

El nuevo cauce del agua en México: un análisis de las reformas en materia hídrica

Marco Lara

- En seguimiento a los compromisos efectuados por la Presidenta de México, Claudia Sheinbaum Pardo, primero como candidata y después en el cargo, el pasado 11 de diciembre se publicaron una serie de reformas a la Ley de Aguas Nacionales de 1992, a fin de ordenar las concesiones hídricas, así como fortalecer el derecho humano al agua en la nueva Ley General de Aguas.
- Bajo el nuevo marco legal se prohíbe suspender totalmente el suministro doméstico por falta de pago. Si bien esta medida reconoce derechos sociales, también puede generar incentivos no deseados y riesgos financieros para los gobiernos locales debido a una menor recaudación por derechos de agua, que representan en promedio el 23.0% de sus ingresos. Desde una perspectiva de política pública hay que valorar que un adecuado cobro de agua podría permitir llevar el líquido a más personas.
- Por su parte, las reformas a la Ley de Aguas Nacionales restringen la transferencia directa de títulos de concesiones entre particulares, centralizando su gestión por la CONAGUA. Con ello, se busca recuperar la rectoría del Estado en su asignación y privilegiar el consumo doméstico.
- Ante la presión de distintos sectores sociales y productivos, que argumentaban pérdida de certidumbre y de valor en sus terrenos con concesiones, las reformas publicadas establecen un control centralizado pero menor que el originalmente planteado en el proyecto de ley, aunque a expensas de la capacidad del Estado para hacer frente a contingencias como sequías.

El 11 de diciembre de 2025 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley General de Aguas, de reciente creación, mismo que incluye además modificaciones a la Ley de Aguas Nacionales de 1992. Estos cambios en el orden jurídico nacional corresponden con los compromisos anunciados desde la campaña electoral de la ahora Presidenta de México, Claudia Sheinbaum Pardo, así como a la presentación de un nuevo Plan Nacional Hídrico en noviembre de 2024. A continuación se analizan los principales puntos que parten de este nuevo marco legal.

El agua como derecho humano es fortalecido en la nueva Ley General de Aguas

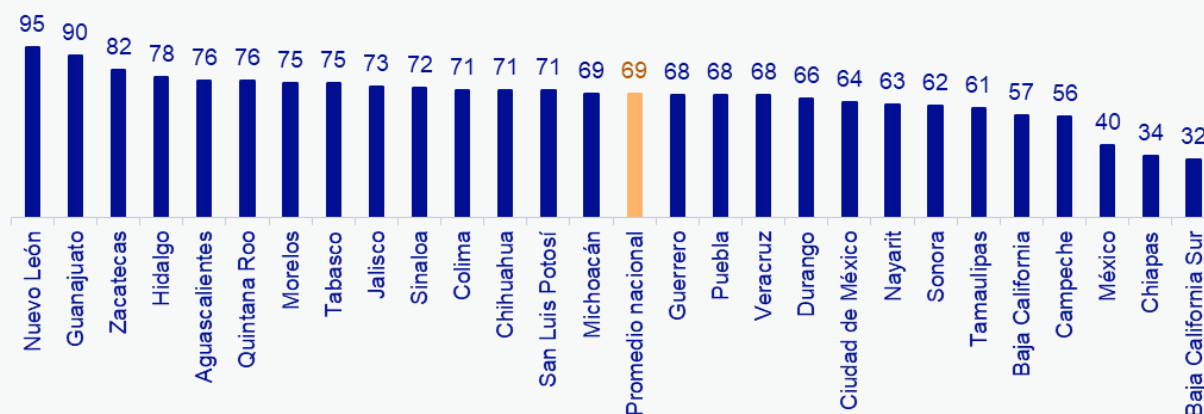
Con la nueva Ley General de Aguas, la cual consta de un total de 45 artículos, el Estado mexicano distribuye competencias entre los tres órdenes de gobierno, teniendo como base el artículo 4° párrafo octavo de la Constitución, el cual consagra el derecho humano al agua.

En este sentido, la ley prioriza el consumo personal y doméstico sobre otros usos. Esto es particularmente relevante si se considera que en México, en una tendencia similar a lo observado en otras partes del mundo, **el principal uso corresponde al sector agropecuario, con 65.7% del consumo total de agua, mientras que el uso público-urbano y doméstico representa el 14.7% del agua que se consume en el país.**

Entre las innovaciones que la nueva Ley General de Aguas introduce con respecto a la Ley de Aguas Nacionales de 1992, es que el agua deja de verse solo como un recurso bajo gestión técnica, ya que se incorpora una perspectiva social, poniendo énfasis en en grupos vulnerables, así como en la prioridad que tienen comunidades locales sobre la gestión del recurso hídrico.

Parte central de la Ley General de Aguas es el artículo 9, el cual establece que los organismos operadores de agua no podrán suspender totalmente el suministro de agua potable y el servicio de saneamiento por falta de pago, sino que en todo caso, deberán suministrar la cantidad mínima para consumo humano básico. Si bien esta medida reconoce la importancia del agua desde la óptica social, en términos presupuestarios ello puede generar incentivos no deseados para eludir el pago de agua y comprometer el estado de las finanzas de los operadores estatales y municipales de agua. Por ejemplo, **a nivel nacional, en 2023 únicamente el 69% del agua facturada se logró recaudar, con Nuevo León a la cabeza con 95%, mientras que en Baja California Sur el porcentaje es de apenas 32%** (CONAGUA, 2025b).

GRÁFICA 1. EFICIENCIA DE RECAUDACIÓN DE LOS ORGANISMOS OPERADORES DE AGUA, POR ENTIDAD FEDERATIVA*, 2023 (PORCENTAJE DEL MONTO FACTURADO QUE ES EFECTIVAMENTE RECAUDADO)



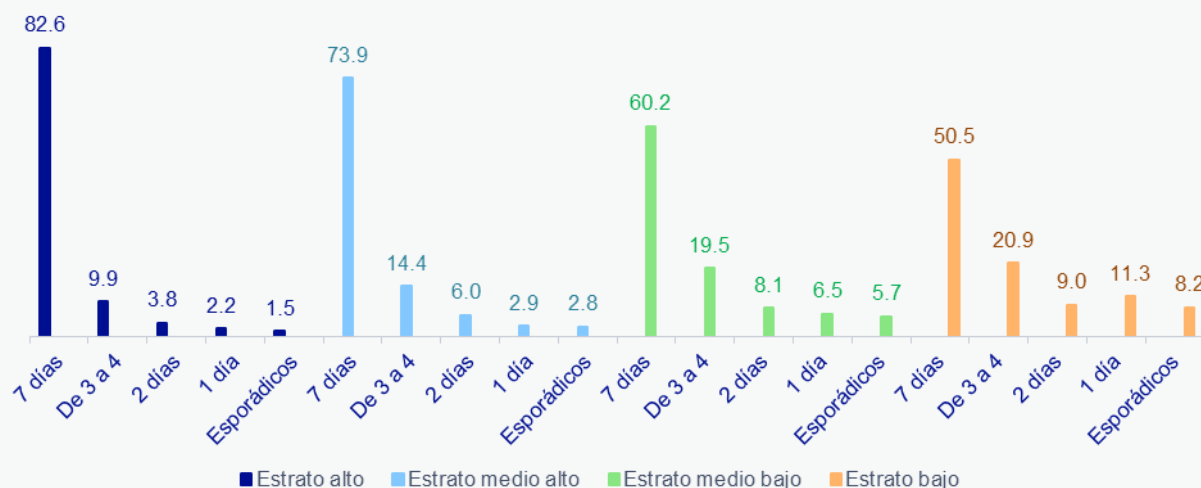
Fuente: BBVA Research con datos de CONAGUA (2025b)

*Para los estados de Coahuila, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala y Yucatán, no se cuenta con información

De acuerdo con datos del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP, 2023), **el cobro por derechos de suministro de agua significa en promedio, el 23.0% de los ingresos de los gobiernos estatales y municipales.** Prescindir de una parte de estos recursos no únicamente puede afectar directamente el suministro de agua potable en términos de calidad y cantidad, sino que además puede comprometer la capacidad de los gobiernos locales para atender otros servicios públicos.

Además, las diferencias en cuanto al nivel socioeconómico de los hogares no se reconocen explícitamente en la ley, lo cual puede resultar regresivo en términos de la asignación de presupuesto, al beneficiar por igual a hogares sin considerar estas características. Tal como se muestra en la Gráfica 2, **el 82.6% de los hogares de estrato socioeconómico alto en México reciben agua en su domicilio todos los días, mientras que en el estrato bajo, apenas la mitad de los hogares (50.5%) reciben agua del servicio público diariamente.** De forma opuesta, mientras que únicamente el 1.5% de los hogares de estrato alto reciben agua de manera esporádica, esta cifra sube a 8.2% entre los hogares de estrato bajo (INEGI, 2025). En este sentido, políticas que incentiven el no pago pueden resultar sumamente regresivas, además de reducir incentivos para un uso responsable del agua.

GRÁFICA 2. FRECUENCIA DE DÍAS A LA SEMANA QUE LOS HOGARES EN MÉXICO RECIBEN AGUA EN SU VIVIENDA, POR ESTRATO SOCIOECONÓMICO, 2024 (PORCENTAJE DEL TOTAL DE HOGARES EN EL MISMO ESTRATO SOCIOECONÓMICO)



Fuente: BBVA Research con datos de INEGI (2025)

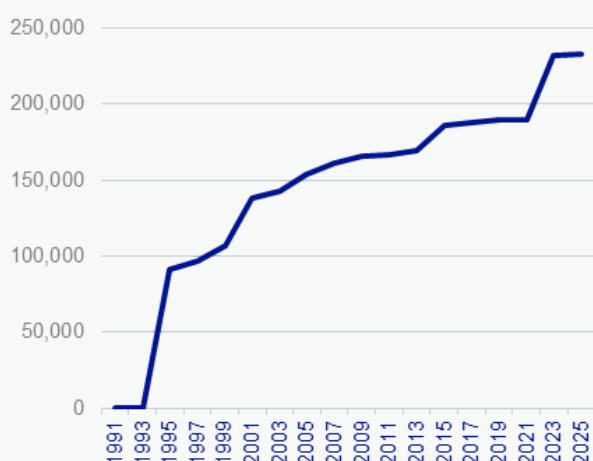
CONAGUA ajusta y centraliza la asignación de concesiones

En lo que respecta a la reforma de la Ley de Aguas Nacionales, la cual se centra en la gestión técnica del recurso hídrico, se establece un nuevo régimen para la administración de concesiones de agua, el cual indica que **se elimina la posibilidad de vender, ceder o transmitir concesiones y asignaciones de agua entre particulares.** En caso de compraventa de predios con estos derechos o sucesiones, la CONAGUA asignará el volumen expidiendo un

nuevo título. Con ello las concesiones y asignaciones de agua dejan de operar como activos transferibles, recuperando la autoridad el control en su gestión.

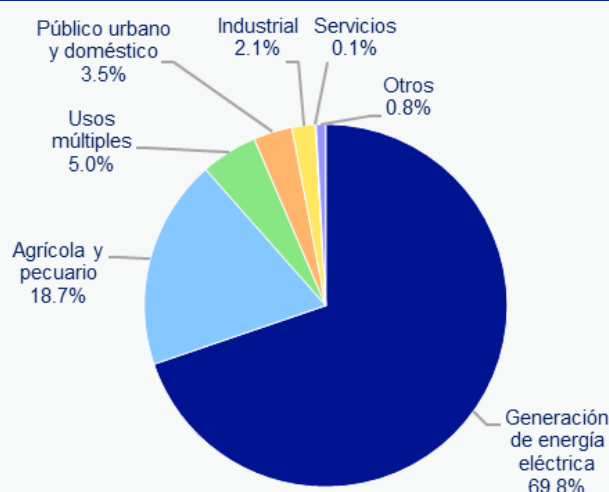
Como referencia, desde 1991 a septiembre de 2025, se tiene registro de un total de 232,537 millones de metros cúbicos de agua con concesiones activas¹, lo cual equivale a aproximadamente 68 millones de albercas olímpicas². Los mayores incrementos registrados son en 1994, tras el precedente de la Ley de Aguas Nacionales de 1992 que abre el camino a las concesiones de agua y más adelante en el periodo entre 2021 y 2023. En cuanto al uso del agua concesionada desde 1991 a la fecha, el 69.8% se destina a la generación de energía eléctrica, mientras que la agricultura emplea el 18.7%, seguida por usos múltiples con 5.0%, el uso público doméstico y urbano con 3.5% y la industria con 2.1%.

GRÁFICA 3. VOLUMEN TOTAL ACUMULADO DE AGUA CON CONCESIONES ACTIVAS EN MÉXICO, POR AÑO DE REGISTRO, 1991-2025 (EN MILLONES DE METROS CÚBICOS)



Fuente: BBVA Research con datos de CONAGUA (2025a)

GRÁFICA 4. PRINCIPALES USOS DE LAS CONCESIONES DE AGUA ACTIVAS EN MÉXICO, 1991-2025 (%)



Fuente: BBVA Research con datos de CONAGUA (2025a)

Las reformas a la Ley de Aguas Nacionales también establecen limitaciones a los cambios de uso en las concesiones, ya que estas no se podrán modificar de manera discrecional por el titular. Se crea también un fondo de Reserva de Aguas Nacionales, el cual consiste de volúmenes de agua de concesiones extinguidas, cedidas temporalmente y de reasignaciones, mismos que no estarán disponibles para concesiones y serán controladas por el Estado, a fin de dirigir los recursos hídricos a consumo humano, agricultura y emergencias hídricas, como sequías. En este mismo sentido, se podrán disminuir o cancelar volúmenes concesionados a fin de atender las prioridades señaladas anteriormente.

Se fortalece también el régimen de sanciones y delitos hídricos, con penas de hasta 30,000 UMAs (aproximadamente 3.4 millones de pesos) por delitos graves como aprovechamiento sin

¹ Incluye actualizaciones retroactivas por lo que la información histórica puede cambiar en informes posteriores

² Este cálculo considera las medidas oficiales establecidas por la Federación Internacional de Natación, de acuerdo a la cual, una alberca olímpica debe medir 50 metros de largo, por 25 metros de ancho, teniendo además una profundidad de 2.75 metros, lo cual equivale a 3,437.5 metros cúbicos de agua por alberca.

títulos, uso mayor al volumen autorizado, transmisión ilegal de concesiones y cambio de uso no autorizado. En caso de reincidencia la multa podrá incrementarse hasta en una tercera parte adicional, junto con la revocación del título y clausura definitiva. Cuando se trate de servidores públicos que otorguen concesiones, asignaciones, prórrogas o permisos a cambio de dádivas, se establece una pena desde dos hasta ocho años de cárcel.

También se sustituye el anterior Registro Público de Derechos de Agua (REPDa) por el Registro Nacional del Agua (RNA). El cambio implica más que un renombramiento, pues pasa de ser un registro basado en derechos (concesiones y asignaciones), a un registro integral que incluye derechos, actos administrativos, estudios de disponibilidad, zonas de veda y de reserva, así como reasignaciones y sistemas comunitarios.

El paso al nuevo RNA aumenta también la carga registral y de cumplimiento de los titulares de concesiones y asignaciones de agua, ya que, si bien se establece una ventanilla única para la gestión de los títulos, los criterios y validaciones se vuelven más estrictas. Ello es también reflejo de **un modelo más centralizado y vigilante sobre las concesiones y asignaciones**, dado que, como se señalaba anteriormente, estas dejan de ser activos transferibles en el cuasi-mercado que operaba previo a las reformas de la Ley de Aguas Nacionales.

El ordenamiento de concesiones se diluye ante reacciones de sectores sociales y productivos

El proyecto original de reforma a la Ley de Aguas Nacionales y de la nueva Ley General de Aguas fue presentado a inicios de octubre, con medidas que más adelante se modificaron, ello debido a las diversas reacciones que presentaron entre distintos grupos, especialmente de organizaciones del sector agrícola y agropecuario, las cuales mostraron su descontento ante los cambios en las transmisiones de las concesiones de agua, argumentando pérdida de valor en sus tierras.

Las organizaciones inconformes señalaron que la reforma inducía incertidumbre sobre el uso de agua en sus tierras, generando también dudas sobre la disponibilidad de agua para poder mantener sus cultivos. Aunado a ello, argumentaron falta de un adecuado proceso de consulta, tanto con comunidades rurales como con el sector productivo, mencionando también centralismo y falta de consideración sobre contextos regionales y locales.

Por ejemplo, en el texto del proyecto de ley presentado inicialmente en octubre, la prioridad del uso doméstico aparece como regla casi absoluta, de forma que la reducción o cancelación de concesiones se plantea de forma más directa ante riesgos de abasto para el consumo humano. En cambio, en el texto final publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 2025) y ante la presión ejercida, se mantiene esta prioridad, aunque se exige valoración técnica previa, así como información oportuna a los usuarios.

Otro aspecto que presentó cambios fue el régimen de transferencia de derechos, ya que en el proyecto inicial la no transmisibilidad era más rígida en su concepción. Lo anterior tuvo también

modificaciones, al establecerse un sistema formal de reasignaciones, centralizado por la CONAGUA, el cual regula cambios de titulares, sucesiones y fusiones o escisión de sociedades.

Una modificación adicional se encuentra en la reducción de concesiones por sobreexplotación, la cual, en el texto inicial, se basaba en un enfoque preventivo y pro-persona, mientras que en el documento oficial la reducción de volúmenes concesionados se regula por decretos específicos (de veda, zonas reglamentadas o de reservas) y está sujeta a procedimientos formales, es decir, que se mantiene la prioridad al uso doméstico, pero dentro de esquemas regulatorios. Con lo anterior, se fortalece la gobernanza del agua en términos jurídicos, atendiendo a las demandas de sectores productivos, pero por el contrario, se reduce la capacidad de la CONAGUA para efectuar redistribuciones inmediatas en caso de situaciones críticas como sequías.

Consideraciones finales

Ante un nuevo marco legal en materia de agua en México, deben destacarse los esfuerzos para privilegiar el consumo doméstico y reconocer el derecho humano al agua, ello en particular dado el contexto de sequía que ha enfrentado el país en los últimos años.

Sin embargo, como se mencionaba anteriormente, existen riesgos para los gobiernos locales, ya que, en promedio, el cobro de derechos de agua representan una cuarta parte de los ingresos de estos gobiernos. Adicionalmente, existe una amplia heterogeneidad en cuanto a las capacidades recaudatorias a nivel local, por lo que la medida para prohibir el corte del suministro por falta de pago, si bien reconoce derechos sociales, **en materia presupuestaria puede aumentar las presiones que ya existen sobre las finanzas de los gobiernos estatales y municipales.**

Como también se señalaba, el que las medidas de no corte del servicio público se extiendan a toda la población sin considerar las diferencias de estratos socioeconómicos alrededor del país, puede volver regresiva esta medida, por lo que, en todo caso, estas acciones deberían focalizarse los hogares de menores ingresos. Dado lo anterior, **es necesario tener una política de precios adecuada, donde estos reflejen el costo de llevar agua a los usuarios.** Desde luego que se puede y debe tener una política de subsidios a los usuarios de menores ingresos, pero estos subsidios deben ser transparentes.

Sobre la regulación de las concesiones de agua, se identifican retos en cuanto a la cantidad que demandan los usuarios frente a la centralización que llevará a cabo la CONAGUA. Si aumenta la vigilancia y control que el Estado ejerce sobre las concesiones, se puede tener una mayor capacidad de acción ante contingencias como sequías, permitiendo la reasignación de agua hacia regiones con mayor necesidad del recurso. Sin embargo, de lograrse lo anterior, los titulares de las concesiones demandan que ello reduciría su capacidad de acción individual, lo cual frena la certidumbre sobre actividades productivas, además de que aumentaría la carga regulatoria.

De esta forma, el gran reto que surge de ahora en adelante es poder **balancear la demanda tanto de los hogares como de los sectores productivos**, sin que ello sea excesivamente

burocrático para los segundos, pero sin que tampoco se comprometa la viabilidad financiera de los operadores locales de agua potable, e incluso de la propia CONAGUA. Es decir, **asegurar simultáneamente justicia social, viabilidad financiera y resiliencia hídrica en el corto y mediano plazo**. Solo el tiempo aclarará el nuevo cauce del agua en México.

Fuentes consultadas

CIEP (2023). *Cobro por el derecho al uso y aprovechamiento del agua: Mapeo de recursos*. <https://ciep.mx/cobro-por-el-derecho-al-uso-y-aprovechamiento-del-agua-mapeo-de-recursos/>

CONAGUA (2025a). *Registro Público de Derechos de Agua (REPDa)*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1044537/DSAPAS_2025.pdf

CONAGUA (2025b). *Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Edición 2025*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1044537/DSAPAS_2025.pdf

DOF (2025). *Decreto por el que se expide la Ley General de Aguas y, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5775799&fecha=11/12/2025#gsc.tab=0

INEGI (2025). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2024*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2024/#microdatos>

AVISO LEGAL

El presente documento no constituye una "Recomendación de Inversión" según lo definido en el artículo 3.1 (34) y (35) del Reglamento (UE) 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre abuso de mercado ("MAR"). En particular, el presente documento no constituye un "Informe de Inversiones" ni una "Comunicación Publicitaria" a los efectos del artículo 36 del Reglamento Delegado (UE) 2017/565 de la Comisión de 25 de abril de 2016 por el que se completa la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los requisitos organizativos y las condiciones de funcionamiento de las empresas de servicios de inversión ("MiFID II").

Los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos u opiniones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA en su sitio web www.bbvarresearch.com.