

ARTÍCULOS

EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN MÉXICO: SU USO POLÍTICO EN LA CIUDAD DE PUEBLA, 1973-1999¹.

Enrique Guillermo Muñoz
El Colegio de Tlaxcala
enriqueguillermo2@yahoo.com

Resumen. La caída del poder local avilacamachista, en 1973, y la desaparición de su control sobre la configuración del servicio, revela la dimensión política de la gestión del agua potable en México, a través de un proceso de constante reconfiguración de actores en torno a su prestación, moviéndose entre escala local y nacional. Tras las cuatro décadas de los ingenieros Feldmann -padre e hijo- en el servicio municipal, los sucederán trianualmente los universitarios hasta el año de la descentralización municipal, 1983, cuando un recién ex Senador lo dirigirá a través de un ex funcionario federal. Un Comité de notables locales los sustituye en 1988, sin embargo, la reconfiguración local termina en 1994, año en que el gobernador, y aspirante a la presidencia de la República, se pone a la cabeza del servicio. Dicho acto, contra el texto constitucional, es convalidado por la mayoría de ministros de la Suprema Corte.

Palabras clave: Puebla ciudad, variable política, agua potable, configuración.

Title: WATER SERVICE PROVISION IN MEXICO: ITS POLITICAL USE IN THE CITY OF PUEBLA: 1973-1999.

Abstract. The fall of the avilacamachista local power, in 1973, and the disappearance of its control on the configuration of the service, reveal the political dimension of the management of the potable water in Mexico, through a process of constant reconfiguration of actors around its supply, moving between local and national scale. After the four decades of Feldmann engineers - father and son - in the municipal service, will triannually succeeds by the local university engineers, until the year of the municipal decentralization, 1983, when just an ex-Senator directs it through an ex- federal employee. A Committee of local notables replaces them in 1988, nevertheless, the local reconfiguration finishes in 1994, year in which the governor, and aspiring to the presidency of the Republic, takes the lead of the service. This act, against the constitutional text, is confirmed by most of ministers of the Supreme Court.

Keywords: Puebla City, political dimensions, water Supply, configuration.

¹ Este trabajo forma parte del proyecto de investigación Promep (SEP): "Identidades múltiples y Estado-Nación. Los proyectos de nación y la implementación de políticas públicas para concretarlos en el México contemporáneo (siglos XIX-XX)", dirigido por Evelyne Sanchez en la FFyL-BUAP. Agradezco las evaluaciones anónimas de la Revista *Naveg@mérica*.

Recibido: 15-05-2009

Aceptado: 20-06-2009

Cómo citar este artículo: GUILLERMO MUÑOZ, Enrique. El servicio de agua potable en México: su uso político en la ciudad de Puebla, 1973-1999. *Naveg@mérica. Revista electrónica de la Asociación Española de Americanistas* [en línea]. 2009, n. 3. Disponible en <<http://revistas.um.es/navegamerica>>. [Consulta: Fecha de consulta]. ISSN 1989-211X.

1. Introducción

El carácter dominante del análisis técnico de los problemas derivados de la gestión del servicio de agua potable (SAP) en México ha inhibido la investigación de éstos desde la perspectiva de nuevas dimensiones. Privilegiando el estudio de la eficiencia del servicio, los problemas sólo pueden ser de incapacidad de cobro de los organismos encargados o de la cultura del no pago, de tarifas irreales, de vetustez de la red, de abatimiento de los acuíferos, de poca disponibilidad, de fugas, de servicio “tandeado” (es decir, por una o varias horas al día, un día o varios a la semana). La persistencia de la literatura y de los actores del servicio en resaltar el problema técnico hacen pensar en la posibilidad de estar ante el “árbol que esconde el bosque”. Es por eso que aquí se hace un abordaje desde otras dimensiones, ancladas en la política como variable, para generar una aproximación desde la configuración de los actores y desde una valoración que parece preceder, en gran parte, la de la mera eficiencia.

Lo que se demuestra a lo largo del presente trabajo, a partir de nuestras fuentes, es cómo el servicio de agua potable –y su prestación ineficiente que al mantenerlo en una condición crítica permanente genera también una percepción de bien escaso– proporciona un espacio de oportunidad que puede ser usado como recurso o trampolín para impulsar objetivos políticos de diversa índole: preparar candidaturas a presidente municipal, gobernador, presidente de la República, diputado o senador; para la implantación local del gobierno federal (mediante nuevas alianzas políticas regionales); para sobrevivir políticamente en la transición de un sistema político a otro y mantener la carrera política; para impulsar una gestión ciudadana del servicio; para hacer valer una postura partidista o bien; para mantener compromisos dentro del sistema político mexicano. Nuestros resultados son una variante de la influencia de las dimensiones de la variable política² en la gestión del servicio, es decir, se trata de la interrelación entre los elementos de la dimensión políticas públicas (“policy”) respecto a las oportunidades que desatan las acciones gubernamentales (como las relacionadas con el SAP); la dimensión del rejuego de fuerzas respecto a las luchas partidistas e intrapartidistas y de control mutuo de actores (“politics”); la dimensión que refiere a las reglas escritas y no escritas³ que estructuran, en este caso, las estrategias de acción de los actores (“polity”) y; la dimensión relacionada con “lo vivido de los actores” (“politicians”) que remite a las redes en que basan su poder los actores en una configuración determinada⁴. El conflicto que nos muestran las fuentes tiende a ser del tipo simmeliano, es decir, que si bien puede ser ríspido en su manifestación pública o soterrada, no deja de ser un espacio para buscar el acuerdo negociado en el marco de las condiciones específicas de la configuración del SAP en un momento determinado, y no la lucha a ultranza en el encuentro de las estrategias de los actores⁵. Por tanto, el conflicto se considera como un revelador de la influencia de la variable política en la gestión del SAP y de las estrategias cuyo propósito es el uso político del servicio.

² SORBETS, C. *Élites politiques, élections locales et partis politiques*. Barcelona: Working papers nº 80, 1993.

³ NORTH, D.C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

⁴ ELIAS, N. *Qu'est-ce que la sociologie?* Saint-Amand-Montrond: Éditions de l'Aube, 2004.

⁵ SIMMEL, G. *Le conflit*. Belval: Circé/poche, 2003.

A partir de la reconfiguración del SAP en el tiempo, el artículo muestra cómo tras la caída del avilacamachismo entre 1972 y 1975, la gestión del SAP en Puebla capital se convierte en un espacio de oportunidad política que será utilizado por actores locales y nacionales en diferentes periodos y contextos para impulsar alguno de los propósitos políticos mencionados al inicio: surgimiento y sobrevivencia de los presidentes municipales en el periodo de reequilibraje posterior al avilacamachismo, la demostración del equipo vencedor de la pugna universitaria, el proceso de implantación que el ejecutivo federal sigue en la centralización del poder nacional, la creación de espacios para catapultar la carrera política de Blas Chumacero o bien para librar una batalla entre actores nuevos y viejos del sistema político mexicano, el resurgimiento del presidente municipal como actor, la llegada de empresarios al SAP y el enfrentamiento al clientelismo que lo afecta financieramente, la creación de una vitrina nacional por Bartlett para impulsar sus aspiraciones presidenciales y las relaciones de la Corte Suprema con actores identificados como poderes dentro del sistema político nacional.

2. Los antecedentes: el fin del avilacamachismo

El trienio 1972-1975 verá en Puebla la caída del avilacamachismo como sistema local de poder⁶, lo cual tendrá grandes repercusiones en la configuración y posterior reconfiguración de la gestión del SAP; siempre en su relación a nivel nacional con el sistema político mexicano, donde el último avilacamachista, Díaz Ordaz, había dejado la presidencia en 1970⁷. Por su parte en Puebla, ya 1972 mostraba los estertores del sistema político local, lo cual se refleja en el enfrentamiento que el Presidente municipal interino sostenía con diversas asociaciones de colonias que se habían declarado en huelga de pago del SAP y que no sólo pidieron sino que lograron la modificación expedita de la Ley de ingresos y el acomodo de la tarifa para ese año. La renuncia de varios funcionarios formaba parte de las demandas pero no prosperaron, sin embargo, como veremos el conflicto sentó precedentes para el caso del Ingeniero Feldmann⁸. Esta era una parte del gran frente que intentaba controlar el avilacamachismo para estabilizar el sistema político local: el presidente municipal electo para ese trienio, Gonzalo Bautista, había asumido la Gubernatura en abril de 1972 cuando había iniciado su periodo como presidente municipal en marzo de ese año, en un intento de poner orden, pero dejará la gubernatura en mayo de 1973⁹. El Presidente municipal interino terminará su periodo con un gobernador interino también. El Ingeniero Feldmann sobrevivirá a esta crisis hasta febrero de 1975, cuando su nombramiento al frente de la Dirección de Agua Potables no le será renovado¹⁰; con lo que se completa el cuadro de pérdida de control del grupo avilacamachista sobre la gestión del servicio.

⁶ PANSTERS, W. G. *Política y poder en Puebla. Formación del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987*. México: FCE-BUAP, 1998.

⁷ KRAUZE, E. *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México: Tusquets, 1997.

⁸ GUILLERMO MUÑOZ, E., "Ni agua municipal ni agua nacional: la configuración del servicio de agua potable en la ciudad de Puebla 1939-1999.", *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Coloquios, 2008, Puesto en línea el : 17 janvier 2009, URL : <http://nuevomundo.revues.org/index47933.html>.

⁹ PANSTERS, W. G. *Op. Cit.*

¹⁰ Entrevista realizada por el autor al ingeniero Klaus Feldmann Petersen en Ciudad de Puebla el 5 de mayo de 2006.

Este momento crítico de la administración municipal interina anticipa los espacios de oportunidad que se iban a generar en la gestión del SAP, y de oportunidad política en la medida que reflejarán la desaparición de los controles del avilacamachismo sobre, por lo menos de entrada, estos dos actores de la configuración del SAP: el Presidente municipal y el Director del servicio. Como lo veremos en el apartado siguiente, en un primer momento serán estos dos actores los primeros en aprovechar ese espacio liberado para concretar sus oportunidades políticas; siendo necesario esperar un poco más para que se de una reconfiguración con la inclusión de nuevos actores por la implantación del poder federal en el ámbito local, dentro de su estrategia de centralización del poder nacional en la figura de su Ejecutivo¹¹.

3. Las oportunidades en el periodo del reequilibraje

El conflicto social más amplio que se vivía en el estado desde 1971 se reflejaba en el enfrentamiento entre grupos universitarios liberales y conservadores que tenían su apoyo en sus respectivas contrapartes en la sociedad y el gobierno estatal¹². La caída del avilacamachismo significó, como a nivel nacional, el triunfo de los primeros y, como a nivel federal, la apertura democrática del gobierno local se manifestó con su inclusión en las oficinas gubernamentales¹³; tal fue el caso de la Dirección del SAP. Con esta caída, quien dejó de tener el muro que lo protegía de las “intrigas” de quienes deseaban el puesto o podían decidir sobre el mismo, como dijimos, fue el Ingeniero Feldmann hijo, quien habiendo sucedido a su padre en la Dirección del SAP desde 1966, no fue sostenido por el Presidente Municipal Eduardo Cue Merlo (1975-1978), a pesar de que había trabajado con el padre cuando cubrió la defunción de Francisco Rodríguez Pacheco en el trienio 1960-1963¹⁴. La negativa de renovación de su contrato es reveladora de que el Presidente municipal tiene ahora un espacio en el que puede o tiene que decidir; lo que no ocurrió entre 1939 y 1975 en que los ingenieros Feldmann estuvieron a cargo del SAP con el apoyo del grupo avilacamachista¹⁵. Quedan así establecidas las oportunidades para estos dos actores en el periodo de “nuevos equilibrios” que va de la renuncia de Gonzalo Bautista en 1973 hasta la llegada de Guillermo Jiménez a la gubernatura del estado en 1981¹⁶, durante el que habrá tres presidentes municipales y tres Directores del SAP: Eduardo Cue Merlo, Miguel Quirós Pérez, Victoriano Álvarez García y Javier Lardizabal Díaz, Manuel Vergara Beltrán, Héctor D. Ramírez López, respectivamente.

La negativa de Cue Merlo de recibir siquiera al Ingeniero Feldmann demuestra a qué punto el presidente municipal se encontraba ahora en condiciones de ejercer libertad en el nombramiento del nuevo Director del SAP en 1975, así como la apertura de la configuración del servicio a los ganadores del conflicto entre izquierda y derecha en la Ciudad: los universitarios. Esa libertad por supuesto no era gratuita, pues el control avilacamachista ofrecía en contraparte protección. En las nuevas

¹¹ KRAUZE, E. *Op. Cit.*

¹² PANSTERS, W. G. *Op. Cit.*; QUIROZ PALACIOS, A. *Las luchas políticas en Puebla. 1961-1981*. Ciudad Neza: BUAP, 2006.

¹³ KRAUZE, E. *Op. Cit.*

¹⁴ Entrevista realizada por el autor al ingeniero Klaus Feldmann Petersen en la Ciudad de Puebla el 5 de mayo de 2006.

¹⁵ GUILLERMO MUÑOZ, E., *Op. Cit.*

¹⁶ PANSTERS, W. G. *Op. Cit.*

condiciones esta libertad exigía capacidad para evitar el conflicto social que, en el imaginario de la clase política local, pudiera tener como resultado su salida o destitución del cargo, como había ocurrido con los últimos gobernadores avilacamachistas: Rafael Moreno Valle y Gonzalo Bautista O'Farril entre 1972 y 1973 (en el periodo de reequilibrios nada estaba seguro, y el Congreso local, el Gobernador o el Gobierno federal estaban muy vigilantes de esta eficiencia)¹⁷. La gestión del servicio se convierte así en una oportunidad para aparecer como un político eficiente, es decir, capaz de solucionar problemas técnicos para evitar los problemas políticos a nivel local con repercusiones a nivel federal y, de esta manera, posicionar mejor su carrera política en la lucha intrapartidista con los otros grupos dentro del PRI.

La sustitución del Ingeniero Feldmann por el Ingeniero Lardizabal muestra bien la aplicación de esta nueva lógica política, es decir, no es que el primero tuviera menos capacidad que su discípulo (en la universidad y en el SAP), puesto que habiendo sucedido a su padre hacía nueve años, conocía muy bien el funcionamiento de la red. Sin embargo, en este tiempo de reconfiguración los nuevos actores, como los presidentes municipales, requerían de alguien que se comprometiera con su proyecto y su lógica política dentro de esa reconfiguración del sistema político local de la que se habla líneas arriba, y no alguien que quisiera meter en valor su lógica técnica; necesitaban, sobre todo, un socio¹⁸. De modo que el conocimiento técnico es desplazado por el compromiso político, lo cual convierte al Director del SAP en parte del equipo del Presidente municipal en turno, y es por lo que sale con él; convirtiéndose de este modo en parte de su camarilla. Paradójicamente esta necesidad de eficiencia hará que se elija a los Directores del SAP, durante este periodo, no en función de su capacidad técnica o al menos no exclusivamente, sino en relación con su capacidad para responder a esa necesidad de eficiencia política que necesitaba demostrar el presidente municipal; por tanto por su adhesión al proyecto y objetivos políticos del presidente municipal, relacionados con la provisión del servicio en la ciudad.

No obstante lo anterior, la llegada de los universitarios a la Dirección del SAP es también un indicador de que es el grupo liberal el que gana en las pugnas sociales que refleja el conflicto de los grupos al interior de la universidad. Es necesario establecer aún la participación de los nuevos directores del SAP en ese conflicto, pero lo que sí se sabe es que el Ingeniero Feldmann formaba parte del grupo perdedor por su pertenencia al Frente Universitario Anticomunista, conocido como FUA¹⁹, situación que ayuda a explicar también su salida del servicio.

Con el fin del avilacamachismo el SAP revela la oportunidad política para la estrategia de un actor no local: el ejecutivo federal. La caída del avilacamachismo significará para este actor la oportunidad de implantarse localmente en el proceso de centralización del poder nacional. La debilidad financiera crónica del servicio y el desequilibrio de los esquemas de financiamiento con base en el avilacamachismo,

¹⁷ Entrevista realizada por el autor al presidente municipal de Puebla Miguel Quirós Pérez (1978-1981) en la Ciudad de México el 22 de marzo de 2007.

¹⁸ Entrevista realizada por el autor al presidente municipal de Puebla Miguel Quirós Pérez (1978-1981) en la Ciudad de México el 22 de marzo de 2007.

¹⁹ QUIROZ PALACIOS, A. *Op. Cit.*

como fue el caso de la Junta de Mejoras²⁰, hicieron del nivel federal el interlocutor obligado para allegar de recursos las necesidades crecientes que la expansión urbana de la ciudad exigía al gobierno municipal: de 513 237 habitantes que tenía en 1970 pasó a 835 759 en 1980, de acuerdo con datos censales. No por nada entre 1976 y 1981 se crearon varios Organismos descentralizados que nunca funcionaron, pues de lo que se trataba era únicamente de cubrir todas las formalidades para obtener los apoyos financieros. La federación no podía pretender el desconocimiento de esta situación, pero convenía a sus intereses de implantación local que –desde la caída del avilacamachismo– no cesará de incrementarse, generando una reconfiguración constante de la gestión del SAP, que coincide con el cambio de su agente: el gobernador (Cuadro 1).

Nº	Nombre	Promoviente	Año
1	Junta de Aguas Potables y Alcantarillado del Municipio de Puebla	Eduardo Cue Merlo	1976
2	Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla	Miguel Quirós Pérez	1978
3	Iniciativa de Reforma a la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla	Alfredo Toxqui Fernández de Lara	1979
4	Reforma a la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla	Guillermo Jiménez Morales	1981

Cuadro 1. Organismos legales.

Fuente: Elaboración propia en base a GUILLERMO MUÑOZ, Enrique. Ni agua municipal ni agua nacional: la configuración del servicio de agua potable en la ciudad de Puebla 1939-1999. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 2009. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org/index47933.html>.

4. La descentralización: ¿un refugio local para la “vieja escuela política”?

Con el proceso de implantación del poder federal en Puebla, caracterizado por el cada vez menor arraigo local de los gobernadores²¹, las luchas de ese nivel se reflejarán también en el ámbito local poblano. Nuevamente será el SAP el que proporcione los espacios de oportunidad para las pugnas políticas entre actores de la configuración federal en su relación con los actores locales. Es así como llegan en 1983 dos nuevos actores a la configuración del SAP: el ex Senador (1976-1982) Blas Chumacero y el Ingeniero Juan Marcial Rosario; si bien por caminos separados, pero vehiculados por el mismo proceso que se da en el subsector agua potable entre 1980 y 1983: la descentralización²².

Al Ingeniero Rosario, como funcionario de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos lo empuja a Puebla la descentralización de los sistemas de agua potable que empieza a darse con López Portillo en 1980, iniciando la presencia de personal técnico con carrera en la administración pública federal que llega a hacerse cargo del SAP; desplazando a los actores propiamente locales. Es razonable pensar que, en cambio, el ex Senador Chumacero llega al SAP con el objetivo de mostrar la capacidad de solución de un problema crónico en la ciudad y

²⁰ PANSTERS, W. G. *Op. Cit.* y MELÉ, P. “Poder local y urbanización en la ciudad de Puebla”. En PAPUA, J. y VANNEPH, A. (Comps.). *Poder local Poder regional*. México: Colmex-CEMCA, 1993.

²¹ REYNOSO, V. M. “Puebla, el orden aunque venga del centro”. En LOYOLA DÍAZ, R. (Coord.). *La disputa del reino. Elecciones para gobernador en México, 1992*. México: Juan Pablos Editor-FLACSO-IISUNAM, 1997.

²² PINEDA PABLOS, N. “La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización”. *Región y Sociedad* nº 24, 2002, pp. 41-69.

preparar así el terreno para impulsar, con el apoyo del gobernador Jiménez Morales, una candidatura cetemista al gobierno del estado, para quien lo sucediera. Así es como toma sentido que apenas seis meses después de publicada la reforma al Art. 115 Constitucional que otorgó a los Ayuntamientos la facultad de prestar el servicio de agua potable, el gobernador declarase que el Ayuntamiento no se encargará del servicio y que se crearía un Comité estatal para dirigirlo²³. Al día siguiente de esta declaración éste se creará y Blas Chumacero será nombrado su presidente. En sus primeras declaraciones dirá que ya se habían perforado 28 nuevos pozos.

El avance de la implantación local del poder federal significaba crear un campo de lucha política alrededor de la gubernatura (pues el agente del ejecutivo federal era el gobernador) que involucrase alguna importante figura con fuerte presencia a nivel federal, como era el caso de Blas Chumacero, hombre muy cercano a Fidel Velázquez desde los inicios de la CTM²⁴. La preparación del terreno para la sucesión del gobierno del estado de 1986 a partir de 1983 que se crea el Comité de Agua Potable del Estado de Puebla (CAPEP), refleja la lucha en el sistema político mexicano, a nivel federal, entre “la antigua élite política” a la que pertenecía Chumacero y la llegada de una nueva generación de técnicos que parecía iniciar con la Presidencia de Miguel de la Madrid²⁵. El espacio de oportunidad política que el SAP proporciona queda claramente de manifiesto si se considera que la principal actividad del CAPEP fue resolver el problema de la capital poblana²⁶. No por nada durante su periodo de funcionamiento será un invitado de Blas Chumacero quien esté a cargo de la Dirección del SAP: el Ingeniero Rosario²⁷.

En medio de esta pugna entre “técnicos” y “políticos”, Chumacero podía pensar en aprovechar su influencia a nivel local (líder principal de los obreros poblanos desde al menos el inicio del avilacamachismo) y sus recursos técnicos (disponibilidad de pozos de INFONAVITs que podía integrar a la red pública²⁸) y relacionales (capacidad para convocar al CAPEP a funcionarios federales relacionados con el subsector agua potable²⁹), para crear un espacio de resistencia al inminente predominio de los “técnicos”. En este marco, la gestión del SAP podía proporcionar una oportunidad para crearse un refugio local en esta pugna a nivel federal. En 1986 el candidato cetemista a la gubernatura del estado Ángel Aceves Saucedo será derrotado por el candidato del presidente de la República: Mariano Piña Olaya³⁰, lo que impidió concretarse el espacio de oportunidad política que buscaba crear el trabajo realizado por el CAPEP en la gestión del SAP. En todo caso a nivel local, porque de hecho Chumacero fue diputado federal entre 1985 y 1988 por un distrito de la capital y de ahí pasó otra vez a la Senaduría por Puebla (1988-1994); su papel dentro del CAPEP seguramente ayudó a impulsar estas partes finales de su carrera legislativa.

²³ *El Sol de Puebla*, 26 de agosto de 1983, p. 1.

²⁴ GUERRERO TAPIA, J. *Y después de mí, ¿quién? Guerra entre líderes*. México: Scorpio, 1987.

²⁵ PANSTERS, W. G. *Op. Cit.*

²⁶ Entrevista realizada por el autor a Manuel Sánchez en Puebla el 9 de febrero de 2006.

²⁷ Entrevista realizada por el autor a Juan Marcial Rosario en Puebla el 27 de febrero de 2007.

²⁸ Entrevista realizada por el autor al ingeniero Klaus Feldmann Petersen en la Ciudad de Puebla el 5 de mayo de 2006. INFONAVIT es el nombre genérico con que se refiere a los conjuntos habitacionales creados por el gobierno federal, a través del Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores.

²⁹ Entrevista realizada por el autor a Juan Marcial Rosario en Puebla el 27 de febrero de 2007.

³⁰ PANSTERS, W. G. *Op. Cit.*

5. Políticos versus tecnócratas, y nuevas oportunidades para los locales.

La salida de Chumacero y Rosario del SAP, tras la derrota de la estrategia de impulsar un gobernador cetemista en Puebla del primero, no se da sin conflictos: suspensión de recursos al CAPEP por parte del gobernador Piña Olaya que lo hacen desaparecer *de facto*, ausencia de recursos para el mantenimiento de pozos cuya falta de funcionamiento dejaba sin servicio a colonias que bloqueaban importantes avenidas en protesta, cuasi-secuestro del Ingeniero Rosario por los colonos, y una intentona por hacer renunciar a todo el personal de la Dirección de aguas potables por parte, muy seguramente, de Chumacero³¹. Todo esto terminó con la remoción de la Dirección del SAP del Ingeniero Rosario el 14 de abril de 1998³² y, tras una etapa de transición, con la creación, también *de facto*, del Comité de Agua Potable del Municipio de Puebla (COMAP)³³.

La derrota de Chumacero y su candidato, sin embargo, generarán un espacio político para los actores locales a través del SAP: tendremos el regreso en importancia de un Presidente municipal: Guillermo Pacheco y un nuevo actor en la configuración del servicio: un grupo de presidentes de colonias que asumirán la gestión del servicio.

Analizando de entrada a los segundos, se aprecia cómo la implantación del poder federal a nivel local genera así espacios para los actores locales. Como se ha venido resaltando, esta implantación se hace con gobernadores con cada vez menos arraigo en el estado, por lo que necesitan de crear alianzas con los actores locales. En el caso de Piña Olaya, a falta del apoyo del sector obrero por obvias razones, se alía con los empresarios, que veían con recelo la candidatura priista de un cetemista³⁴. Es sin duda por esta razón que el COMAP no está constituido por cualesquiera presidentes de colonia (Cuadro 2), todos tienen la particularidad también de ser gente de la iniciativa privada, empresarios.

Nº	Nombre	Presidente de Colonia**:
1	Eduardo Maristany Posadas	El Mirador
2	Agustín González Espinosa	San Manuel
3	Luz María Huerta	Los Pilares
4	Juan Manuel Borbolla	San José Vista Hermosa
5	Emilio Yitani Maccise	El Carmen Huexotitla
6	Luis Curiel González	Anzures y Ladrillera de Benítez
7	Víctor Delgado Castillo	[La fuente no cita]
8	David Bernal	La Paz
9	Luis Andrade	Valle del Sol
10	Fausto Ortega Abascal	Residencial Puebla
11	Jorge Sáenz de Miera	Las Ánimas

Cuadro 2. Comité municipal de agua potable del municipio de Puebla, 1988*

Fuentes: Elaboración propia en base a: * El Sol de Puebla, 28 de abril de 1988, pp. 1-10; ** El Sol de Puebla, abril de 1988.

³¹ Entrevista realizada por el autor al ingeniero Klaus Feldmann Petersen en la Ciudad de Puebla el 5 de mayo de 2006; a Juan Marcial Rosario en Puebla el 27 de febrero de 2007.

³² *El Sol de Puebla*, 15 de abril de 1998, Columna "Politimanías".

³³ Entrevista realizada por el autor a Eduardo Maristany Posadas en Puebla el 11 de noviembre de 2005.

³⁴ PANSTERS, W. G. *Op. Cit.*

Este Comité entrará en funciones el 28 de abril de 1988 y será presidido por el Ingeniero Eduardo Maristany. Además de revelar la oportunidad que las alianzas del agente del ejecutivo federal a nivel local dio a la participación de este Comité en la configuración del SAP; la gestión de estos empresarios revela un uso político menos evidente de su llegada al SAP: su utilización como escudo protector del costo de la reducción del clientelismo priista, que ahoga la capacidad financiera de los organismos encargados de este servicio. En efecto, el COMAP buscó establecer un manejo gerencial del servicio con reducción de efectivos por toma, la sectorización de la ciudad por zonas socioeconómicas, la mejora del área comercial del servicio mediante actualización del padrón de usuarios, la detección de tomas clandestinas y el cobro del servicio de drenaje a las empresas; lo cual se acompañó con la publicación periódica del manejo de los recursos³⁵. Con la recuperación de la etiqueta del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAP), creada en 1984 dentro de la oleada de organismos descentralizados para obtener recursos de la federación, se completa la imagen de que no es ya directamente el gobierno municipal o el estatal –priista- el que participa en la prestación del servicio y por tanto, el responsable de hacer que todos los usuarios paguen al margen de su trabajo partidista.

Respecto a la oportunidad política que el SAP ofrece al Presidente municipal Guillermo Pacheco Pulido, destacan tres momentos: a partir de su participación como representante de grupos políticos locales que lo posiciona en condiciones de fuerza frente al gobernador, será él quien tome protesta al COMAP en el Palacio municipal y quien negocie el conflicto con los “piperos”. Además será a él que entregará Chumacero los pozos que administraba el CAPEP.

Con el periodo de funcionamiento del CAPEP (1983-1988) el Presidente municipal había desaparecido de la toma de decisiones de la gestión del SAP, que en realidad se hacía en el CAPEP³⁶. Que hubiera sido él quien tomara protesta al COMAP en instalaciones del gobierno municipal³⁷ significaba que el SAP daba un nuevo impulso a la presencia de esta figura municipal dentro de los espacios de oportunidad política que su gestión representa: como apropiarse de la eficiencia que el SOAPAP alcanzaba sin pagar los costos de la reducción del clientelismo que su funcionamiento gerencial implicaba.

En ese mismo mes que se constituyó el COMAP surgió un conflicto con los vendedores de pipas de agua debido a los altos precios que pedían por unidad, y nuevamente fue el Presidente municipal quien estuvo a cargo de negociar un precio moderado por pipa; quienes para presionar suspendían el servicio de venta de agua.

La amenaza de municipalización de sus pozos que hizo el Presidente municipal y la redacción del *Reglamento para la expedición, transporte y distribución de agua en el municipio de Puebla*, cuyo objetivo era controlar la “sustracción, transporte y

³⁵ Entrevista realizada por el autor a Eduardo Maristany Posadas en Puebla el 11 de noviembre de 2005.

³⁶ Entrevista realizada por el autor a Juan Marcial Rosario en Puebla el 27 de febrero de 2007.

³⁷ *El Sol de Puebla*, 28 de abril de 1988, primera plana.

distribución del agua” así como su precio en el municipio³⁸, seguramente hicieron que los propietarios de pozos que repartían agua en pipas prefirieran negociar. Esto muestra de qué manera el agua potable crea espacios de oportunidad política que son aprovechados por los políticos.

6. La escala de un presidenciable

Pero como se ha venido subrayando, el proceso de implantación del ejecutivo federal en Puebla mediante la designación de los candidatos a gobernador, ocasiona la reconfiguración periódica del SAP. Al igual que en el caso de Piña Olaya, la falta de arraigo local que tenía Manuel Bartlett³⁹ al ser designado candidato del PRI a la gubernatura de Puebla le llevó a buscar alianzas con grupos locales, haciéndolo también con un grupo de empresarios encabezados por Rafael Cañedo Benítez, quien participó por la Presidencia municipal de la capital. Reynoso señala lo sobrado de Bartlett como candidato a la gubernatura de Puebla, y lo que éste mostrará una vez tomado el cargo es que su aspiración al tomar aceptar la gubernatura es competir por segunda vez por la Presidencia de la República. Así lo demuestra lo ambicioso de su programa de gobierno contenido en el Programa Regional Angelópolis (PRA), una de cuyas prioridades es la solución de los problemas de cobertura e ineficiencia de la prestación del SAP en la capital poblana. Las fuentes apuntan a que su intención es hacer de este programa la vitrina que lo muestre como un político capaz de ofrecer soluciones a una escala mayor, como la nacional⁴⁰.

Para apoyar las necesidades financieras del PRA en materia de agua potable, una de las primeras acciones será impulsar una reforma al decreto de creación del SOAPAP para quedar como su Presidente, dejando al Presidente municipal como presidente ejecutivo del mismo. Esta iniciativa es aprobada por el Congreso estatal y se publica en diciembre de 1994⁴¹. La propuesta de Cañedo de crear un organismo metropolitano con los municipios conurbados no prosperó⁴², seguramente en la medida que implicaba tener que negociar con los otros municipios los términos, lo cual hubiera tomado tiempo; un recurso con el que los políticos no pueden contar en las condiciones institucionales del país que no permiten la reelección. Pero Bartlett tenía menos tiempo aún para hacer del PRA su vitrina nacional, el trampolín que lo catapultara a la candidatura del PRI a la Presidencia de la República.

Siendo del mismo partido y habiendo llegado a la Presidencia municipal por la alianza con Bartlett, Cañedo no parece haber objetado esta reforma al decreto de creación del SOAPAP, ni el Ayuntamiento que presidía, y la oposición en el Congreso no la notó⁴³. Pero con ella el gobernador tuvo la vía libre para impulsar su proyecto; y así habría seguido de no ser porque por primera vez en la historia priista de la ciudad de Puebla, en 1995 gana la Presidencia municipal un partido de oposición: el PAN.

³⁸ *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, 22 de abril de 1988.

³⁹ REYNOSO, V. M. *Op. Cit.*

⁴⁰ MCKINSEY CONSULTORA. *Angelópolis megaproyecto*. Proyecto, 10 de Marzo de 1993.

⁴¹ *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, 27 de diciembre de 1994.

⁴² Proponía crear un “Organismo Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la Región Poniente del Estado de Puebla”; consultar el expediente n° 224 de la administración municipal 93/96, Archivo General del Municipio de Puebla, sección de expedientes, s/f.

⁴³ Entrevista realizada por el autor a Gabriel Hinojosa en Puebla el 13 de abril de 2007.

Haciendo un paréntesis, el conflicto poselectoral que el PAN nacional impulsó en las elecciones de ese año respecto de los resultados del pequeño municipio de Huejotzingo, al poniente de la capital, confirman la visión de que Bartlett era un aspirante a la Presidencia de la República, por lo que convenía atacarlo.

Una vez instalado en su puesto de Presidente ejecutivo del SOAPAP, Gabriel Hinojosa se encontró con que dentro del servicio municipal era el gobernador quien tomaba las decisiones más importantes, como la de contratar los créditos que harían avanzar el proyecto del gobernador: el PRA, lo cual no fue bien visto por el Presidente municipal panista⁴⁴, que no participaba tampoco en la decisión de hacia dónde hacer llegar el servicio⁴⁵. De modo que no pudiendo cambiar ese orden de cosas y tras una intentona por tomar las instalaciones del SOAPAP, que la policía estatal impide, se decide por iniciar la Controversia Constitucional 51/96, argumentando que la reforma de 1994 y la contratación en 1996 de dos préstamos ante Banobras hasta por 702'747,804.73 pesos⁴⁶ (89'522,013.34 US Dollar a la paridad de ese momento), violentaba la autonomía del municipio.

El argumento de la autonomía es de resaltarse no sólo porque es utilizado para legitimar la iniciativa, más allá de lo que se podía considerar el ánimo partidista de un gobernante de partido distinto al del gobernador; además el mismo que sostenía el conflicto poselectoral de Huejotzingo que, en ese momento estaba dirigido a nivel nacional por su primo: Felipe Calderón. Así, el SAP sirve aquí para vehicular en realidad una postura que el PAN local había venido desarrollando a lo largo de su historia de oposición en Puebla desde los años 70, en relación con la autonomía económica y política municipales, la legalidad, el desarrollo urbano municipal y la planeación urbana⁴⁷. Todos estos elementos podían rivalizar claramente con los objetivos del PRA del gobernador Bartlett, tanto para el caso del municipio de Puebla como de los otros que fueron presionados a formar parte de la región Angelópolis que comprendía el PRA.

7. A manera de conclusión

En 1999 por primera vez en el siglo XX, un gobernador, Melquíades Morales Flores, nombra formalmente al Director del servicio de agua potable: el Licenciado Francisco Castillo Montemayor que sustituye al Ingeniero Luis Ontañón. Esto de ningún modo significa el fin del uso político del servicio. Como en muchos de los casos de los anteriores directores, el Ingeniero Ontañón sale con el sentimiento de haber sido hechado. Así ocurrió con sus predecesores Feldmann, Rosario, Maristany y es que, en tanto que actores, los Directores del SAP no pueden evitar tomar partido por los proyectos políticos de quienes los nombran, cayendo sobre ellos la sospecha del uso político del servicio a favor de sus patrones. De modo que terminan saliendo siempre en medio del rejuego de fuerzas que desata la posibilidad del uso político del SAP por el gobernante que llega y por las relaciones de poder intrínsecas a la reconfiguración de su gestión.

⁴⁴ Entrevista realizada por el autor a Gabriel Hinojosa en Puebla el 13 de abril de 2007.

⁴⁵ *Primer Informe de Gobierno de Gabriel Hinojosa*, H. Ayuntamiento de Puebla, 1997, p. 21.

⁴⁶ *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, 2 de agosto de 1996.

⁴⁷ GUTIÉRREZ HERRERA, L. y M. *Fuerzas políticas y comportamiento electoral. Geografía del poder y del sufragio en Puebla*, 1985. Puebla: SNTSS-UAM Azcapotzalco, 1989.

La controversia constitucional viene a corroborar lo que se ha venido demostrando en este trabajo: que la gestión del SAP tiene una capacidad de revelador múltiple, de la influencia de la variable política al más alto nivel, como es el caso específico de su uso para impulsar estrategias políticas diversas. La participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en este caso lo corrobora con dos acciones: aceptando el argumento implícito de la primera propuesta de pruebas del SOAPAP, de que podía discutirse si era el gobierno estatal o el municipal quien tiene la capacidad técnica para prestar el SAP⁴⁸, y luego sobreseyendo la controversia⁴⁹.

En el primer caso porque era evidente que discutir si el Ayuntamiento tenía la capacidad para prestar el servicio era contradictorio porque el SOAPAP es, hasta hoy, un organismo descentralizado del gobierno municipal de Puebla; y en el segundo porque, se deja la contradicción evidente también del hecho de que, siendo el SOAPAP un organismo legalmente municipal sea el gobernador quien lo presida y quien nombre a su Director, cuando la Constitución establece que la prestación del SAP es una competencia municipal, con lo cual se violenta el pacto federal del que la SCJN debiera ser garante.

El SAP es utilizado aquí políticamente por la SCJN en la medida que sus decisiones denotan una estrategia, no confrontar a los actores que, en el funcionamiento del sistema político mexicano, identifica como poderes dentro del mismo⁵⁰, especialmente si se trata de agentes del ejecutivo federal que con Salinas llega al cenit de la centralización del poder federal. Tal era el caso de Bartlett, por su carrera política y por sus aspiraciones presidenciales.

El argumento unánime de los magistrados respecto a la toma de la presidencia del SOAPAP por el gobernador fue, que como la controversia llegaba reglamentariamente tarde, ya no se podía revertir. Y aunque el texto vigente del artículo 115 a partir de 1999, en su fracción Primera establecería al servicio de agua potable, "competencia" del gobierno municipal, como "exclusivo" del Ayuntamiento, al sobreseer en el 2001 esta parte de la controversia se termina legitimando la contradicción de los hechos (la reforma de 1994) respecto de lo que establece el texto constitucional.

En el texto de la resolución final de la controversia no se incluyen como antecedentes la oferta de pruebas que tendrían a demostrar la incapacidad técnica del municipio, con lo cual sería posible actualizar la hipótesis del ex presidente municipal Hinojosa⁵¹, de que fue en su momento una estrategia dilatoria de la SCJN. La resolución llegó cinco años después, cuando todos los actores involucrados dejaron de tener interés podría apoyarla. En todo caso, el hecho es que la SCJN decide no decidir en esta controversia pero diciéndolo mucho después, dándose el

⁴⁸ *Recurso de reclamación en la controversia constitucional 51/96. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* México: Suprema Corte de Justicia de la Nación (febrero) 1998.

⁴⁹ *Controversia Constitucional 51/96*, Resolución del 29 de enero de 2001 (Consultada en marzo 05, 2007), http://www.scjn.gob.mx/consultatematica/expedientes.asp?pag=2&t1=municipio%20de%20puebla&ministroid=0&secretario_id=&materia=0&d2=0&d3=9&t2=&t3=.

⁵⁰ BÁEZ SILVA, C. "Cambio político y poder judicial en México". *Espiral*, 2005, pp. 51-91.

⁵¹ Entrevista realizada por el autor a Gabriel Hinojosa en Puebla el 13 de abril de 2007.

tiempo para observar qué pasaba con Bartlett y su carrera presidencial que, como se sabe, no prosperó.

8. Siglas utilizadas

AGM: Archivo General Municipal de Puebla.

BANOBRAS: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

CAPEP: Comité de Agua Potable del Estado de Puebla.

COMAP: Comité de Agua Potable del Municipio de Puebla.

CTM: Confederación de Trabajadores de México.

FUA: Frente Universitario Anticomunista.

INFONAVIT: Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores.

PAN: Partido de Acción Nacional.

PRA: Programa Regional Angelópolis.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

SAP: Servicio de Agua Potable.

SARH: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SOAPAP: Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla.

9. Bibliografía

BÁEZ SILVA, Carlos. Cambio político y poder judicial en México. *Espiral*, 2005, pp. 51-91.

ELIAS, Norbert. *Qu'est-ce que la sociologie?* Saint-Amand-Montrond: Éditions de l'Aube, 2004.

GUERRERO TAPIA, José. *Y después de mí, ¿quién? Guerra entre líderes.* México: Scorpio, 1987.

GUILLERMO MUÑOZ, Enrique. Ni agua municipal ni agua nacional: la configuración del servicio de agua potable en la ciudad de Puebla 1939-1999. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Coloquios, 2008, Puesto en línea el: 17 janvier 2009, URL : <http://nuevomundo.revues.org/index47933.html>

GUTIÉRREZ HERRERA, Lucino y Miguel. *Fuerzas políticas y comportamiento electoral. Geografía del poder y del sufragio en Puebla, 1985.* Puebla: SNTSS-UAM Azcapotzalco, 1989.

KRAUZE, Enrique. *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996).* México: Tusquets, 1997.

McKINSEY CONSULTORA. *Angelópolis megaproyecto.* Proyecto, 10 de Marzo de 1993.

MELÉ, Patrice. "Poder local y urbanización en la ciudad de Puebla". En PAPUA, J. y VANNEPH, A. (Comps.). *Poder local Poder regional.* México: Colmex-CEMCA, 1993.

NORTH, Douglass. C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

PANSTERS, Wil G. *Política y poder en Puebla. Formación del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987*. México: FCE-BUAP, 1998.

PINEDA PABLOS, Nicolás. "La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización". *Región y Sociedad* n° 24, 2002, pp. 41-69.

QUIROZ PALACIOS, Abraham. *Las luchas políticas en Puebla. 1961-1981*. Ciudad Neza: BUAP, 2006.

REYNOSO, Victor Manuel. "Puebla, el orden aunque venga del centro". En LOYOLA DÍAZ, Rafael. (Coord.). *La disputa del reino. Elecciones para gobernador en México, 1992*. México: Juan Pablos Editor-FLACSO-IISUNAM, 1997.

SIMMEL, George. *Le conflit*. Belval: Circé/poche, 2003.

SORBETS, Claude. *Elites politiques, élections locales et partis politiques*. Barcelona: Working papers n° 80, 1993.