



Concesiones irregulares e injusticia en el acceso al agua en México

Emma Cárdenas González

2022

ITAM

Centro de Estudios sobre
Seguridad, Inteligencia
y Gobernanza



**ESPACIO
ESTUDIANTIL**
EN TEMAS DE SEGURIDAD,
INTELIGENCIA Y GOBERNANZA

Durante 16 semanas, un grupo de estudiantes de últimos semestres del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) se asomaron fuera del salón de clase y empezaron a interrogar al mundo. Encontraron situaciones intrigantes en contextos que habían normalizado. Se atrevieron a hurgar más profundo en esas ideas que llevaban rebotando durante meses hasta empezar a aterrizarlas. Tocaron puertas virtuales por internet, llamando por teléfono y algunas puertas físicas de casas de extraños para preguntarle a la gente qué pensaba sobre eso que a ellos y ellas les intrigaba. Pusieron sus teorías a prueba al salir al mundo a preguntar. En esas 16 semanas, los estudiantes trabajaron en investigaciones individuales para el seminario de titulación que buscó enseñarles técnicas de investigación periodística aplicadas al estudio de la ciencia política. En el curso de sus investigaciones dieron con decenas de temas de interés público: desde el desabasto del agua en el país o la privatización de los centros penitenciarios en concesiones millonarias por adjudicación directa, pasando por los misteriosos lobos sociales que se aprovechan de las frecuencias radiofónicas comunitarias, hasta construir una explicación definitiva del escandaloso desabasto de medicinas de la actual administración.

La propuesta del seminario era enseñarles a encontrar, identificar y explicar fallas institucionales causantes de daños a terceros. El resultado fue mejor de lo que pude haber imaginado: además de las investigaciones sobre fallas institucionales —que delinear y describen los mecanismo que ocasionan situaciones de violencia—, los estudiantes también descubrieron situaciones caracterizadas por omisión del Estado —violencias ocasionadas por vacíos institucionales que han dejado a poblaciones desatendidos— y finalmente situaciones donde las instituciones funcionaron, pero crearon resultados secundarios no previstos, que también ocasionan violencias. Estos son los ensayos que resultaron de esas 16 semanas de interrogar al mundo y construir investigaciones para comunicarlo.

Alejandra Ibarra Chaoul,
profesora e investigadora afiliada al CESIG



*****Los ensayos son de carácter personal y de ninguna manera constituyen una postura institucional por parte del CESIG y/o del ITAM.***

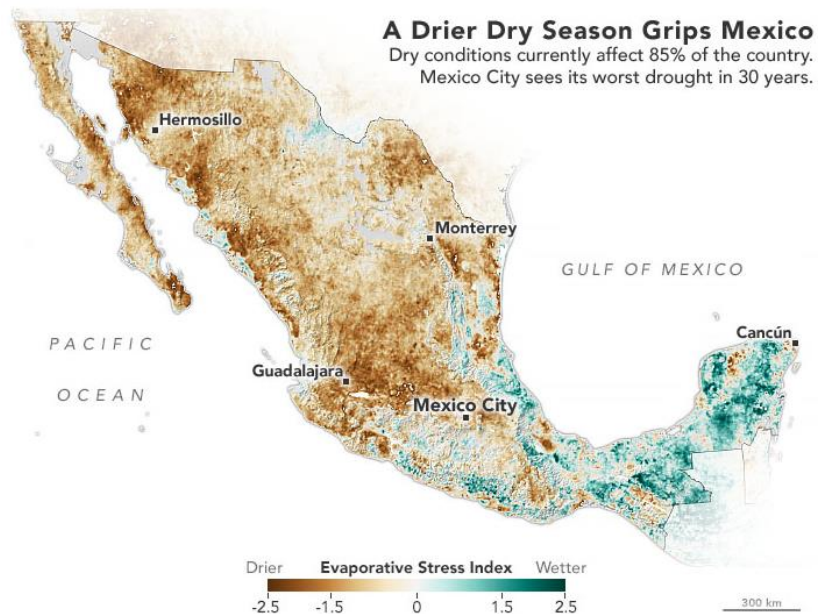
Concesiones irregulares e injusticia en el acceso al agua en México

El agua ha escaseado por más de veinte años. Las familias de La Palma, Ciudad de México, reciclan por semanas los pocos litros de agua que reciben tras largos periodos de corte. La frustración llega a tal punto que para exigir agua potable a las autoridades de la alcaldía Tlalpan los habitantes tienen que cerrar la circulación de la autopista México-Cuernavaca. Esto ha ocurrido una veintena de ocasiones, y ha sido la única forma de captar la atención de la alcaldía y abrir diálogos con la comunidad para restablecer el servicio apropiadamente.

Esta situación ilustra la realidad de cientos de colonias en la Ciudad de México. En un artículo publicado en 2017, el periódico *New York Times* describe cómo millones de personas se ven afectadas debido a la precariedad del sistema de agua en la urbe más grande del país. Desde Xochimilco hasta Iztapalapa, miles de familias esperan el arribo de pipas para abastecer sus hogares como alternativa a la ineficiencia del gobierno capitalino para suministrar este recurso. Desafortunadamente, el desabastecimiento no es un problema que se restringe a la capital: miles de poblados y municipios a lo largo del país se ven afectados por la inadecuada extracción y distribución de agua potable por parte de las autoridades mexicanas.

Actualmente, el país está viviendo la crisis de agua más intensa de su historia, según explica La Red de Agua de la Universidad Nacional Autónoma de México. En 2021 se registró que cerca del 85% del país se encontraba en sequía. La NASA elaboró un mapa en el que se identificaron las regiones donde el consumo de agua es anormalmente alto, proyectando las zonas donde existe una mayor sequía en México. A esto se suma que, en la actualidad, la tercera parte de los cuerpos de agua del país están en los niveles más bajos vistos en décadas. Por una parte esto se debe

a la presión existente por el incremento de la temperatura, como resultado del cambio climático; pero por otra parte, también se debe a la sobreexplotación humana de estos cuerpos, la mala administración de este recurso, la contaminación del agua y el incremento de la población.



Mapa – Fuente: NASA earth observatory

La situación de acceso al agua en el país afecta la cantidad disponible que tenemos de este recurso para nuestras actividades cotidianas: desde beber agua, su uso en servicios públicos y domésticos, la agricultura, la industria, entre muchas otras. Además, la desigualdad en su distribución es tan amplia que, aunado a los problemas de escasez, muchas comunidades marginadas, rurales y urbanas, no tienen acceso al agua potable.

En México la disponibilidad de agua por habitante es de 3 mil 515 metros cúbicos. La Academia Mexicana de las Ciencias explica que la disponibilidad presenta escasez si su valor se encuentra debajo de 5 mil metros cúbicos por habitante. Se estima que

nuestra disponibilidad de agua disminuirá a 3 mil metros cúbicos anuales para 2030, según explica Gerardo Toledo, subdirector técnico de la gerencia de programas federales de agua potable, drenaje y saneamiento de la Comisión Nacional del Agua (Conagua).

Un mercado negro aparece en tiempos de crisis, cuando hay escasez de bienes de primera necesidad y existen controles fuertes sobre su racionamiento, ya sean por circunstancias para la obtención del bien o por regulación del gobierno. Cuando pensamos en mercados negros de productos con grandes barreras en su oferta, pensamos en drogas, tabaco, alcohol o armas. Sin embargo, cualquier producto puede entrar en esta categoría dadas las circunstancias del mercado. Y por más distópico que nos pueda parecer, en nuestro país el agua se ha convertido en uno de los servicios que tienen su propio mercado negro: las concesiones de explotación.

En las zonas del país donde la crisis por la sequía de los acuíferos es más aguda, como en los estados del norte y centro, se ha observado un incremento en las prácticas ilegales para acceder al uso de agua. Estas prácticas consisten en la falsificación de permisos de extracción, construcción de pozos no autorizados, entre otros. La organización Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad (MCCI) publicó una serie de investigaciones en 2020 titulada “Los explotadores de Agua” en la que evidencian dónde se dan estas prácticas irregulares en el aprovechamiento de este recurso. En una de sus investigaciones exponen el caso del manejo indebido de concesiones de extracción en el estado de Chihuahua, pues “en esa entidad se muestran en toda su dimensión las fallas del sistema de concesiones de agua”, escriben.

En México este mercado de concesiones tiene un valor muy alto; los documentos que certifican dichas concesiones llegan a tener un precio que circula entre los 2 y 3

millones de pesos. En el caso de Chihuahua, al igual que en muchos otros estados, la falsificación de estos documentos es una actividad común para obtener concesiones de explotación de agua, pues adquirir una legalmente no es un proceso sencillo. En el Capítulo 4 de las Reglas de Operación del Registro Público de Derechos de Agua se detalla cómo se realizan las inscripciones de títulos, permisos y obras:

“La calificación registral personal se efectuará por parte de una persona adscrita a la Gerencia del Registro Público de Derechos de Agua quien realizará el análisis al título y/o permiso, la resolución administrativa y demás documentos soporte del acto que se solicita en inscripción, a efecto de asegurar que cumplan con el marco jurídico vigente aplicable, que exista congruencia con los documentos soporte o con los antecedentes registrales y anotaciones preventivas existentes en el propio Registro.”

En otras palabras, se explica que los funcionarios públicos de Conagua deben considerar variables como los derechos de explotación, es decir, si el uso o el aprovechamiento de ese acuífero ya están inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua (REPDA). Para que dicha concesión de explotación esté inscrita en el REPDA, la Ley de Aguas Nacionales detalla que se tiene que elaborar una solicitud de asignación en la que se detallen la cantidad de agua que se extraerá y el tipo de uso que se le dará al agua; igualmente, se deberá detallar el proyecto que se tiene para la extracción y descarga de aguas residuales. Con esta inscripción se puede determinar si es viable la aprobación de una nueva concesión y no haya afectaciones en la sustentabilidad de los acuíferos. El proceso se vuelve más complejo en zonas con gran escasez de agua, como observamos en el caso de Chihuahua.

A mediados de 2013, el presidente Enrique Peña Nieto firmó una serie de decretos que prohíben la extracción en más de la mitad de los acuíferos del país. Se prohibió

la extracción de agua en las zonas de libre alumbramiento: aquellas áreas específicas de los acuíferos o regiones hidrológicas que no presentan características de deterioro, desequilibrio hidrológico, daño a los ecosistemas vitales o sobreexplotación. Estos decretos fueron firmados con el propósito de atender “la problemática hídrica en los acuíferos con escasez del recurso, el control de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo, así como la sustentabilidad ambiental y la prevención de la sobreexplotación de los acuíferos”, se describe en el Acuerdo General publicado ese año en el Diario Oficial de la Federación.

Tras la aprobación de los decretos, se les otorgó un plazo a quienes tuvieran acceso a la extracción de agua en alguno de estos pozos sin concesión para que regularizaran su registro y pudieran obtener la constancia conocida como Folio 8, la cual permite realizar obras de extracción en zonas de libre alumbramiento. Asimismo, se estipuló en estos decretos que Conagua podía conceder nuevas concesiones de extracción, sin embargo era necesaria la creación de un reglamento que permitiera evaluar y administrar estas concesiones de manera que no se pusiera en riesgo su sustentabilidad. Este reglamento no existía hasta diciembre de 2019 —seis años después de la firma del decreto—, pero esto no detuvo la entrega de concesiones.

El agua es un recurso escaso e insustituible, con una múltiple y creciente demanda que no solamente hace que su gestión pueda ser complicada, también se incrementa la posibilidad de que existan actos de corrupción en su extracción y en su abastecimiento, explica la Academia Mexicana de las Ciencias. Dentro de estos actos de corrupción entra la asignación de concesiones, donde muchas veces se otorgan sin contar con elementos suficientes para dictaminar si el cuerpo de agua está en las condiciones necesarias para ser explotado.

“Se dieron constancias de registros por arriba, por abajo, por todos lados, incluso de obras que ni siquiera existían”, comentó Eugenio Barrios Ordóñez, quien en 2019 era el subdirector general de administración en Conagua, en entrevista para el reportaje de MCCI. Entre 2013 y 2018 se registraron cerca de 4 mil 300 concesiones en el estado de Chihuahua, de las cuales por lo menos 482 fueron entregadas en áreas con veda, es decir áreas donde no estaba permitida la extracción de agua. En otras palabras, cerca del 12% de las concesiones fueron otorgadas de manera irregular.

El reportaje de MCCI también describe que, además de las concesiones irregulares que fueron otorgadas, en Chihuahua se incrementó el tráfico de documentos de Folio 8, falsos y originales. Uno de los casos más notorios es el de la persona identificada como Marco Antonio R.N., persona que se hacía pasar por funcionario de Conagua para vender documentos falsos de concesiones de agua. Esta persona fue posteriormente aprehendida por sus prácticas fraudulentas.

En la Ley de Aguas Nacionales no se menciona la “venta” de concesiones; sin embargo, en la realidad sí se da esta práctica. El costo de la concesión depende del lugar donde se encuentra y el volumen de agua autorizada. Por ejemplo, en el Bajío un metro cúbico de agua se cotiza alrededor de los 12 y 20 pesos, por lo que un título para aprovechar 200 mil metros cúbicos de agua al año puede llegar a costar alrededor de 4 millones de pesos. Ahora, si nos vamos a zonas con un mayor estrés hídrico, como Sonora, Coahuila y Tamaulipas al norte del país, y Jalisco, Guanajuato, Aguascalientes y Zacatecas en el centro, el costo de la extracción por metro cúbico se encuentra entre los 25 y 60 pesos, debido a la escasez del recurso y las tarifas asignadas por los gobiernos locales para incentivar su cuidado. En estos estados, el costo ilegal de los títulos de explotación asciende hasta los 12 millones de pesos. Es así como este recurso puede tornarse en un negocio lucrativo, tanto para quienes

venden los derechos de las concesiones, como para quienes reciben los beneficios de la explotación.

Las concesiones de explotación de agua son otorgadas para diferentes usos, como el agrícola que según la Ley de Aguas Nacionales permite un mayor volumen de extracción, sin que se le dé prioridad al uso doméstico o uso público urbano. El laboratorio de políticas públicas Ethos explica que esta situación pone en peligro el derecho humano al agua. Este problema se profundiza en las zonas con mayor sequía, y donde se suele disputar mayormente el uso del agua entre distintos sectores e industrias.

Un ejemplo muy claro se encuentra en la Ley Minera, en la que se prioriza el uso del agua para este sector, sin importar que esto afecte la apropiada distribución en comunidades cercanas. Este es el caso de la Minera Peñasquito en Zacatecas. MCCI realizó otro reportaje en el que describe cómo esta minera ha recibido una enorme cantidad de concesiones de explotación por parte de Conagua sin tener en cuenta las necesidades de las comunidades ejidales con las que comparten territorio. Los habitantes de San Juan de Cedros, poblado vecino a esta mina, describen que no cuentan con acceso adecuado al agua potable. Explican que tienen servicio de tres a cuatro horas al día y que la población depende del agua que otorga la mina. Asimismo, comentan que los constantes problemas de salud de sus pobladores y de aquellos de las comunidades vecinas se deben al agua que brinda la mina. La Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ), ha realizado estudios químicos en los que se muestra que, efectivamente, existe una alta concentración de arsénico, mercurio y plomo en esta agua y que podrían ser la causa de los malestares de niños y adultos en San Juan de Cedros.

En el estado de Chihuahua encontramos casos similares de poblaciones afectadas por las concesiones otorgadas a grandes empresas. A unos cuantos kilómetros de la capital se ubica el poblado Sauz. Esta es una comunidad que se ha distinguido por mucho tiempo, más de cinco décadas, por su trabajo agrícola. Sin embargo, desde hace varios años los agricultores han explicado que ya no les es posible dedicarse a esta actividad. Múltiples ocasiones han denunciado ante las autoridades locales la perforación de pozos ilegales en su comunidad, sin embargo no han sido escuchados, por lo que prefieren vender sus tierras y los pocos títulos de concesión para extracción de agua con los que cuentan.

Sauz tiene algunos de los acuíferos más importantes del estado para abastecer a los agricultores de la zona e inclusive llevar agua a la ciudad de Chihuahua. Desde hace aproximadamente 10 años, hectáreas vecinas a la comunidad han sido ocupadas por grandes empresas para la plantación de nogales. A partir de la entrada de estos nuevos actores en la zona el mercado de los títulos de aprovechamiento de agua ha explotado: a múltiples agricultores se les han acercado “gestores” con el fin de que estos hagan una transmisión de sus derechos de explotación.

En estos mismos 10 años, REPDA registró que en la delegación local de Chihuahua se otorgaron 437 títulos de concesión. MCCI muestra que en el acuífero El Sauz-Encillas, el cuál no está en condiciones de explotación debido a su déficit de agua, se registraron 31 concesiones que se repartieron entre las empresas Agroindustrias BVM S.A. de C.V. y Ronsi S.A. de S.C. De estas dos empresas su principal accionista es Sergio Aguilar Weber, un empresario local cercano al exgobernador priísta César Duarte.

Este empresario se encontraba involucrado con la plantación de nogales, específicamente con la empresa Agroindustrias BVM S.A. de C.V. Sin embargo,

existen inconsistencias en cuanto a la localización de los pozos de los cuáles tienen títulos a su nombre y la ubicación de las hectáreas para la plantación de nogales, según los datos publicados por la REPDA.

El registro que realiza REPDA acerca de los derechos de explotación de mantos acuíferos suele estar incompleto. Una auditoría hecha en el 2016¹, revela que de las 37,312 solicitudes recibidas por REPDA para la inscripción de títulos de concesión y asignación en ese año, alrededor del 25% no fueron atendidas debido a la falta de personal para su procesamiento. Este tipo de fallas e ineficiencia puede generar incentivos para que quienes buscan obtener concesiones de explotación por medios lícitos busquen arreglos alternativos, más veloces, como crear pozos clandestinos o acceder al mercado negro de agua.

Esto también ha ocasionado que, en alrededor de la mitad de los acuíferos, se desconozca si la recolección de agua ha sido realizada con la concesión correspondiente, que se haya seguido los límites permitidos de extracción o que se haya cumplido con las obligaciones fiscales pertinentes. La falta de información de Conagua nos muestra la incapacidad institucional que se tiene, la cantidad de inconsistencias que hay en la gestión del agua y lo fácil que es abusar de la explotación de este recurso en nuestro país.

Desde 2012 tanto agricultores y ejidatarios como organizaciones civiles en Chihuahua han denunciado la construcción de aproximadamente 1500 pozos ilegales. Después de haber realizado estas denuncias se percataron que Conagua había entregado casi 400 constancias a empresarios en la misma zona donde se había identificado la extracción ilegal del agua. Al día de hoy agricultores y ejidatarios

¹ folio: 16-5-16B00-07-0410

del estado siguen denunciando irregularidades: señalan que “tan solo en la cuenca del río del Carmen (...) hay al menos 500 pozos ilegales”.

Estas acciones se pueden observar a lo largo de todo el país, principalmente en las zonas más afectadas por la sequía y el incremento de las temperaturas como resultado del cambio climático. Así como en el caso de Chihuahua, en el estado de Guanajuato se ha observado la existencia de acaparamiento de concesiones y la explotación ilegal de acuíferos. Esto ha llevado a que hoy en día sea muy difícil conseguir una concesión, ya que la composición geográfica de la zona y la gran explotación han hecho que Conagua ponga en veda estos acuíferos. Sin embargo, ya que Guanajuato cuenta con una gran industria agrícola, existe una altísima demanda de agua para riego, y con las complicaciones existentes para obtener una concesión, se han incrementado las prácticas ilícitas. Para 2018, Conagua estimó que se encuentran alrededor de 4 mil pozos irregulares, lo que convierte a este estado en el principal extractor ilegal de agua.

Asimismo, a nivel nacional se ha observado que los niveles de agua extraída de los mantos acuíferos ha sido por encima de los volúmenes permitidos, debido a la incapacidad que tienen las autoridades para medir si el agua que se extrae en cada concesión corresponde o no con la que fue otorgada. Según los datos reportados por Conagua en 2017, se muestra que no existe certeza acerca de la cantidad de agua que consumen el 93% de usuarios industriales, agroindustriales y de servicios.

La existencia de procesos opacos, constantes irregularidades y discrecionalidad en la entrega de concesiones, afecta no solamente la cantidad de agua que se está consumiendo y la sustentabilidad de este recurso. Estas prácticas se convierten en un tema de injusticia social. Quienes se ven más afectados por la falta de acceso al agua, por la sobreexplotación y por el acaparamiento, son las comunidades más vulnerables. Entre ellas, comunidades agrícolas que se ven opacadas por el

acaparamiento de concesiones por parte de grandes empresas, tanto del sector agrícola, minero, refresquero, o poblaciones urbanas como las del sur de la Ciudad de México con acceso irregular a un recurso sobreexplotado y mal administrado desde su extracción.

Bibliografía

Academia de Ingeniería en México. (2017). "Seguridad hídrica en México". Documentos de enfoque.

Recuperado de: https://www.ai.org.mx/sites/default/files/12_seguridad_hidrica_final_2.pdf

ASF. (2016). "Gestión Integral y Sustentable del Agua: Administración del Agua". Núm. 410-DE. 5 y 6.

México: Auditoría Superior de la Federación. Recuperado de:

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_0410_a.pdf

Cerbón, M. y Gómez, T. (2020). "Agua para la mina". *Los explotadores del agua*. Mexicanos Contra la

Corrupción. Recuperado de: <https://contralacorrupcion.mx/explotadores-agua-mexico/minera-penasquito-mazapi-zacatecas-agua.html>

Chavez, L. (2021). "Drought Conditions in Mexico and Its Effect on Agriculture". United States

Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. Report number: MX2021-0031.

Comisión Nacional del Agua. (2016). "Estadísticas del agua en México: Edición 2016". Secretaría de

Medio Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado de:

http://201.116.60.25/publicaciones/EAM_2016.pdf

Diario Oficial de la Federación. (2013). "Acuerdo General por el que se suspende provisionalmente el libre alumbramiento en las porciones no vedadas, no reglamentadas o no sujetas a reserva de los 175 acuíferos que se indican (Continúa en la Cuarta Sección)". Recuperado de:

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294659&fecha=05/04/2013#gsc.tab=0

El Sol de México. (2022). "Y el agua en México, ¿cuánto cuesta?". Recuperado de: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/en-mexico-el-costo-del-agua-varia-para-cada-estado-de-la-republica-8109477.html>

Ethos. (2020). "Corrupción en el sector agua: ¿Quién es responsable de la crisis?". Recuperado de: <https://www.ethos.org.mx/ethos-publications/corruccion-en-el-sector-agua-quien-es-responsable-de-la-crisis/>

Gómez Durán, T. y Mayoraga, P. (2020). "El desierto donde se trafica agua". *Los explotadores del agua*. Mexicanos Contra la Corrupción. Recuperado de: <https://contralacorrupcion.mx/explotadores-agua-mexico/trafico-de-agua-desierto-chihuahua.html>

Kimmelman, M. (2017). "Mexico City, Parched and Sinking, Faces a Water Crisis". *Changing Climate, Changing Cities*. The New York Times. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/interactive/2017/02/17/world/americas/mexico-city-sinking.html>

Comisión Nacional del Agua. (2012). "Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento". Gobierno Federal de México. Recuperado de: <http://www.conagua.gob.mx/conagua07/publicaciones/publicaciones/sgaa-37-12.pdf>

La Red de Agua de la Universidad Nacional Autónoma de México. (2018). "Apocalipsis del agua: la crisis que viene". *Gaceta UNAM*. Recuperado de: <https://www.gaceta.unam.mx/especial-agua-crisis/>

NASA. (2021). "Widespread Drought in Mexico". Earth Observatory. Recuperado de: <https://earthobservatory.nasa.gov/images/148270/widespread-drought-in-mexico>