conducción, regulación, distribución y desalojo de las aguas nacionales destinadas al riego agrícola (Artículo 3, fracción LI, LAN). En Texcoco, podemos encontrar, por ejemplo las Unidades de Riego para el Desarrollo Rural San Jerónimo Amanalco, las Unidades de Riego para el Desarrollo Rural "San Cristóbal Tulantongo", entre otras.

b) **Ejididos, comunidades y pequeños propietarios.-** Corresponde a los ejidatarios o comuneros, de acuerdo a su Reglamento Interno, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas en ejidos y comunidades para el asentamiento humano o para tierras de uso común se efectuarán (Artículo 55, LAN), y aun cuando se hubiere parcelado un ejido o comunidad, corresponde a ejidatarios o comuneros la explotación, uso o aprovechamiento del agua necesaria para el riego de la parcela respectiva. Además la asamblea como máximo órgano puede, decidir previo y expreso consentimiento de los ejidatarios titulares, establecer empresas para el aprovechamiento de sus recursos naturales o pactar convenios de participación mediante acciones "T" en las que participen incluso los pequeños productores (Artículo 108, Ley Agraria). Entre ellas encontramos, para el municipio de Texcoco, por ejemplo: al ejido de La Magdalena Panoaya y el ejido de Tocuila que solicitaron una concesión de aguas para uso agrícola.

1.2.3 Sociedades Mercantiles.- Las sociedades mercantiles se constituyen preponderantemente con fines económicos por lo que buscan que la actividad para la que se constituyeron les genere una ganancia. Es decir, que atendiendo a su naturaleza jurídica, la solicitud de concesión de aguas hará que el objeto de esta sea con fines lucrativos, como materia primaria de un proceso o servicio o como elemento de un proceso industrial. Entre ellas:

a) **Sociedades Anónimas.-** Existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios y cuya obligación se limita al pago de sus acciones. (Artículo 87, LGSM). Dichas acciones, en que se divide el capital social de una sociedad anónima, estarán representadas por títulos nominativos que servirán para acreditar y transmitir la calidad y los derechos de socio, y se registrarán por las disposiciones relativas a valores literales (Artículo 111, LGSM). Estas se dedican a diferentes giros mercantiles, por lo que utilizan el agua como elemento principal o secundario dentro de sus procesos industriales y comerciales, entre ellas se encuentran: Purificadora de Agua de Texcoco S. A. de C. V., Hielo Texcoco, S.A. de C.V., Inmobiliaria Cape, S.A. de C.V, Geo Edificaciones, S.A. de C.V, Desarrollos Ksa Fácil, S.A. de C.V, etc.

b) **Sociedades de Responsabilidad Limitada.-** Se constituye entre socios que solamente están obligados al pago de sus aportaciones, sin que las partes sociales puedan estar representadas por títulos negociables, a la orden o al portador (Artículo 58, LGSM); Así, por ejemplo, en caso de concurso mercantil, la sociedad responde únicamente con su patrimonio sin afectar el patrimonio de los socios en lo particular. Las que solicitaron una concesión y que a la fecha cuentan con derechos vigentes son: Nueva Wal-Mart de México, S. de R. L. de C. V. y envasadora de Aguas en México, S. de R. L. de C. V. que se dedican a purificar y vender el agua, como actividad principal, entre otras.

1.2.4 Asociaciones Religiosas.- Las asociaciones religiosas se encuentran reguladas dentro de la legislación civil y se constituyen, básicamente con fines de culto. Las instituciones religiosas que son titulares de concesión y se encuentran inscritas con derechos vigentes en el año 2014 en el REPDA son: La Torre del Vigía, A. R., Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová, A. R. y la Diócesis de Texcoco, A. R. Sin embargo, debe notarse con especial atención que la congregación de los testigos de Jehová tiene en concesión una zona federal de 6750 metros cuadrados y la torre del vigía tiene una concesión de agua subterránea y de descarga para uso industrial y múltiple, lo que contrarresta con su propia naturaleza.

1.2.5 Administración pública.- Como entes de la administración pública tenemos a: Comisión del Agua del Estado de México, Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México, Luz y Fuerza del Centro, Instituto de Salud del Estado de México, Municipio de Texcoco, Gobierno del Distrito Federal, Institutos Mexiquenses de Cultura y de Vivienda Social, Secretaria de Comunicaciones y Transportes, Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México que solicitaron una concesión para uso en servicios y público urbano.

Entre los centros educativos titulares de concesiones podemos encontrar a Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Colegio de Postgraduados, Universidad Autónoma Chapingo, Centro de Investigación Filosófica Tláloc, A. C., Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT INT.) y el objeto de su concesión es para uso múltiple, mientras que de las dos concesiones que solicito lo UAEM son exclusivamente para servicios.

1.3 Usos

La Ley de Aguas Nacionales y el Registro Público de Derechos del Agua prevén diferentes tipos de uso del agua concesionada, por ejemplo la primera prevé las concesiones para uso público urbano pero no las concesiones de uso doméstico que si se encuentran inscritas en el REPDA. Las concesiones para uso agrícola, pecuario, forestal, y servicios que si están previstos y se señala un rubro adicional que señala concesiones para otras actividades productivas entre las que se podrían englobar las concesiones para uso industrial y las concesiones para uso múltiple que pueden involucrar cualquiera de las anteriores.

1.4 Volumen

Inicialmente el decreto de la Ley de Aguas Nacionales estableció que el período de otorgamiento de las concesiones sería de 5 y hasta 50 años, sin embargo un decreto posterior señalo que debiera ser de 10 años y que eso representaría el tiempo suficiente para mejorar los conocimientos de los titulares de derechos sobre la disponibilidad del agua y al solicitar la renovación de está, el volumen sería menor. El volumen de agua subterránea o superficial se mide en m³, el de descarga en m³ de agua que se puede descargar en acuíferos u otros cuerpos de agua y la zona federal en km² concesionados para el establecimiento de infraestructuras relacionados al servicio del agua u otros objetos.

1.5 Actos administrativos

En el otorgamiento de las concesiones apostó al mejoramiento de las condiciones y decisiones en relación a los procedimientos por lo que los procedimientos tendrían que ser ya más simples. Sin embargo, esta simplificación de procedimientos se dio en todos los rubros y eso condujo a la eliminación de los viejos candados que históricamente permitían la protección de los derechos del agua, conduciendo a una transmisión de derechos que por venta, donación o cualquier otra transferencia económica o graciosa pasaron a manos de quienes inicialmente no tenían derechos de uso aprovechamiento o explotación de agua o el volumen entregado era menos. Así de esta forma la el REPDA registra entre los actos más comunes: correcciones a los títulos, cesiones parciales de derechos y prorrogas.

RESULTADOS

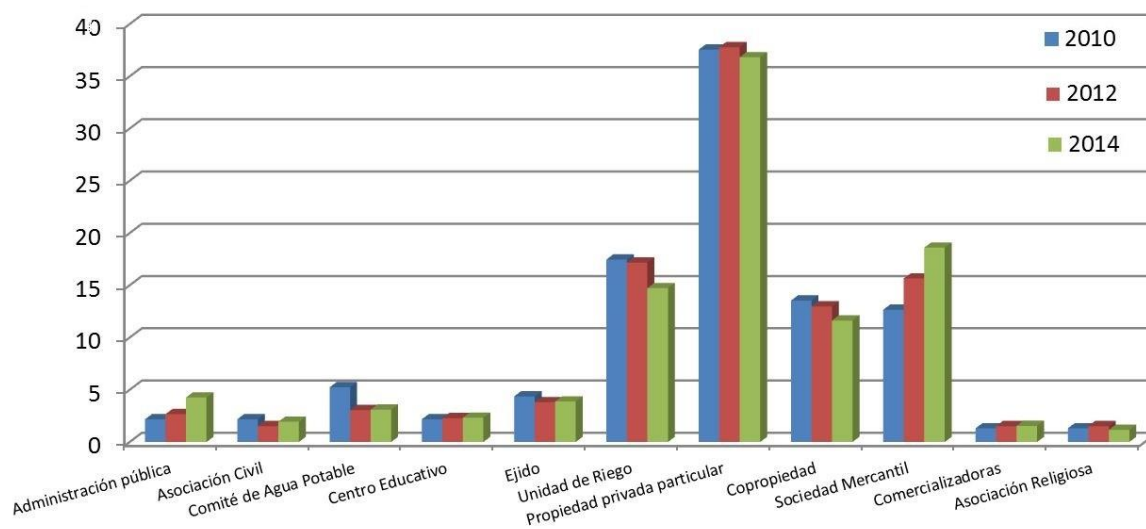
Definidos metodológicamente los parámetros (objeto, titular, volumen y uso) a utilizar para el análisis estadístico del caso concreto de los datos encontrados en el Registro Público de Derechos del Agua para

determinar el grado en que se da la privatización del recurso. Para el municipio de Texcoco, en el año 2012 se tenían 229 títulos de concesión inscritos y para el año 2014 se registraron 276 titulares, pero no se registran cambios considerables en los volúmenes concesionados de agua superficial o subterránea, lo que significa que el aumento registrado se debe a las cesiones parciales de derechos del agua y con ello, una modificación en cuatro parámetros principales: objeto de la concesión, titular de la concesión, uso del agua y actos administrativos.

En cuanto al objeto de la concesión en el año 2012 se tenía que un 89% del objeto de las concesiones era para extracción de agua subterránea y ese porcentaje disminuyó para el año 2014 que representó solamente el 79%. El aprovechamiento y uso de agua superficial era de 9.38% en el año 2012 y en el 2014 representó únicamente 3.98% del total; es decir que en relación al total de objeto de las concesiones la utilización de agua superficial resultó menor. El porcentaje de descarga de agua paso de 0.35% en el 2012 a 7.17% en relación al total de las concesiones, sin embargo el volumen total de descarga permitida disminuyó. Mientras que el porcentaje de concesiones con objeto de zona federal pasó de 1.12% a 9.56% del 2012 al 2014, sin embargo pese a que el porcentaje aumento considerablemente en relación al del registro anterior la superficie se redujo.

Las reformas de 1992 al marco jurídico Nacional permitieron que los derechos de aguas se transmitieran (vendieran) mediante el procedimiento concesionario establecido lo que ocasionó que, por ejemplo, para el caso del municipio de Texcoco los titulares de los derechos del agua (gráfico 1), se registraran entre el 2010 y el 2014 una disminución considerable de comités de agua potable, ejidos, unidades de riego, propietarios privados particulares y copropietarios en contraste con el aumento de sociedades mercantiles y comercializadoras de agua. Es decir, los nuevos titulares del agua, ven en esta un medio a través del cual se puede generar ganancia.

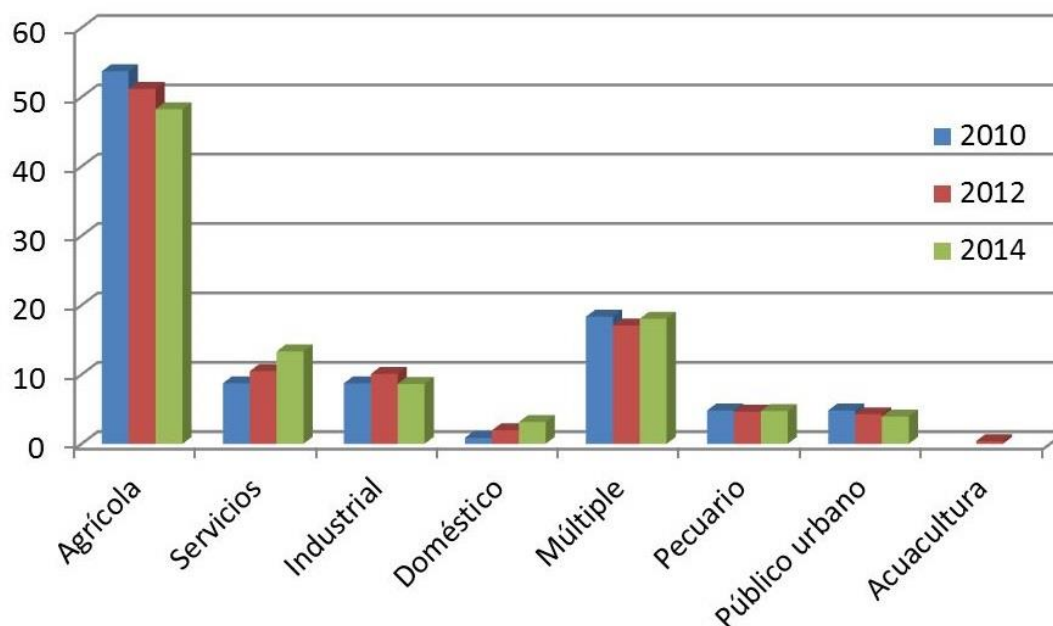
Gráfica 1.-Comparación de los titulares de las concesiones (2010, 2012 y 2014).



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Público de Derechos del Agua (2010, 2012 y 2014)

Asimismo, los cambios en el uso del agua (gráfico 2) denotan que ha habido un aumento de uso para servicios y doméstico equivalente a la disminución de uso agrícola y público urbano, es decir. Y el industrial, múltiple, pecuario se mantuvo casi constante.

Gráfica 2.-Comparación de porcentajes de los usos de las concesiones (2010, 2012 y 2014).



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Público de Derechos del Agua (2010, 2012 y 2014)

Los volúmenes concesionados para el municipio de Texcoco, entre los años 2010 y 2014 se han mantenido prácticamente iguales. El volumen de extracción de agua subterránea disminuyó solamente un 0.33% y de agua superficial se mantuvo, el volumen de descarga disminuyó un 5.37% pero el área de zona federal concesionada aumento 490%, tal y como se observa en la siguiente tabla:

Año/ volumen (m ³ y superficie km ²)	Subterránea	Superficial	Descarga	Zona Federal
2010	65224249.8	8479948	309662.85	810869.54
2014	65003412.17	8479948	293005.44	4786663.95

Finalmente, hasta la actualización de la base del REPDA del año 2014 la mayor cantidad de actos administrativos son transmisiones parciales de derechos del agua y prorrogas del plazo de concesión una vez que este ha vencido.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

El Estado, al retirarse de los procesos productivos y la prestación de servicios públicos ha permitido que se lucre con los bienes de la Nación, entregándolos a particulares nacionales y extranjeros para usen, aprovechen o exploten los bienes estratégicos, permitiéndoles incluso, intervenir en la administración y abasto del agua potable por medio de concesiones y contratos de participación mixta. Y, aunque, es cierto que la concesión, como figura administrativa no es fuente de derechos reales, la realidad muestra que si se entrega una concesión a cambio de un pago por derechos, pero no de los bienes concesionadas, por un plazo de hasta por 20 años el titular de estos derechos actúa como propietario de los bienes sin serlo, pues tiene a su disposición lo bienes y no hay una manera jurídicamente efectiva de limitarlo, salvo en los casos que excede el volumen concesionado, pero la multa tampoco es económicamente impactante para el titular que utiliza el agua en actividades altamente lucrativas.

La singularidad cualitativa de los datos cuantitativos encontrados en el REPDA, describe el proceso de privatización del agua no sólo desde la perspectiva legal y funcional, sino también estructural, al situar a la concesión como una fase intermedia de apropiación del agua en la que a lo largo del tiempo, la propiedad del agua se ha movido de lo público o social a lo privado particular.

En cuanto al objeto de la concesión era para extracción de agua subterránea, este tuvo un decremento, al pasar del 89% en el 2010 al 79% en el 2014 en relación al total del objeto, lo cual podría significar dos cosas: 1) la carga de extracción al manto acuífero disminuyo y en el mejor de los panoramas que se realizaron tareas institucionales y organizativas para el uso eficiente del agua ya que por la sobrecarga del acuífero no podría concesionarse un mayor volumen o 2) el objeto para extracción de agua superficial, descarga o aprovechamiento de zona federal aumento. Y para este caso, sucedió lo segundo pues los permisos para uso de zonas federales aumento considerablemente.

La disminución considerable del 8% de comités de agua potable, ejidos, unidades de riego, propietarios privados particulares y copropietarios como titulares del agua y el aumento de sociedades mercantiles y comercializadoras de agua en el mismo porcentaje significa que la concesión como figura administrativa se torna más como un elemento para satisfacer intereses particulares del concesionario, que como instrumento del Estado para impulsar el desarrollo económico y social, permitiendo que a través de ella se entreguen a los

particulares o sociedades mercantiles la libertad de explotar recursos naturales o prestar un servicio exclusivamente, bajo políticas orientadas al libre mercado.

El uso agrícola se redujo de 53.7% a 48.2%, mientras que el de servicios aumento de 8.7% a 13.3%, situación que sólo puede explicarse por cambios en el uso del agua y de titular, ya que, por ejemplo una inmobiliaria que adquiere derechos de concesión de aguas mediante una transmisión parcial puede solicitar un cambio de uso del agua servicios o incluso, doméstico y proporcionar el servicio a los ocupantes de sus viviendas.

Finalmente, la mayor cantidad de actos registrados son prorrogas y transmisiones parciales de derechos, lo que significa que cuando a un titular su concesión estaba por vencer el plazo, transmitía parcialmente los derechos a un tercero, quien al adquirir respecto a esa parte derechos iguales a los usuarios originales del agua puede solicitar una prórroga de la concesión igual que lo hará el antiguo titular. Estas transmisiones parciales o bien, totales se hacía a un tercero extraño, que no era familiar directo del titular del agua porque de serlo la transmisión se haría vía juicios sucesorios.

Con todos los datos presentados, es posible determinar que el otorgamiento de las concesiones, como un acto discrecional del Estado, es la piedra angular que ha formalizado, los despojos, las ventas irregulares, las expropiaciones y demás violaciones formalizadas bajo las características y condiciones de modo, tiempo y lugar impuestas en México a partir de 1992, cuando se permitió que particulares y sociedades mercantiles pudieran sean titulares de Derechos de Agua y en los hechos, propietarios del agua y, entonces, generaran una ganancia para sí, sin tener la responsabilidad de regresar los bienes de la Nación que se han apropiado, denotando así una fuerte tendencia a la privatización del agua.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El modelo económico Neoliberal, al tratar de mantenerse al margen de procesos económicos de los Estados - Nación ha propiciado una política privatizadora de los recursos y servicios públicos que históricamente les ha pertenecido. En este tenor ha permitido que se lucre con los bienes de la Nación, entregándolos a particulares nacionales y extranjeros para que usen, aprovechen o exploten los bienes estratégicos de la Nación. Para lo cual, ha reformado su legislación interna a fin de permitir que sea la concesión el medio más idóneo para cumplir con los objetivos de la nueva política hidráulica nacional, y delegando a un tercero su responsabilidad directa de la administración de dichos bienes.

Dichas reformas han provocado que actores de diferente naturaleza jurídica puedan participar en la administración local del agua, y por ejemplo, se dé el caso de que la concesión de aguas pueda ser solicitada por asociaciones y sociedades civiles, religiosas e incluso mercantiles, siempre y cuando se sujete a lo establecido conforme a la Ley de Aguas Nacionales. No obstante aún no se le da el pleno reconocimiento a los

usuarios que se encargan de administrar y operar los sistemas de agua potable y pequeño riego, sino que por el contrario, se les pide se sujeten y adapten a la legislación vigente. Todo ello ha propiciado el incremento de la participación de asociaciones civiles y mercantiles, dejando de lado a las sociales que administran el agua en forma de pequeño riego o Comités de Agua Potable, e incluso ha permitido una diversificación del uso del agua.

Al hacer esto, se le ha permitido al titular de la concesión de aguas, que utiliza el agua para venderla embotellándola o por medio de la prestación del servicio de agua potable “privado”, que extraiga el agua del subsuelo o la aproveche superficialmente sin pagar realmente por el recurso, sino únicamente pague los derechos de uso o explotación conforme al tabulador de la Ley Federal de Derechos, pero no por el recurso en sí.

Para el caso concreto del municipio de Texcoco, Estado de México, se ha registrado a través de la base de datos del Registro Público de Derechos del Agua un incremento en la transmisión parcial de derechos de agua de uso agrícola y pecuario para uso industrial y de servicios, particularmente para la construcción de grandes plazas comerciales o embotelladoras. Y más aún, la mayor cantidad de titulares de dichas concesiones son particulares o sociedades mercantiles a quienes se les concesionan grandes cantidades de agua para sus procesos industriales en alimentos, químicos o automotrices. Se registra un incremento en la transmisión parcial de derechos de agua que representa una embestida directa de la propiedad privada hacia la propiedad social pues con ese cambio de titular y destino, el agua pasa a manos de los dueños de embotelladoras, constructoras, o bien, al servicio de constructoras o de grandes plazas comerciales.

A partir del caso concreto estudiado, para el municipio de Texcoco, se observa que existe un fuerte cambio en la naturaleza jurídica de los titulares y uso para el cual se destina el agua, pasando de pública o social a privada particular y de uso agrícola, pecuario a servicios, pero para el servicio público urbano, sino para el servicio privado, denotando por lo tanto fuertes matices de una clara tendencia hacia la privatización del agua. Por lo que es necesario frenar esta cesión de derechos, sin limitar o condicionar ilegalmente la titularidad de los mismos, pero si delimitar las condiciones mediante las cuales los derechos del agua pueden ser transmitidos y los cambios en la naturaleza y uso de la concesión del agua pueden permitirse y la única manera de lograr eso es capacitando, apoyando y concertando proyectos adecuados que beneficien realmente a los titulares ancestrales del agua y sus herederos para evitar que el agua se pierda.

Además, es necesario, diferenciar entre los tipos de concesión, en relación a su titular y el uso, pues por ejemplo una concesión para uso agrícola si le es otorgada a una Sociedad de Producción Rural (sociedad agraria) no busca la generación de una ganancia exorbitante derivada de la utilización del agua, antes bien, sirve como un elemento que potencia la producción. Caso contrario, ocurre cuando la concesión le es otorgada a una Sociedad Anónima de Capital Variable que se dedique a la producción agrícola de cultivos altamente rentables, como jitomate bajo invernadero, que para su establecimiento requieren de una inversión considerablemente elevada.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma Chapingo, mi alma mater, por darme educación y albergar a investigadores como el Dr. Jesús Soriano y la Dra. Tayde Morales, quienes han sido mis guías en esta investigación. A Chio por acompañarme en este largo proceso de investigar.

REFERENCIAS

Código Civil Federal, Diario Oficial de la Federación § 3 de diciembre (1928).

Farrando, I., & Pablo, M. (1996). Manual de Derecho Administrativo. Argentina: Palma.

Hemming, R., & Mansoor, A. (1988). Privatización y participación pública. Whashington D.C.: Occasional Paper.

Ley Agraria, Diario Oficial de la Federación §6 de enero (1992).

Ley de Aguas Nacionales, Diario Oficial de la Federación § 1º de diciembre (1992).

Ley General de Sociedades Mercantiles Nacionales, Diario Oficial de la Federación § 4 de agosto (1934).

Meléndez, C. (1964). Estudio sobre la concesión administrativa y su definición . Poder Judicial del Estado de Guanajuato, 15-24.