



*Autor:*  
Amalia Salgado López  
*Fecha de publicación:*  
16 de octubre de 2022

## Los mercados y bancos de agua en México: Apuntes para la reflexión

En México, la Ley de Aguas Nacionales permite que los títulos de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas puedan transmitirse en forma definitiva total o parcial (art. 33).



*Organizaciones internacionales en todo el mundo han llamado la atención sobre la escasez de agua que amenaza a millones de personas que viven en comunidades rurales vulnerables (FAO, 2013).*

Como señala [Pedrozo \(2022\)](#), si bien el incremento en las extracciones del agua –ligado al aumento de la población y su consecuente cambio en los patrones de consumo, al crecimiento económico y a la expansión de superficies agrícolas– impacta en la disponibilidad de agua, se debe poner mayor atención sobre la naturaleza política de la escasez del agua.

A partir de hace algunos años, la ecología política ha abonado a comprender el discurso político de la escasez del agua, el cual influye en prácticas sociales y decisiones políticas para lograr el “desarrollo”. Desde este enfoque, la escasez y la abundancia de agua pueden entenderse como el resultado de dinámicas materiales y simbólicas impulsadas por fuerzas locales, nacionales e internacionales, con diferencias de poder económico y político, que tienen diversas representaciones, prácticas culturales y políticas e intereses económicos con respecto al agua ([Buds 2004](#); [Kaika, 2005](#); [Bakker, 2010](#); [Galvan, et al., 2020](#)).



Si bien el despliegue de conocimiento formado alrededor de la idea de escasez del agua ha contribuido a crear percepciones de escasez en algunas regiones, también lo ha sido para crear percepciones de abundancia en otras. Tales ideas, avaladas por marcos normativos, se pueden materializar en prácticas entre los diferentes usuarios del agua a través de mercados de derechos de agua que operan en una región.

Uno de los argumentos a favor de la formación de mercados de derechos de agua expone que cuando múltiples usuarios de distintos sectores compiten en un ambiente dinámico por un recurso cada vez más escaso, se requieren enfoques más flexibles que consideren la reasignación del agua que ya está en uso a través de los mercados de derechos de agua para lograr un uso económicamente más eficiente de los recursos hídricos disponibles (Donoso, 2004).

Por otro lado, los resultados de los estudios que emanan desde la ecología política visibilizan las asimetrías de poder que reproducen ganadores y perdedores y poseedores y desposeídos hídricos (Prieto, 2017), así como las consecuencias de la mercantilización y la concentración de agua por parte de algunos grandes usuarios que despojan a comunidades y que han deteriorado las cuencas y acuíferos, lo cual perturba al ciclo del agua y, por ende, limita la disponibilidad del recurso e impacta a los ecosistemas.

A partir de este contexto, el Seminario de Investigación sobre Instrumentos Económicos de Política Pública Hídrica, Componente Transacciones: Mercados y Bancos de Agua, impulsado en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), ha concentrado sus esfuerzos en analizar los mercados y bancos de agua como instrumentos de política pública hídrica bajo un enfoque de gobernabilidad y sustentabilidad ambiental, con el fin abrir un espacio de análisis y de diálogo colectivo para construir opciones basadas en el conocimiento y en la ética hídrica para lograr el bien común, cuyos resultados sirvan a los tomadores de decisiones, así como a la discusión abierta y colaborativa.

Los primeros avances de las investigaciones del Seminario fueron presentados en el 1er Coloquio de Instrumentos Económicos de Política Hídrica: Análisis y Revisión al Régimen de Transacciones, que se transmitió el 14 de octubre a través de las redes del IMTA, cuyos resultados investigativos se exponen a continuación.

### Los mercados de agua en México: surgimiento en la ley

En México, la Ley de Aguas Nacionales permite que los títulos de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas puedan transmitirse en forma definitiva total o parcial (art. 33), y de acuerdo con el art. 35, “esta transmisión de los derechos para explotar, usar o aprovechar aguas del subsuelo en zonas de veda o reglamentadas, se convendrá conjuntamente con la transmisión de la propiedad de los terrenos respectivos y en todo caso será en forma definitiva, total o parcial”.

Las anteriores disposiciones legales habilitan el surgimiento de un mercado que posibilita la transferencia de agua entre los diferentes usuarios dentro de una misma cuenca hidrológica o acuífero, e incluso el intercambio en ciertos periodos de tiempo a conveniencia, sin la necesidad de transmitir derechos, pues el titular de una concesión puede proporcionar a terceros en forma provisional el uso total o parcial de las aguas concesionadas (último párrafo del Art. 33).

Esta reasignación del agua ha permitido convertirla en un bien económico, como parte de un proceso productivo y económico, en el cual se reinventa a la naturaleza, en este caso al agua, en clave instrumental, pues al requerirse para la producción de otros bienes, se torna eficiente, racional y rentable.



Como se puede apreciar, tal carácter del agua es posible a través de su regulación en la Ley de Aguas Nacionales. A partir del reconocimiento de la necesidad de realizar un análisis histórico en la normatividad de México para identificar cómo se ha concebido y construido discursivamente el agua, Erica Serrano y Alberto Rojas, desde la teoría jurídica, la doctrina del derecho y la justicia, presentaron evidencia del momento en que el agua dejó de ser un elemento de la naturaleza para convertirse en un recurso natural en la normatividad mexicana.

Si bien este análisis doctrinario jurídico permite establecer la ruptura ideológica de los constituyentes hacia una mercantilización del agua como un bien económico susceptible de transferirse y reasignarse a otros usuarios del agua, ¿qué implicaciones se originan cuando a pesar de un marco normativo emergen mercados negros de agua?, o más aún, ¿por qué emergen estas prácticas fuera de la ley?, ¿cómo definimos a estos mercados negros? Desde la teoría económica, David Vargas presentó información que muestra los efectos negativos de un mercado negro del agua, así como las causas que lo originan.

Bancos de agua: análisis del instrumento en los distritos de riego y disponibilidad de agua en acuíferos  
Otros instrumentos económicos permitidos por la Ley de Aguas Nacionales son los denominados "bancos de agua". En el artículo 37 BIS se establece que "La Comisión" podrá establecer definitiva o temporalmente instancias en las que se gestionen operaciones reguladas de transmisión de derechos que se denominarán "bancos del agua", cuyas funciones serán determinadas en los reglamentos respectivos.

Como parte del Seminario se realizó una investigación en el Distrito de Riego 011, Alto Río Lerma, Guanajuato, para conocer cómo operan los bancos de agua e identificar las reglas formales e informales. Los primeros resultados de este trabajo fueron presentados por Amelia Reyes, cuyo trabajo establece la necesidad de contar con transmisiones temporales de derecho, ya que el Distrito de Riego se encuentra ubicado en una zona de veda con problemas de escasez de agua, y en dónde no se pueden otorgar más títulos de concesión. No obstante, cabe analizar si el modo de operación del banco resulta eficiente y cuestionarnos si un banco de agua debe ser operado por un particular, como es la Sociedad de Responsabilidad Limitada del Distrito de Riego, o si se requieren establecer controles de operación por parte del Comité Hidráulico para garantizar la equidad en la distribución a pequeños y medianos agricultores.

Sobre otra línea de investigación, Salvador Navarro y Ana Wagner realizaron un interesante análisis sobre la oferta y la demanda del agua en el periodo de 2009 a 2020 en México para identificar si ante el incremento de la sobreexplotación de agua en acuíferos, los bancos de agua podían funcionar como una medida para fortalecer la sustentabilidad hídrica y la gobernanza del agua. Luego de su análisis, concluyen que la evolución de la oferta y de la demanda de las transmisiones de derecho inscritos en los bancos de agua manifiesta la falta de uso de esta instancia como un instrumento para facilitar y transparentar la transmisión de derechos. Más aún, los bancos de agua no han logrado fortalecer la sustentabilidad hídrica, pues se ha incrementado el número de acuíferos sobreexplotados y el volumen del déficit.

### **Apuntes para la reflexión**

Los mercados y bancos para la gestión del agua son instrumentos permitidos en la Ley de Aguas Nacionales desde hace un poco más de dos décadas. El análisis de sus efectos dentro de políticas



públicas muestra que, al menos en términos de sustentabilidad hídrica, se requiere su reformulación y que, ante escenarios de escasez, se requieren controles para garantizar la equidad en la distribución y acceso al agua en una región dada.

Cabe preguntarnos si el discurso de la escasez que sustenta el establecimiento de la mercantilización del agua y que permite el dominio de poder económico requiere ser replanteado desde la multidimensionalidad que origina el acceso inequitativo e ineficiente del agua, pues la escasez de agua ha sido utilizada para fomentar intereses políticos y económicos particulares, y su percepción es fabricada para alimentar e impulsar varias agendas políticas (Urteaga, 2014).

Finalmente, es oportuno revisar críticamente que el contexto histórico en el que emergieron planteaba que el establecimiento de los derechos de propiedad privada del agua, así como los mecanismos de asignación del mercado y la fijación de precios lograrían un crecimiento económico y la eficiencia y conservación del medio ambiente. De ese contexto neoliberal a la actualidad cabe preguntarnos si efectivamente la conservación del medio ambiente se ha logrado y si conviene continuar con esa marcada tendencia a la separación entre la sociedad y la naturaleza, o bien, si el agua, como parte de la naturaleza, debe ser vista desde sus múltiples dimensiones y no solo como un bien económico.

#### Referencias:

- Bakker, K. (2010). The limits of 'neoliberal natures': Debating green neoliberalism. *Progress in Human Geography*, 34(6), 715-735.
- Budds, J. (2004). Power, nature and Neoliberalism: The political ecology of water in Chile. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 25(3), 322-342. <http://10.0.4.87/j.0129-7619.2004.00189.x>
- Donoso, G., Jouravlev, A., Peña, H., & Zegarra Méndez, E. (2004). Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur. CEPAL.
- FAO (2013) Afrontar la escasez de agua. Un marco de acción para la agricultura y la seguridad alimentaria, consultado 16 de octubre de 2022, <https://www.fao.org/3/i3015s/i3015s.pdf>
- Galvan, J. G., & Anaya, M. C. (2020). Ecología política del agua: metabolismo social, ganadores y perdedores en la disputa por el agua del Río Santiago, Jalisco, México. *Expresión Económica. Revista de Análisis*, 44, 19-31.
- Kaika, M. (2005). *City of flows: Modernity, nature, and the city*. Psychology Press.
- Pedrozo, A. (2022) Escasez de agua y presas, *Perspectivas*, No, 23, 2022, <https://doi.org/10.24850/b-imta-perspectivas-2022-23>
- Prieto, M. (2017). El riego que el mercado no quiere ver: historia del despojo hídrico en las comunidades de Lasana y Chiu-Chiu (Desierto de Atacama, Chile). *Journal of Latin American Geography*, 16(2), 69-91.
- Urteaga, P. (2014). Creadores de paisajes hídricos: Abundancia de agua, discursos y el mercado en las cuencas de Ica y Pampas. *Escasez de agua en la cuenca del río Ica*, 227-268.