

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

CSH

Casa abierta al tiempo

LA MUNICIPALIZACION: EL CASO DE LA " MUNICI  
PALIZACION " DE LA DISTRIBUCION DEL AGUA  
POTABLE Y SU REVERSION EN LA CIUDAD DE  
PUEBLA

U N I V E R S I D A D A U T O N O M A M E T R O P O L I T A N A  
U N I D A D I Z T A P A L A P A

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

✓ LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

P R E S E N T A:

✓ FRANCISCO JAVIER CEDILLO PAZARAN

ASESOR: PROF. DELFINO PONCE R.

México, D.F.

Abril 1991

CSH

## I N D I C E

INTRODUCCION. . . . .	1
1. EL MUNICIPIO HOY. . . . .	7
2. DEFINICION Y DIFERENCIACION DE LAS CATEGORIAS NACIONALIZACION, EXPROPIACION Y MUNICIPALIZACION	19
2.1 Nacionalización y expropiación. . . . .	19
2.2 Similitudes y diferencias fundamentales entre nacionalización y expropiación. . . . .	25
2.3 La municipalización. . . . .	31
2.4 Proceso teórico de la municipalización. . . . .	33
3. EL PROBLEMA DE LA ESCASEZ DE AGUA	39
3.1 La urbanización implica deficiencias en la prestación de los servicios urbanos. . . . .	39
3.2 Servicios públicos municipales. . . . .	42
3.3 El paisaje urbano: ciudad de Puebla. . . . .	43
3.4 Proceso histórico del problema de la escasez de agua. . . . .	46
4. LA " MUNICIPALIZACION " DE LA DISTRIBUCION DEL AGUA POR TABLE Y SU REVERSION	58
4.1 La población se organiza. . . . .	62
4.2 La " municipalización ". . . . .	62
4.3 Presión social en contra de la " municipalización ". . . . .	69
4.4 Marcha atrás en la " municipalización ". . . . .	71

5. CONTEXTO POLITICO - SOCIAL DE LA PRETENDIDA MUNICIPALIZACION	80
5.1 Contexto político. . . . .	80
5.2 Contexto social. . . . .	90
6. CONSIDERACIONES FINALES	103
6.1 Los pasos hacia la recuperación pública del servicio.	103
6.2 Municipalización de pozos: necesidad apremiante en la ciudad de Puebla. . . . .	107
6.3 Una revisión necesaria: las formas de lucha y organización. . . . .	108
CONCLUSIONES. . . . .	114
BIBLIOGRAFIA. . . . .	118
ANEXO: LEY DE EXPROPIACION DEL ESTADO DE PUEBLA. . . . .	123

## INTRODUCCION

La ciudad de Puebla, cuarto centro urbano del país, agrupaba en 1984 a un millón 300 mil habitantes; ahora, cuatro años después, agrupa aproximadamente a dos millones 300 mil. El crecimiento demográfico de la Ciudad se ha debido a la expansión de la zona industrial y principalmente a la inmigración a ella que causaron los sismos de 1985 en la ciudad de México. Dicho crecimiento trajo consigo la demanda de servicios urbanos como vivienda, transporte y agua, principalmente. Y uno de los servicios urbanos más problemáticos de la Ciudad lo es el deficiente servicio de distribución de agua. La ciudad de Puebla pese a ser asiento de una economía fuerte y diversificada y de encontrarse situada cerca de importantes recursos hidrológicos, enfrenta en la actualidad graves dificultades para abastecerse de agua; un problema que se agudiza por el acelerado crecimiento demográfico y por el desarrollo industrial de la Ciudad. Un problema que hace crisis en la primavera de 1988; para entonces el suministro de agua surte en forma regular únicamente al 35 por ciento de la población, un 30 por ciento la recibe esporádicamente y el otro 35 por ciento carece del servicio.

-> La comunidad municipal, además de resentir la escasez de agua potable, ha tenido también que soportar el abuso y el mal servicio

que prestan los propietarios privados de pozos y carros tanque encargados de la explotación y distribución de agua en la Ciudad. Un servicio de agua cuya explotación, administración y distribución es atribución constitucional de las autoridades municipales, en la ciudad de Puebla lo prestan además del Ayuntamiento, a través de la Paramunicipal de Agua Potable, los propietarios de pozos y carros tanque, los cuales ante la inexistencia de reglamentos jurídicos en el municipio para perforar pozos, explotarlos, distribuir agua y cobrar por estos servicios, se han dedicado a lucrar con la venta del líquido; además de prestar deficiente servicio a la población, ya que han preferido dotar de agua a las industrias y el comercio porque de ellos reciben mejor pago por el servicio.

➤ Ante el problema, el presidente municipal de la ciudad de Puebla decide el día seis de abril de 1988 " municipalizar " los pozos y el transporte de agua potable; es decir, " municipaliza " el servicio de distribución de agua en la Ciudad. Se argumentó que con dicha medida se pretendía además de prestar un mejor servicio, evitar el lucro desmedido y el pésimo servicio que prestaban los propietarios de pozos y carros tanque. Dicha medida a cinco días de haberse efectuado se revierte; es decir, se da marcha atrás en la " municipalización ".

➤ El fenómeno hasta ahora narrado a simple vista carece de interés, pero al acercarnos a él, encontramos que es de gran importancia porque tiene mucho de fondo, de esencia, de relación con lo político y lo social.

➤ Así, el objeto de nuestra investigación versa sobre el siguiente problema, la " municipalización " de la distribución del agua potable y su reversión en la ciudad de Puebla; una investigación que no pretende establecer qué tiene y qué no tiene la ciudad de Puebla en materia de servicios urbanos, sino que pretende además del análisis de las causas reales que rodean, motivan y revierten

a la " municipalización ", descubrir la esencia, la magnitud, la importancia y el significado que envuelve una medida gubernamental que pretende solucionar las deficiencias en la prestación del servicio público de agua. Claro está, que sin dejar de proponer, gracias al estudio del caso desde un enfoque, perspectiva teórica y metodológica propia, una posible solución al problema.

El método a utilizar para acercarnos al objeto de investigación y descubrir el fondo o esencia del mismo consiste, en un primer momento, en presentar un panorama general de la situación económica, política y administrativa del municipio de hoy; situación la cual explica no sólo gran parte de los problemas y deficiencias de aquél, sino que explica además las causas estructurales que rodean y originan el problema objeto de nuestra investigación. En un segundo momento, se conceptualiza y diferencian los términos nacionalización, municipalización y expropiación, ya que los mismos, básicamente los dos últimos, además de ser claves para abordar y comprender el objeto de investigación, representan la base jurídica que sostiene el grueso del trabajo y que dan pie al mismo. En un tercer momento, para conocer la misma naturaleza y realidad del problema ilustramos, casi detalladamente, el problema histórico de la falta de agua en la ciudad de Puebla. Y en un cuarto momento, después de llevar a cabo el trabajo empírico de la " municipalización " y su reversión, analizamos dicho trabajo a la luz del contexto social, del panorama político municipal, estatal y nacional y de otros contextos políticos y sociales locales pasados como presentes que dan sentido a la " municipalización ".

Para la elaboración de la investigación, la que se fundamenta en el análisis de fuentes bibliográficas y hemerográficas ( periódicos y revistas locales ), se incorporan datos empíricos y categorías teóricas. Se lleva a cabo una apropiación por separado de ellas y se expone. Explicando así, no sólo la naturaleza del

problema y su desarrollo, sino que también se evalúa la conducta del presidente municipal del Ayuntamiento poblano que da lugar a la " municipalización ", además de descubrir la relación o relaciones que guarda nuestro objeto de estudio con otros hechos o problemas sujetos a él. Hechos o problemas los cuales se encuentran interrelacionados y se condicionan mutuamente. Hechos los cuales, dentro de las limitaciones de éste trabajo, son tratados de manera muy general.

-> Si aplicamos el planteamiento de acercamiento al problema mencionado, tenemos que por municipalización se entiende el traspaso de bienes, propiedades o actividades que han sido privadas y que han estado destinadas a satisfacer necesidades públicas, a favor del municipio, para que éste asuma directamente el control, administración o distribución de aquéllos y los oriente en beneficio de la colectividad. Dicho traspaso de bienes o actividades puede ser mediante transacciones de las autoridades con los particulares, por ejemplo compra-venta; mediante el retiro de la concesión o, como sucede en el caso objeto de nuestro trabajo, mediante expropiación. Término el cual, como lo indica intuitivamente la palabra misma, es quitar propiedad. La expropiación en nuestro caso entonces, es la base legal y el vehículo que hace posible a la municipalización; que hace posible el traslado de la propiedad y actividad al municipio. Un traslado el cual, para que sea legal y tenga plena validez jurídica, tiene que encontrar su fundamento y procedimiento legal en los ordenamientos que regulan a la expropiación; en nuestro caso, en los ordenamientos federal, estatal y municipal. La " municipalización " que nos ocupa ¿ cumplió para efectuarse con lo establecido en las leyes ?, es decir ¿ el procedimiento legal para efectuarla fue el correcto ?. ¿ Qué sucede si el presidente municipal declara la municipalización sin el supuesto de lo establecido en las leyes ?, la respuesta a esta última cuestión es que desde el punto de vista jurídico la decla-

ración de municipalización no es válida.

La " municipalización " que nos ocupa suponía no sólo la ocupación inmediata de la totalidad de los pozos y carros tanque por el Ayuntamiento, sino que también suponía que el mismo pasaría a asumir el servicio de distribución de agua en la Ciudad. Dichos supuestos en nuestro caso nunca fueron reales. Nunca lo fueron porque la " municipalización " fue un acto desvirtuado de lo establecido en las leyes, al grado que la medida careció de un verdadero procedimiento legal. Fue un acto que dejó intacta la propiedad de los propietarios de pozos y carros tanque y que dejó igualmente intacto el problema de la escasez de agua. Este, un problema que no tiene su origen en que los propietarios de pozos y carros tanque lucren con la venta del líquido y presten un mal servicio, sino en que en los mantos acuíferos de la Ciudad no existe el agua suficiente para abastecerla. La demanda que ha generado el anárquico y acelerado crecimiento urbano los han agotado. El problema entonces no es sólo de distribución, sino también de abasto. La solución al problema entonces, no era la municipalización de la distribución del servicio, aunque ésta hubiera sido real y efectiva.

La " municipalización " entonces, y aquí nuestra hipótesis, fue un acto falso; un acto que iba más allá de pretender satisfacer una necesidad colectiva; aquélla tenía otros fines. La medida entonces fue dual, existió dualidad en su ejercicio. La realidad y su encubrimiento. Lo que fue y lo que aparentó. Fue una medida que acalló o desmovilizó un movimiento en ascenso, que fortaleció para las autoridades y el partido oficial el consenso popular y atrajo con ello para ellas clientela electoral; pero que aparentó la solución a un problema, el del agua. Y ello se explica cuando encontramos que la " municipalización " responde, por un lado, a la lógica específica de la localidad, el descontento y movilización

social provocados por la escasez de agua; y, por el otro lado, obedece al contexto histórico de las elecciones más trascendentales que ha vivido México, las elecciones federales del seis de julio de 1988.

## CAPITULO 1

## EL MUNICIPIO HOY

[De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución mexicana, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación es el Municipio libre (1). Esa libertad entendida, de acuerdo con Acosta Romero, como una autonomía de la organización municipal "... básicamente considerada con relación a los Estados y a la Federación" (2). Pero al contrario de lo que se afirma en la Constitución, en la práctica dicha libertad y autonomía del municipio distan de ser reales. La supuesta libertad y autonomía de aquéllos cede a un fuerte centralismo político y económico casi total a los gobiernos estatales como al gobierno federal.]

Dicha discrepancia entre la ley y la realidad encuentra hon - das raíces históricas. Después de la Independencia en el año de 1821, el país se caracteriza por la anarquía política, por la multi - plicidad de focos de poder, por conflictos y rebeliones, por vacíos de poder ocupados por caciques y caudillos, etc.; anarquía que desemboca finalmente en la guerra civil de mediados de siglo, en la que se disputaba, entre otras cosas, el reparto del poder entre el centro nacional y los centros regionales (3).

Así, ante la anarquía política y la multiplicidad de fuerzas que predominaban en el México independiente, el Estado inicia un proceso de centralización del poder para preservar la unidad nacional. Y es bajo el régimen de Porfirio Díaz cuando el Estado logra un poder político fuerte y centralizado. Un poder con el cual el

Estado no sólo se levanta por encima de las distintas fuerzas que habían predominado, sino que también, además de restringir y subordinar a los gobiernos locales, extermina a la institución municipal al agrupar "... a los ayuntamientos en cuerpos o sectores administrativos denominados distritos, partidos o prefecturas, cuyos titulares llamados prefectos o jefes políticos fueron verdaderos legados del gobierno central " (4).

Así, durante el prolongado gobierno de Díaz sólo se observa una actitud anti municipal; una actitud motivo de repudio que contribuye a la coalición revolucionaria de 1910. Es así que una de las demandas o postulados centrales de la Revolución Mexicana desde sus inicios incluyó el establecimiento del Municipio libre. Así, por ejemplo, entre las demandas del Programa del Partido Liberal Mexicano publicado en julio de 1906 en San Luis Missouri se exigía la supresión de los jefes políticos, el robustecimiento del poder municipal y la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos (5).

Y es precisamente con la Revolución que no sólo vuelve a romperse la unidad nacional, sino que además la práctica municipal continúa siendo insignificante. Vuelve, durante la Revolución, la anarquía política y la multiplicidad de poderes. Y aún después de la misma, 1920 y 1930, fueron años de conflictos y rebeliones; los caciques y caudillos no sólo ocupan el poder, sino que además imponen sus propias reglas y leyes.

La Revolución entonces, heredó al país una estructura de poder caótica. Poderes autónomos aquí y allá, pero siempre la inexistencia de un poder fuerte y centralizado y la inoperancia de la institución municipal, a pesar de que al término de la Revolución se plasmó en el artículo 115 de la Constitución de 1917 como base de la división territorial y de la organización política y administrativa al municipio libre.

Así, en 1930, a más de cien años de la independencia del país, los gobiernos postrevolucionarios nuevamente tratan de preservar la unidad nacional. Y el instrumento no sólo para lograrla y acelerarla, sino también para abatir al caciquismo y favorecer las grandes transformaciones estructurales que experimentó el país en los años posteriores a la Revolución, fue la práctica centralista; la centralización política, económica y administrativa. Una centralización que ha traído consigo no sólo que los municipios pierdan su dinamismo económico, político y social, sino que además atraviesen por un largo periodo de marginación económica y subordinación política a las autoridades estatales y federales.

⇒ Económicamente, los municipios mexicanos se han caracterizado históricamente por la penuria; una penuria que tiene también causas históricas; la falta de ingresos propios y la desigual distribución de las participaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios; es decir, la centralización de los ingresos públicos en los niveles superiores del gobierno.

⊕ Los municipios al carecer de fuentes de ingresos económicos, se encuentran sumidos en la pobreza y escasez de recursos monetarios; lo cual motiva que sean no sólo entidades débiles para solventar sus gastos de administración, sino también los limita en su actuación para generar actividades productivas y generar con ello el desarrollo social y económico de sus localidades. 4

Así, al carecer de recursos propios, los municipios recurren a las escasas e insuficientes participaciones estatales y, principalmente, federales. Escasas, ya que un problema que trae consigo la centralización económica lo representa el desequilibrio en la distribución de los recursos entre los tres niveles de gobierno; el gobierno federal al controlar los recursos públicos se adjudica la mayor parte de los mismos y deja a los municipios sólo una pe -

queña parte, la cual ha sido cada vez menor. Así, tenemos que:

el presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) destinó el 8% de los ingresos de su gobierno al municipio (recursos financieros del Estado al Municipio); el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) el 6%; Manuel Avila Camacho (1940-1946) el 4%; en los de Miguel Alemán (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964) disminuyó a 3% y, durante las presidencias de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y Luis Echeverría (1970-1976), cayó a su nivel más bajo: 1.6% (6).

Los autores de quienes retomamos la información anterior ya no toman en cuenta el periodo de José López Portillo (1976-1982); por lo que se hace necesario mencionar que es al final de dicho periodo, 1982, cuando realmente el municipio recibe el más bajo porcentaje en la distribución de los ingresos públicos: el 1.0% (7). Dichas participaciones, a pesar de ser cada vez más escasas representan la principal fuente de ingresos a los municipios. Así, en 1985 el 80% de los ingresos municipales provienen aún de la Federación y los Estados (8).

Y que los recursos financieros que distribuye la federación a los municipios son escasos no cabe duda. Un ejemplo lo representa el Estado de Puebla. Dicho estado recibió 2548 millones de pesos en 1983, para distribuirlos entre los 217 municipios que lo conforman. Si distribuimos el total de los ingresos entre ellos, teóricamente les corresponde a cada uno la cantidad de 11.7 millones, o sea 978 mil pesos mensuales (9).

Las participaciones a los municipios entonces, a pesar de que han sido mínimas, han propiciado que la intervención del gobierno federal absorba y limite no sólo la autonomía económica, sino también política de los municipios. Una autonomía política que a pesar de estar consagrada en la Constitución, cede a un fuerte centralismo e injerencia de los gobiernos estatal y federal en los asuntos del poder municipal. Un poder en manos del Estado y su partido que más que pretender representar y expresar las aspiraciones populares, busca despojar de su autonomía política a los municipios, re -

forzando con ello su fuerza y las bases del sistema político.✓

Así, y en cuanto al poder, tenemos que en México aquél ha sido y es a la fecha un poder centralizante. La injerencia directa de los gobiernos federal y estatal en todos los asuntos políticos que corresponden al poder municipal, como es el caso de las elecciones, de la elaboración de planes y obras de desarrollo; de las sanciones a la ley de ingresos y de la fijación del presupuesto municipal, indican un proceso de centralización de decisiones en los niveles superiores de gobierno. Un proceso que propicia no sólo la imposición de funcionarios, de decisiones y de proyectos totalmente ajenos a las necesidades y demandas de la mayoría de la población, sino que además provoca la falta de democracia en los municipios.

La centralización de la capacidad de decisiones entonces, motivan que el municipio pierda no sólo su dinamismo, sino su autonomía política. La subordinación de aquél a los gobiernos federal y estatal y el dominio del PRI sobre las organizaciones campesinas, obreras y populares no sólo restan importancia a los gobiernos locales al limitar su capacidad de decidir, actuar y gobernar, sino también entorpecen, al mantener al municipio atrapado entre el autoritarismo y la manipulación política, el ejercicio democrático en los municipios.

Y es el proceso de centralización económica y política que se ha operado en la Federación, lo que ha propiciado también la centralización administrativa. La capacidad de acción administrativa de los municipios paulatina, pero constantemente ha venido también siendo absorbida por los Estados y la Federación. Estos, a través de organismos federales o empresas descentralizadas, intervienen en las funciones administrativas que competen a los gobiernos municipales. Gobiernos a los cuales, al limitarles su capacidad de gobernar, se les impide cumplir eficazmente con sus funciones; se les limita su poder de acción para administrar, conducir y

utilizar sus bienes; para reglamentar y expedir disposiciones administrativas y para promover planes de desarrollo en su comunidad.

Es así que la supuesta libertad y autonomía de los municipios cede a un fuerte centralismo económico, político y administrativo, el cual ha propiciado no sólo la incapacidad funcional de los gobiernos locales, sino que además de distorsionar la democracia, provocar injusticias y desigualdades, ha representado el origen de gran parte de sus problemas y deficiencias y el principal obstáculo para el desarrollo del municipio.

El centralismo entonces, como mecanismo del Estado para lograr la unidad y la construcción nacional, no sólo ha obstaculizado el desarrollo económico, político y social de los municipios, sino que además de restarles importancia los ha mantenido por muchísimos años marginados y en el olvido. Así, en los 2385 municipios que constituyen el país, y los cuales se supone representan el sustento de la Federación y la célula básica de la integración, encontramos un universo muy diverso compuesto por modernas ciudades ricas en recursos y por municipios rurales, los cuales además de ser la mayoría, son los más atrasados del país.

Un universo muy diverso de municipios en muchos de los cuales, principalmente en los rurales, las alcaldías se han convertido en asiento de los grupos regionales de poder, cuyos gobiernos representan más que los intereses de los pobladores, los intereses ajenos a los municipios, mismos que se han convertido en el resorte fundamental de la opresión y la explotación y en donde la marginación de las masas ha sido cada vez más creciente. Pero no sólo en los municipios rurales se ha marginado a las masas, en las grandes ciudades industriales, las que experimentan un proceso acelerado de crecimiento demográfico y urbano, se han limitado también las formas de participación ciudadana en la vida democrática, económica y administrativa; además de negarles en ellas, principalmente a las mayo -

rias, el acceso a los bienes urbanos más esenciales: suelo, vivienda y agua, principalmente.

Y es en el marco de la injerencia directa de las autoridades centrales en los municipios y en el entorpecimiento de la vida democrática, económica y administrativa en los mismos en el que se ha activado la participación de las clases populares en las luchas políticas y reivindicativas. Es en los municipios, por muchos años marginados y olvidados, en donde han surgido y desarrollado las luchas del pueblo mexicano. Luchas que se han venido gestando desde principios de la década de los setentas y las cuales de carácter diverso y pluriclasista han estado presentes en los municipios más lejanos como en los más cercanos e importantes como los conurbados al Distrito Federal. Luchas las cuales más que presentar reflujan en aumento; aumentan en cantidad y en calidad; ya no son aisladas y esporádicas y ya no se caracterizan, como en el pasado, por la fragmentación y despolitización. Sus demandas son claras y específicas, o son sociales o políticas. Así, se exige la introducción de servicios públicos o se denuncia el fraude electoral, la imposición de candidatos, la corrupción, etcétera. Luchas en fin, a través de las cuales la sociedad manifiesta su oposición a la centralización y expresa su cansancio ante los excesos del poder.

Y ante las luchas en los municipios, las cuales han sido cada vez más frecuentes y explosivas y algunas de las cuales han merecido la atención nacional, el gobierno federal, el cual ha visto minada la legitimidad del Estado, ha instaurado programas como la planificación regional, la descentralización administrativa, la reforma política y la reforma municipal. Programas los cuales a la vez que han pretendido devolver el dinamismo económico, político y social a los municipios, han provocado la actualidad de los mismos; han despertado el interés por ellos, por los movimientos surgidos ahí, por su cultura, su geografía, su economía, sus deficiencias, etcé -

tera.

Así, y en cuanto a los programas instaurados por el gobierno federal, tenemos que una última reforma al artículo 115 constitucional publicada en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983, pretendía reintegrarle al Municipio su libertad política y restaurarle su autonomía económica; en fin, se pretendía acabar con la tendencia centralizadora; acabar con la intervención del gobierno federal y estatal en los asuntos municipales.

Dichas reformas, punto primordial de campaña del entonces candidato por el Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la República Miguel de la Madrid, a raíz de las cuales se habla de un nuevo municipio (10) e inclusive de un nuevo federalismo (11), se ocuparon de varios temas, los cuales cubrieron todos los aspectos de la vida municipal: políticos, administrativos, económicos, sociales y de desarrollo urbano. De dicha variedad mencionaremos, brevemente, los más significativos (12).

En el aspecto político, las reformas y adiciones buscaban fortalecer la pluralidad política en los ayuntamientos; se buscaba abrir las puertas a una formación pluriclasista del cabildo y, por ende, incrementar el ejercicio democrático en los municipios. Para ello, la reforma generalizó la representación proporcional a todos los municipios del país, y no sólo a aquéllos con más de 300 000 habitantes como era antes. El cambio consistió entonces en eliminar la cifra de trescientos mil habitantes o más que señalaba la anterior fracción III para la utilización del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

En el aspecto administrativo tenemos que, buscando consagrar la autonomía administrativa y buscando devolver al municipio su capacidad de acción y decisión, se facultó a los ayuntamientos, fracción II del artículo 115 constitucional, para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Además, con las reformas, el

Municipio fue designado constitucionalmente, fracción III del mismo artículo, como el responsable del suministro de determinados servicios públicos (13).

En el aspecto económico las reformas, tratando de consagrar y fortalecer la autonomía financiera municipal, precisaron cuáles son los ingresos que constituyen la hacienda municipal. La fracción IV del artículo 115 señala que queda a favor de los municipios, aparte de los rendimientos de sus bienes y las contribuciones, el producto del impuesto predial, las participaciones federales y los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Y en lo que respecta al desarrollo urbano, tenemos que las reformas amplían la capacidad de decidir y obrar del Municipio en los ámbitos de planeación, construcción y desarrollo urbano de su localidad. Así, en la fracción V del artículo 115, se facultó a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra y en el otorgamiento de licencias y permisos para construcción y para la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

Así, tenemos que los cambios al artículo 115 constitucional de 1983 incluyeron instrumentos de planeación, económicos, administrativos y políticos. Instrumentos los cuales, según la posición partidista que los hizo posible, pretendían impulsar un verdadero proceso descentralizador de la vida nacional y reivindicar la autonomía municipal; consagrar la autonomía política, la financiera y la administrativa de los municipios.

Evaluar los resultados de la mencionada reforma no necesitó de muchos años. El modificar el texto constitucional, lo que representó una posición estática, no bastó para devolver al municipio su vitalidad económica y política. En fin, la normatividad por si

misma no fue suficiente para revertir procesos económicos, políticos y administrativos consolidados durante décadas.

Es así, que en los municipios de hoy, gran parte de los ayuntamientos se encuentran todavía en manos de individuos no elegidos por el pueblo; ha faltado un verdadero proceso democrático que garantice la expresión de todas las fuerzas sociales existentes en la localidad. La presencia de los mismos en los ámbitos de la vida política y económica sigue siendo insignificante. Sigue estando presente la injerencia política de los gobiernos federal y estatal en los asuntos que corresponden al poder municipal y, además, continúa la desigual y escasa distribución de los ingresos a los municipios del país.

Ante dicha situación, como ya se apuntó, emergen en los municipios de hoy nuevas fuerzas sociales y políticas; la sociedad desarrolla nuevas formas de organización y de lucha; es ahora consciente que la libertad y autonomía del Municipio consagradas en la Constitución será realmente posible con su participación organizada y permanente. Con su acción entonces, pretende modificar la realidad municipal y convertir en realidad el calificativo de libre que se ha otorgado al Municipio; pretende rescatarlo y disputa al Estado su control. Así, muchos y muy variados municipios han logrado escapar al control del partido oficial, lo que significa que no sólo se inicia la era del municipio libre, sino que además, aquél deja de ser la promesa incumplida y olvidada de la Revolución Mexicana.

## NOTAS

1. Antes de continuar con el desarrollo del trabajo se hace necesario mencionar los elementos que constituyen al Municipio.

Los municipios, de acuerdo al artículo 115, constituyen entidades territoriales-geográficas, políticas y administrativas, las cuales representan la base de la división territorial del Estado.

En cuanto a la organización del Municipio, tenemos que gira en torno a la institución del Ayuntamiento. Institución la cual difiere del Municipio. Este se define tomando en cuenta los elementos de territorialidad y de población, mientras que el Ayuntamiento es el órgano del gobierno municipal; el encargado de la administración del Municipio. El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado el cual sólo como tal puede administrar. A él corresponde ejecutar las funciones inherentes al gobierno municipal; al poder municipal. El Ayuntamiento como cuerpo colegiado, de representación popular, se compone de un presidente municipal, de un secretario de ayuntamiento, de uno o varios regidores y de uno o varios síndicos procuradores. El número de los regidores y síndicos es muy variable, pues depende de la importancia del municipio. Son pocos en los pueblos y numerosos en las grandes ciudades.

Y por lo que respecta al lugar donde se asienta el Ayuntamiento; es decir, el lugar donde se asienta y ejerce el poder, lo representa la cabecera municipal. Las cabeceras son capitales de las regiones que contienen una suma determinada de localidades. Las cabeceras entonces, indican lo urbano, el lugar donde se encuentra el Ayuntamiento y el lugar donde se toman las decisiones del entorno.

2. Acosta Romero, Miguel. " EL MUNICIPIO ", en Teoría general del derecho administrativo, 6a. ed., Porrúa, México, 1984, p. 383.

3. Véase Pastor F., Rodolfo. " Desamortización, regionalización del poder y guerra de castas, 1822 a 1862: un ensayo de interpretación ", en Padua N., Jorge y Alain Vanneph. Poder local, poder regional, COLMEX/CEMCA, México, 1986, pp. 89-106.

4. Llorente González, Arturo. " El Municipio, entidad democrática por excelencia ", en Acosta Romero Miguel, Mariano Azuela Guitrón et. al.. La Reforma Municipal en la Constitución, 2a. ed., Porrúa, México, 1986, p. 96.

5. Véase Falcón, Romana. " La Revolución mexicana y la búsqueda de la autonomía local ", en Padua N. Jorge y Alain Vanneph. Op. cit., pp. 106-113.

6. Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. Política y gestión municipal en México, UNAM, México, 1988, p. 33.

7. Véase Olmedo, Raúl (coord.). El Desafío Municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1985, p. 13.

8. Véase Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. Op. cit., p. 33.

9. Véase Ibid., p. 36.

10. Véase Vázquez, Jorge. El Nuevo Municipio Mexicano, SEP, México, 1986, 203 pp.

11. Véase Sayeg Helú, Jorge. " Marco histórico - jurídico del Artículo 115 Constitucional ", en Acosta Romero Miguel, Mariano Azuela Guitrón et. al.. La Reforma ... op. cit., pp. 5-51.

12. Para un estudio completo de las reformas y adiciones al artículo 115 véase Acosta Romero, Miguel, Mariano Azuela Guitrón et. al.. La Reforma Municipal en la Constitución. Op. cit. 237 pp.

13. Sobre los servicios públicos a cargo del municipio véase cap. 3, n. 5, pág. 53.

## CAPITULO 2

### DEFINICION Y DIFERENCIACION DE LAS CATEGORIAS: NACIONALIZACION, EXPROPIACION Y MUNICIPALIZACION

El término "municipalización" es clave no sólo para abordar y comprender el objeto de investigación, sino lo es también para proponer finalmente una solución al problema que comprende el mismo objeto de trabajo. Dicho término desde el inicio mismo de la investigación y hasta su conclusión es una herramienta constante de trabajo; es por ello que se hace necesario no sólo definir dicho término, sino también diferenciarlo de las categorías nacionalización y expropiación. Dicha comparación responde a que la doctrina y la jurisprudencia en ocasiones utilizan o se refieren a dichos términos como similares.

Tenemos que la distinción de los términos mencionados será posible si descubrimos el origen y fundamento, la base legal, la esencia, la trascendencia, la finalidad y los objetos a los que afecta cada una de dichas categorías.

#### 2.1 NACIONALIZACION Y EXPROPIACION

Es hoy indudable la existencia a nivel teórico como práctico de la nacionalización y de la expropiación en la gran mayoría de los Estados. Teoría y práctica distintas en cada Estado, ya que ello responde a sus distintos intereses, a su posición o situación

política, cultural, religiosa, económica y jurídica.

Pero independientemente de las posiciones teóricas como de las formas de la nacionalización y expropiación en los distintos Estados, tenemos que ambos son hechos consumados que vienen a representar el resultado de las condiciones de vida, las cuales descansan en las tesis formuladas por un gran número de corrientes económicas y sociológicas. La nacionalización como la expropiación figuran ya entre las instituciones jurídicas; es por ello entonces que no discutimos su existencia, sino que definimos a cada una de ellas y las diferenciamos; pero no para cada estado en los que ambas categorías son hechos consumados, ya que ello rebasaría los alcances de nuestra investigación; sino sólo y exclusivamente para el caso que nos interesa y que es nuestro país.

En el siglo XIX se había canonizado y se había hecho realidad el planteamiento liberal el cual "...de un lado colocó lo privado, la sociedad civil y la economía; del otro, situó lo público, el Estado y, naturalmente, lo político " (1). Dicho planteamiento que abogaba por la segura y permanente distribución entre el espacio público y privado comienza a relegarse a principios del siglo XX. Las crisis económicas y las crisis del mercado provocan dicho relegamiento.

Teóricamente el positivismo y la práctica intervencionista del Estado empieza a borrar el modelo liberal de campos separados entre lo privado y lo estatal. El dualismo que encontramos en el planteamiento liberal experimenta un borramiento al ocupar espacios privados el Estado. Y dicha participación o "injerencia" del Estado en lo privado se justifica o encuentra la llave en la Constitución. " En el ' Estado de Derecho ' la llave de la participación de los espacios que define la extensión de lo público, radica obligadamente en la Constitución " (2). Y dicha llave dentro de la constitución lo representan la nacionalización y la expropiación.

Categorías ambas acogidas en las constituciones europeas contemporáneas y en cartas fundamentales latinoamericanas como un medio nuevo para transformar la propiedad privada en propiedad del pueblo o del Estado.

Tenemos entonces que la nacionalización como la expropiación son hechos reales y generales ya que tienen cabida en países socialistas, en regímenes liberales o capitalistas modernos. Países en los cuales y debido a sus diversas culturas, razas, sistemas jurídicos, ideologías etc., se impide que la forma de la nacionalización sea similar en todos ellos; e inclusive impiden también dichas divergencias que los distintos Estados se refieran, en cuestión de vocablo, de manera similar a la misma institución jurídica. Así tenemos, por ejemplo, que los anglosajones utilizan el vocablo "expropiación" si la medida va seguida del pago de indemnización, o "confiscación" si no hay indemnización. " En Europa continental se advierte manifiesta inclinación al empleo del vocablo ' nacionalización '..." (3). Y si mencionamos casos concretos de países tanto de Europa como de Latinoamérica, tenemos por ejemplo que en la URSS, Francia, Italia, Paraguay y Nicaragua utilizan en sus cartas fundamentales el vocablo "nacionalizar". Mientras que Panamá, Filipinas, Rumania y México en sus cartas se emplea el vocablo "expropiación".

Pero independientemente de los países anteriores que dan uso único en sus cartas fundamentales a alguno de los dos vocablos, encontramos países los cuales utilizan el vocablo nacionalización sin dejar de considerar la expropiación, es decir, establecen claramente la distinción entre la nacionalización y la expropiación; algunos países son: Bulgaria, Birmania, Colombia, Alemania Oriental y Yugoslavia.

Podemos entonces decir a manera de conclusión por lo arriba mencionado que los distintos Estados en sus respectivas cartas

fundamentales erigen a la nacionalización o expropiación, según su lenguaje, como institución jurídica constitucional.

Se admite por todos que las nacionalizaciones (o expropiaciones generales, según el lenguaje de algunos) se inician propiamente a fines de 1917 y que ellas se multiplican y propagan luego por todo el mundo, con un brusco acrecentamiento después de la Segunda Guerra (4).

La cita anterior de Novoa Monreal además de remarcar que la nacionalización y la expropiación son hechos reales y generales, deja ver también la confusión terminológica o de lenguaje que existe al referirse a las categorías nacionalización y expropiación.

En México como en la gran mayoría de los estados en los cuales la existencia de la nacionalización y la expropiación son hechos consumados, existe también confusión terminológica o de lenguaje en el uso de los términos nacionalización y expropiación. Así tenemos que para referirse a la misma institución jurídica algunos autores utilizan el vocablo nacionalización y otros el vocablo expropiación, e inclusive encontramos autores que utilizan en ocasiones ambos vocablos para nombrar al mismo fenómeno. Uno de dichos autores lo representa Octavio Ianni (5), el cual en su texto, al referirse a la medida tomada por Lázaro Cárdenas con respecto al petróleo menciona en un primer momento que " Después de la expropiación de las empresas norteamericanas y anglo-holandesas, ocurrida el 18 de marzo de 1938 el gobierno constituyó la empresa estatal denominada Petróleos Mexicanos (Pemex)... " (6).

Para mencionar posteriormente en otra parte de su texto que " En los primeros minutos del día 18 de marzo de 1938 el presidente Cárdenas lee a la nación el decreto de nacionalización. En ese decreto ' se declaran expropiadas por causa de utilidad pública y a favor de la Nación ' todos los bienes de las empresas petroleras extranjeras... " (7). Tenemos que Ianni para referirse al mismo fenómeno del petróleo utiliza inicialmente el vocablo expropiación, para pasar a utilizar posteriormente el vocablo nacionaliza -

ción.

Ianni cae también en confusión terminológica al hacer mención del fenómeno de los ferrocarriles al decir que " El 24 de junio de 1937, y basado en la Ley de expropiación, el gobierno nacionaliza las empresas ferroviarias del país. En sus considerandos, el decreto de nacionalización de esas empresas alega que ... " (8).

Ianni habla en este caso, como lo hace también en el caso del petróleo, de un decreto de nacionalización, cuando en realidad y al igual que el fenómeno del petróleo fueron decretos de expropiación.

Y así podríamos continuar mencionando otros ejemplos en cuanto a la confusión terminológica que existe en el uso de dichos términos, pero lo que ahora interesa es mencionar el origen de dicha confusión. Al respecto menciona Novoa Monreal que " Se dice que el artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917 contiene el embrión de una posición nacionalizadora, pero en verdad, en ella no se la menciona directamente..." (9). Y para completar la idea agrega en otra parte de su texto que:

En México se da una pronunciada tendencia a hablar de expropiación aun en aquellos casos en que se trata manifiestamente, de una nacionalización. Tal vez la razón de ello resida en que el artículo 27 de la Constitución, pese a introducir por primera vez a ese nivel la recuperación de riquezas naturales y contemplar normas que hacen posible la nacionalización, no empleó este último término y si habla, en cambio, de expropiación (10).

El origen de la confusión terminológica lo encontramos entonces en la Constitución, y más precisamente en el artículo 27. El párrafo segundo de dicho artículo establece que " Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización " (11). El vocablo que se emplea es expropiación y no nacionalización.

Tenemos entonces por lo arriba mencionado que "...la nacionalización es una especie de expropiación que se rige por las mismas reglas dadas por ésta " (12). Pero menciona al respecto Kons -

tantin Katzarov que " Sin embargo, cuando se hace uso del procedimiento aplicable a la expropiación ordinaria, conviene distinguir cuidadosamente si se trata de una verdadera expropiación o de una nacionalización " (13).

Ante lo anterior se hace necesario cuestionarse ¿ cómo saber entonces si se trata de una expropiación o de una nacionalización?. La respuesta a la cuestión está, y de ahí vamos a partir para efectuar la distinción de ambas categorías, si pensamos en que las cosas son lo que corresponde a su trascendencia, a su finalidad y a los objetos a los que afecta y no lo que indica el nombre con que se le designe.

¿ Cuándo entonces hablar de nacionalización y cuándo de expropiación ?. Antes de pasar a hacer la distinción es necesario subrayar por lo mencionado anteriormente que en nuestra Constitución no existen normas jurídicas específicas que reconozcan a la nacionalización como institución autónoma y mucho menos que la diferencien de la expropiación. La nacionalización en México, como ya se dijo, es efectuada según las reglas de procedimiento aplicables a la expropiación. Procedimiento del cual encontramos su base legal en el artículo 27 de nuestra Constitución. Procedimiento y base legal similar, pero muy distintos en cuanto a su trascendencia; elemento este último que como ya dijimos nos va a permitir pasar a hacer la distinción de ambas categorías.

En México tenemos que son contados los casos de expropiación que han merecido ser designados con el nombre de nacionalización. Así se habla de la nacionalización del petróleo, de los ferrocarriles, de la banca y de la industria eléctrica; aunque ésta no fue propiamente a través del mecanismo de expropiación, sino más bien de un contrato de compra-venta.

Mientras que los casos que han seguido el procedimiento de expropiación y que por lo tanto han recibido el mismo nombre son

muchos; así escuchamos hablar de expropiaciones de tierra, principalmente, aquí, allá y en todas partes. Y son tantos los casos que pasan desapercibidos, pero no así las nacionalizaciones, las cuales, como ya dijimos, son contadas.

Y el que a un procedimiento de expropiación se le dé propiamente ese nombre o el de nacionalización encuentra la clave no en la base y procedimiento legal, ya que son los mismos; sino en el origen y fundamento, en la esencia, en la trascendencia, en la finalidad y en los objetos a los que afecta cada acto.

## 2.2 SIMILITUDES Y DIFERENCIAS FUNDAMENTALES ENTRE NACIONALIZACION Y EXPROPIACION

a) La nacionalización como así la expropiación son modos de adquisición de bienes por parte del Estado, los cuales son necesarios para realizar sus actividades. Adquisición a través de transacciones con los particulares o aún en contra de la voluntad de ellos y a través de actos jurídicos.

b) En cuanto a la base y procedimiento legal tanto de una nacionalización como de una expropiación, según el nombre con que se le designe de acuerdo a su trascendencia, tenemos que ellas son similares y tienen su base en el artículo 27 de la Constitución.

c) La base y el procedimiento legal son similares, pero no así el origen y fundamento de cada acto. Tenemos que los motivos que animan a los llamados actos de nacionalización encuentran su origen y fundamento en la profunda concepción político-económica la cual manifiesta que corresponde al Estado una intervención y dirección decisiva en la vida económica del país, al grado de que en algunos casos sea sólo el Estado el encargado de la explotación de determinados bienes que se consideran estratégicos para la correcta orientación económica en favor del interés público general o nacional; impidiendo con ello la explotación a particula-

res. Y los ejemplos representativos son los casos de las nacionalizaciones del petróleo, de los ferrocarriles, de la industria eléctrica y de la banca. Sectores básicos en manos del Estado cuya actividad se convierte en condición básica para el progreso económico y social del país.

Sobre este mismo punto del origen y fundamento tenemos que el acto de nacionalización adquiere mayor significado si destacamos que la validez jurídica de la mencionada concepción político-económica de la nacionalización deriva del poder soberano que tiene el Estado para adoptar las medidas necesarias que aseguren la adecuada organización política, social y económica para poder lograr así el bien común, " ...la nacionalización se fundamenta en la soberanía del Estado y en el derecho que ésta le confiere para disponer dentro de su territorio todas las medidas de gobierno apropiadas para el bien común ... " (14).

Profundo origen y fundamento los que empujan y respaldan al acto de nacionalización que distan mucho de ser similares a los que empujan al acto expropiatorio. Las medidas que han representado dicho acto, cuando así ha sido nombrado, han distado mucho de representar medidas que reserven al Estado alguna actividad primordial para el desarrollo económico y social del país.

El origen y fundamento de los actos llamados expropiaciones carecen de la concepción político-económica que caracteriza a la nacionalización. Los actos expropiatorios han descansado en la idea de que el Estado por causa de utilidad pública puede limitar determinada propiedad en la medida en que los actos tengan como finalidad la satisfacción de necesidades sociales de importancia relativa que se encuentran recomendadas al Estado. Tales casos han sido por ejemplo las expropiaciones llevadas a cabo por alguna autoridad local de terrenos, casas, edificios etc. para realizar alguna obra pública, para construir algún parque recreativo, un hospital, una escuela, una oficina de gobierno etcétera. Medidas que

benefician sólo a un grupo o a determinada comunidad, pero que no trasciende a la comunidad en general y mucho menos tienen la característica de representar actos que permitan al Estado obtener beneficios económicos o controlar sectores estratégicos de la economía para encauzarlos al progreso económico y social del país.

d) Otros dos elementos que definen aún más a la nacionalización con respecto de la expropiación lo representan la finalidad y la esencia de cada uno de los actos.

En primer lugar tenemos la finalidad de la nacionalización, en la cual no sólo importa transferir al Estado o a la colectividad propiedades o actividades que han sido de propiedad privada; importa además que dicho acto tenga como fin superior permitir al Estado una decisiva intervención en sectores estratégicos de la economía.

En segundo lugar tenemos la esencia de la finalidad, la cual encontramos en el hecho de que la propiedad o actividad en manos del Estado se debe encontrar orientada a transformar las estructuras económicas en favor del desarrollo económico del país y poder lograr así reformas a favor de la comunidad en general y ya no particular.

Podemos decir por lo arriba mencionado que un acto de nacionalización ha sido nombrado así en la medida en que el Estado al adquirir determinada propiedad o actividad busca no tanto detentar su posesión, sino que busca con su explotación asegurar su mejor manejo según las exigencias del interés general, "...las nacionalizaciones buscan menos, a veces, la posesión a la propiedad de bienes materiales que la apropiación de ciertas actividades, siendo más importante que la propiedad, el ejercicio de la actividad " (15) en beneficio de la colectividad.

Por lo que respecta a la finalidad y esencia del acto de expropiación tenemos que estos distan mucho de tener el amplio sen-

tido que caracterizan a las de la nacionalización.

En primer lugar tenemos que la finalidad del acto de expropiación tiene sí como fin limitar la propiedad que ha sido privada, pero el traspaso de ella no es a toda la colectividad y mucho menos la propiedad representa un sector estratégico para el desarrollo de la economía del país; ya que dicha propiedad por lo general lo representan bienes raíces.

En segundo lugar tenemos que la esencia de la finalidad del acto de expropiación se ha limitado al traspaso de la propiedad no a la colectividad en general y en su beneficio, sino sólo a un grupo o comunidad determinada. Además la propiedad que ha limitado el Estado, no la actividad, por representar en general bienes raíces; no representa una propiedad que tenga carácter de pasar a ser social.

e) Los objetos a los que afectan cada uno de los actos, de nacionalización y expropiación, también los hacen ser distintos.

Los actos de nacionalización han tenido como finalidad permitir al Estado intervenir de manera decisiva en sectores estratégicos de la economía para lograr transformar las estructuras económicas del país. De ahí que los actos de nacionalización han recaído en importantes sectores productivos del país, o en conjunto de bienes aptos para la producción y distribución de la riqueza. De ahí entonces que el Estado controle algunos sectores productivos o de servicios básicos como son los hidrocarburos (PEMEX), la electricidad (CFE), el transporte (FERROCARRILES) y el sistema financiero (BANCA NACIONALIZADA).

Por lo que respecta a los objetos que han sido transferidos al Estado a través de los actos de expropiación, tenemos que ellos han representado generalmente sólo bienes raíces como tales, casas y edificios, los cuales se han destinado a la construcción de alguna obra pública, escuela u hospital. Pero en ningún momento dichas

propiedades han representado actividades o ramas de importancia primordial para la economía nacional.

f) Como último punto tenemos que los elementos mencionados hasta ahora para llevar a cabo la distinción entre nacionalización y expropiación nos llevan a decir que ambos actos como mecanismos del Estado para hacerse de la propiedad, no pueden ser similares en cuanto a su trascendencia.

Los elementos están dados y de ello podemos concluir que los actos de nacionalización, cuando éstos se han dado, han representado medidas del más alto interés y alcance nacional. Ellas, las nacionalizaciones del petróleo, de los ferrocarriles, de la industria eléctrica y de la banca, han transformado las estructuras económicas y sociales del país de manera radical; y ello con su consecuente repercusión en lo político.

Las nacionalizaciones en general no sólo han representado el traspaso de propiedades o actividades que fueron privadas a manos del Estado para que éste con su participación asegurara su utilización en el interés de la nación; las nacionalizaciones además han representado en el fondo la reafirmación de la soberanía del Estado (16). Han implicado también el carácter del intervencionismo estatal en la economía; han, con la intervención del Estado, reactivado y ampliado las fuerzas productivas y con ello se han creado las condiciones para la expansión económica del país. Además de que las medidas han simbolizado en su momento el carácter reformista, nacionalista, estatizante y populista de los gobiernos que han llevado a cabo los actos.

En cuanto al alcance de los actos de expropiación tenemos que ellos no han trascendido nunca los niveles de satisfacer sólo necesidades particulares o de grupos.

Los actos expropiatorios, así llamados, no han representado decisiones políticas que pretendieran reservar al Estado activida-

des económicas vinculadas al interés nacional. Su tarea se ha dirigido sólo a limitar bienes raíces y con el traspaso de ellas a alguna autoridad local no se han satisfecho necesidades nacionales, sino más bien se ha beneficiado sólo a pequeños grupos sociales. De ahí la opinión de que " Pese a su denominación un tanto altisonante, la expropiación por causa de utilidad pública se presenta jurídicamente como una medida administrativa de importancia bastante relativa para los destinos del país ... " (17).

Con los elementos ya mencionados podemos concluir que entre un acto de nacionalización y uno de expropiación como actos traslativos de dominio no existe proximidad en cuanto a su trascendencia. El contenido de la nacionalización es de tal manera trascendente a toda la comunidad que no se puede comparar con los efectos tan limitados de la expropiación. Mientras que:

la nacionalización es un acto gubernativo de alto nivel, destinado a un mejor manejo de la economía nacional o a su reestructuración, por el cual la propiedad privada sobre empresas de importancia es transformada de manera general e impersonal en propiedad colectiva y queda en el dominio del Estado (bien sea directamente, bien sea a través de órganos especiales que lo representen), a fin de que éste continúe la explotación de ellos según las exigencias del interés general (18).

la "...expropiación, tal como es concebida por el derecho positivo, se propone una tarea muy restringida, a saber la limitación o la desposesión, por necesidades sociales, de una propiedad privada que consiste generalmente en bienes territoriales " (19).

Los elementos fundamentales de la distinción están dados y ellos nos llevan a concluir que entre un llamado acto de nacionalización y uno de expropiación sólo permanece igual el que ambos importan la privación de la propiedad; aunque no por ello la expropiación deja de tener valor, ya que es ella la base legal y el vehículo que hacen posible a la nacionalización.

### 2.3 LA MUNICIPALIZACION

Al llevar a cabo la distinción de los actos de nacionalización y expropiación quedó claro que en nuestro texto constitucional la nacionalización en el sentido jurídico del término no existe. Los procedimientos de nacionalización, cuando se han dado, han sido efectuados según las reglas de procedimiento aplicables a la expropiación; elemento que sí opera como término jurídico y el cual encontramos en el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución.

Y así como no existe la nacionalización como término jurídico dentro de la Constitución, tampoco existe el vocablo "municipalización" como medio legal que represente actos traslativos de dominio. Pero aún así, nos hemos enterado por algún medio de comunicación de los actos, por ejemplo, de la "municipalización" de pozos de agua y carros-tanque en la ciudad de Puebla, de la municipalización del transporte de pasajeros en la ciudad de Morelia, Michoacán; y de la "municipalización" del transporte urbano de pasajeros en la ciudad de México.

¿ Qué significa entonces municipalizar o municipalización ? . El término definitivamente no es jurídico, pero sí indica una medida en la que importa un acto traslativo de dominio a favor de determinado municipio. Tenemos entonces que por municipalización se debe entender el traspaso de bienes, propiedades o actividades, destinados a satisfacer necesidades públicas en favor de el municipio para que éste asuma la dirección, el control y la prestación de algún servicio público como los de limpia, mercados, transporte de pasajeros, distribución de agua etc. en beneficio de la comunidad municipal.

Así entonces, cuando nos enteramos de los actos de la "municipalización" de los pozos de agua y de los carros-tanque en la ciudad de Puebla y de la municipalización del transporte de pasajeros en la ciudad de Morelia entendemos, en el primero de los casos, que

con dicho acto el Ayuntamiento de Puebla asumió directamente la explotación y distribución del agua en la Ciudad. Y en el segundo caso entendemos que con dicho acto el Ayuntamiento de Morelia pasó a asumir el control y la prestación del servicio de transporte de pasajeros de la Ciudad.

Algo parecido sucedió también cuando el Departamento del Distrito Federal decidió, en 1982, "municipalizar" el transporte urbano de pasajeros; ya que el traspaso de los bienes y actividades significó que el Departamento del Distrito Federal a través del organismo R - 100 asumiera el control y el servicio del transporte de pasajeros de la ciudad de México. Pero el problema que encontramos aquí fue el término que se utilizó, el de "municipalización"; la decisión de utilizar dicho vocablo fue incorrecta. Es válido utilizar el vocablo cuando la medida se observa en un municipio, ya que éste cuenta con una estructura municipal, pero no es el caso del Distrito Federal, el cual carece de dicha estructura. En éste caso se debió hablar, ya que así sucedió, de una "cancelación anticipada de las concesiones". Decisión con la cual el Departamento del Distrito Federal asumió el control y la dirección del servicio de autobuses urbanos.

Por otro lado tenemos, que al referirnos al acto de municipalización directamente también hacemos referencia, como lo hicimos en los casos de la nacionalización y de la expropiación, a la transferencia de bienes que han sido de propiedad privada a alguna autoridad; las que en este caso representan las del Ayuntamiento. La municipalización entonces, supone el traspaso de alguna propiedad, que ha sido privada, a manos de las autoridades del municipio para que éstas las orienten en beneficio de la colectividad municipal. Y dicho traspaso puede ser mediante las transacciones de las autoridades con los particulares, por ejemplo compra-venta; mediante la expropiación o mediante el retiro de la concesión.

Sea por cualquiera de los medios mencionados, los actos de municipalización son reales y encuentran su origen y fundamento en que ellos responden a las razones sociales del Estado; además de haber sido deseados al existir necesidades colectivas. El Estado al traspasar la propiedad o actividad a las autoridades correspondientes pretende esencialmente no sólo satisfacer dichas necesidades, sino que con su utilización pretende beneficiar a la comunidad municipal.

La municipalización sea por medio de actos mercantiles o jurídicos representa una medida que deja profunda huella en la vida municipal. Ella no representa la misma trascendencia a nivel nacional como el acto de nacionalización, pero tampoco representa una medida limitada a nivel local como la expropiación; su trascendencia es a todo un municipio.

Podemos concluir finalmente si retomamos los tres vocablos estudiados, que ellos no son similares en cuanto a su origen y fundamento, en cuanto a los actos jurídicos o mercantiles que los hacen posibles y mucho menos en cuanto a su trascendencia. Pero sí son similares en cuanto que ellos importan actos traslativos de dominio a favor del Estado. Instrumento éste fundamental en la distribución social de la propiedad. Instrumento también con el cual el Estado, a través de las autoridades correspondientes persigue satisfacer necesidades sociales, persigue realizar la paz y la armonía social ya sea a nivel nacional, municipal o local y ello de acuerdo al acto y a su trascendencia.

#### 2.4 PROCESO TEORICO DE LA MUNICIPALIZACION

Se mencionó ya que la municipalización, como la nacionalización, son modos de adquisición de bienes por parte del Estado. Adquisición a través de transacciones con los particulares o aún en contra de la voluntad de ellos; a través de la expropiación, vehícu-

lo que la hace posible. Así, y para uso posterior en nuestro trabajo, se hace necesario presentar el proceso teórico de una municipalización a través del acto jurídico representado por la expropiación.

Tenemos que a través de la legislación el Estado (federación, gobiernos estatales y municipales) puede adquirir determinados bienes; y la forma establecida por la ley para afectar un bien, por expropiación, es la de un decreto que así lo determine, el de expropiación; medio por el cual la federación, los gobiernos estatales o municipales imponen a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública. Y dichos bienes, o materia de expropiación, pueden ser de jurisdicción federal, estatal o municipal; y en el proceso expropiatorio de aquéllos intervienen las autoridades correspondientes de acuerdo a su jurisdicción.

En cuanto al proceso de expropiación tenemos que la base jurídica de aquélla la encontramos en el artículo 27 constitucional. En cuanto a las autoridades con facultades para iniciar leyes y decretos, como el de expropiación; encontramos en el artículo 71 constitucional que aquélla la tienen el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, así como también las legislaturas de los Estados. Sobre este punto se hace necesario mencionar que nuestro país, con un sistema presidencialista que se caracteriza por un ejecutivo fuerte, cúspide de la pirámide, con amplias atribuciones las cuales le dan amplio margen de decisión, tradicionalmente se ha caracterizado por ser el Ejecutivo el que ha enviado la gran mayoría de las iniciativas, las cuales el legislativo sólo se ha dedicado a aprobar (20). Así, después de asentado lo anterior, tenemos que las autoridades con facultades para intervenir en el proceso de expropiación las encontramos en el artículo 27 constitucional, en el cual se establece que:

Las leyes de la Federación y de los Estados en su respecti -

vas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente (21).

Aquí no se precisa qué autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, pero en la Ley de Expropiación mexicana de 1936 que funge como ley federal y como ordenamiento local para el Distrito Federal en su artículo tercero se dispone que " El Ejecutivo hará la declaración de expropiación " (22).

Así, después de revisar la Constitución encontramos que corresponde al poder legislativo federal como estatal, de acuerdo a su jurisdicción, señalar la causa de utilidad pública, la que da motivo y fundamento a la expropiación; y al poder Ejecutivo corresponde señalar y expropiar los bienes. Pero dicho ordenamiento no se refiere en parte alguna a las autoridades de los ayuntamientos en cuanto a potestad expropiatoria; aunque se presupone que se encuentra implícita ya que el municipio se encuentra dentro del Estado.

Por lo que respecta a las autoridades de los ayuntamientos poblados en general, y más precisamente en el caso que nos ocupa las del ayuntamiento de Puebla, la ley estatal tampoco se refiere a ellas en cuanto a facultad expropiatoria. La Constitución Política del Estado de Puebla en su artículo 49 faculta sólo al Congreso para expropiar por causa de utilidad pública (23). Y señala como facultad del Ejecutivo, en su artículo 71, promulgar la expropiación (24).

La facultad de las autoridades de los ayuntamientos para expropiar en sus respectivas jurisdicciones, además de encontrarla en la Ley de Expropiación Estatal, la encontramos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla; mismas que rigen para los 217 municipios del Estado. Así, mientras que en el capítulo III, fracción II, de la Ley de Expropiación Estatal se establece que la declaración de que una obra es de utilidad pública corresponde " Al

Ayuntamiento del Municipio en que va a ejecutarse la obra de que se trate, cualquiera que sea ésta, siempre que afecte el interés del mismo Municipio ... " (25), en la Ley Orgánica Municipal, en su artículo 40, fracción XV, se establece que es atribución de los Ayuntamientos " Declarar conforme a la Ley de Expropiación los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y decretar su expropiación " (26). En el artículo 41, fracción I, del mismo ordenamiento, se establece como facultad de los presidentes municipales hacer pública la declaración de expropiación (27). Y en el artículo 44, fracción XII, también del mismo ordenamiento, se establece como deber del síndico municipal " Tramitar hasta poner en estado de resolución los expedientes de expropiación, una vez decretada su formación por el Ayuntamiento " (28).

Tenemos entonces que el procedimiento formal de Derecho Administrativo que debe seguir una expropiación a favor del municipio, consiste en una propuesta de expropiación, la que generalmente inicia el ejecutivo; propuesta a la que le sigue el estudio que hace el Ayuntamiento de ella para motivar y fundar la expropiación y poder así declarar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y decretar su expropiación. Así, después de la declaración y del decreto realizados por el Ayuntamiento corresponde al síndico municipal aplicar y ejecutar el expediente de expropiación, para que finalmente el presidente municipal, a nombre del Ayuntamiento, lea públicamente el decreto de expropiación.

## NOTAS

1. Díaz y Díaz, Martín. " Constitución y propiedad ", Alegatos (México, D.F.), enero/abril de 1986, núm. 2, p. 25.
2. Loc. cit.
3. Novoa Monreal, Eduardo. Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley Internacional, F.C.E., 1974, p. 52
4. Ibid., p. 86.
5. Ianni, Octavio. El Estado capitalista en la época de Cárdenas, tr. de Ana María Palos, ERA, México, 1983, 138 pp.
6. Ibid., p. 35.
7. Ibid., p. 111.
8. Ibid., p. 35.
9. Novoa Monreal. Op. cit., p. 34.
10. Ibid., p. 47.
11. Rabasa O., Emilio y Gloria Caballero. Mexicano: esta es tú Constitución, LI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1982, p. 68.
12. Novoa Monreal. Op. cit., p. 60.
13. Katzarov, Konstantin. Teoría de la nacionalización (El Estado y la propiedad), tr. del francés y Apéndice sobre el derecho mexicano por Héctor Cuadra Moreno, Imprenta Universitaria, México, 1963, p. 262.
14. Novoa Monreal. Op. cit., p. 77.
15. Konstantin, Katzarov. Op. cit., p. 264.
16. La soberanía implica, entre otras cosas, el poder que tiene el Estado para adoptar las medidas necesarias que aseguren su ade-

cuada organización política, económica y social dentro de su territorio y en favor del interés nacional. La soberanía entonces se da en la forma de libres decisiones en el aspecto jurídico, económico, político y social. Y dentro de dicho contexto la soberanía permite al Estado regular el régimen y las relaciones de propiedad. La nacionalización entonces, como forma de regular la propiedad, encuentra su fundamento jurídico en el poder soberano, o soberanía, que tiene el Estado para adoptar las medidas necesarias que exige el bien común. Es por ello que el Estado al nacionalizar propiedades tanto de nacionales como de extranjeros se representa un proceso político-económico con el cual se confiere, se reafirma, pero sobre todo se hace eficaz el principio de soberanía.

17. Novoa Monreal. Op. cit., p. 44.

18. Ibid., p. 50.

19. Konstantin, Katzarov. Op. cit., p. 265.

20. V. Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano, 7a. ed., Siglo XXI, México, 1987, 229 pp.

21. Rabasa O., Emilio y Gloria Caballero. Mexicano: esta es tu Constitución, op. cit., pp. 73-74.

22. " Ley de Expropiación de 1936 ", en Constitución Política Mexicana, ed. Andrade s.a., 13a. ed., México, 1969, pp. 418-419.

23. " Constitución Política del Estado de Puebla ", en Legislación pública estatal, Constitución, leyes orgánicas, municipal, código fiscal y ley de desarrollo urbano; Estado de Puebla, IMSS, México, 1984, p. 55.

24. Ibid., p. 72.

25. " Ley de Expropiación Estatal ", en Constitución Política y Otras Leyes, 2a. ed., CAJICA s.a., Pueb. Pueb., México, 1969, p. 259.

26. " Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla ", en Legislación pública estatal, Constitución, op. cit., p. 302.

27. Ibid., p. 304.

28. Ibid., p. 309.

## CAPITULO 3

### EL PROBLEMA DE LA ESCASEZ DE AGUA: CIUDAD DE PUEBLA

#### CONSIDERACIONES TEORICAS

#### 3.1 LA URBANIZACION IMPLICA DEFICIENCIAS EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS URBANOS

A partir de 1940 algunas ciudades latinoamericanas han experimentado un acelerado crecimiento urbano (1); fenómeno que ha traído consigo, principalmente para las clases populares que las habitan, carencias en la prestación de servicios urbanos como: vivienda, transporte, drenaje, agua, etcétera. Dicho proceso de urbanización, con sus respectivas implicaciones en los ámbitos de la vida social: pobreza, explotación, desempleo, violencia etc.; no se puede entender si no se vincula con el proceso de industrialización en el continente, con el actuar en favor de dicho proceso de cada Estado-nación en particular y con la articulación, de cada Estado-nación garante y promotor de la acumulación, con el imperialismo.

El proceso de industrialización acelerada que algunos países del continente -entre ellos México en un lugar destacado- han experimentado en este siglo, particularmente a partir de los treinta, se encuentra estrechamente ligado al proceso de concentración de la población en unas cuantas ciudades (2).

El avance de la industrialización que trajo consigo la penetración masiva de capitales extranjeros antes a 1950 en ciudades latinoamericanas que contaban ya con la estructura urbana, comercial y con servicios de infraestructura para la industria reclamaba para aquélla más y más gente; la industria además de requerir infraestructura de servicios para su instalación y posterior desarrollo necesitaba de abundante mano de obra. Es por ello que los Estados-nación en particular, además de poner énfasis en el desarrollo de la infraestructura de servicios en las zonas propias para la industria, pusieron en práctica también nuevas formas de dominación económica, política e ideológica, las que han empujado grandes contingentes de población a las ciudades industriales.

El proceso de industrialización no ha sido espontáneo; han sido los Estados-nación que con su participación en la formación de polos industriales a través de la creación de infraestructura básica como: energía, transporte, comunicaciones, agua, drenaje etc., y de los ofrecimientos al capital exterior para su instalación a través de incentivos económicos, fiscales y crediticios principalmente, los que han promovido el desarrollo industrial y con ello la concentración y el acelerado crecimiento urbano de algunas ciudades.

Los mismos Estados, los que promueven con su propaganda ideológica la afluencia de población a las ciudades, los que con sus políticas de apoyo financiero, fiscal, de infraestructura etc., promueven la instalación de pequeñas, medianas y grandes industrias en los centros urbanos son los mismos que deberían proporcionar a la población que emigra a las ciudades los servicios urbanos básicos como: vivienda, energía, agua etc.; pero:

Como los fondos gubernamentales para tales realizaciones provienen de los tributos, sería de esperar que las empresas participaran de esa carga en proporción de su poder económico. Sucede, sin embargo, que las empresas industriales frecuen-

temente disfrutaran de exenciones fiscales y que buena parte de los impuestos son indirectos, por lo que pueden ser pasados, en cadena, hasta el consumidor final. Además de eso, las carencias de los servicios urbanos, recaen sobre las capas más pobres de la población (3).

Y son los mismos Estados-nación, representados por la alianza burguesías-burocracias nacionales, los que en su alianza con el capital trasnacional fomentan esas prácticas; las cuales son expresión de un orden social que favorece a unos cuantos a costa del esfuerzo de muchos. Son los mismos Estados los que en su afán de "desarrollo" favorecen a la industria en la dotación de servicios, y prometen, casi nunca cumplen, servicios a las clases populares; son los mismos que permiten el bajo precio de la fuerza de trabajo, la automatización de la producción, los crecientes niveles de explotación, la reducción del empleo etc., cuestiones que favorecen la acumulación de capital y que traen consigo como casualidad última servicios urbanos deficientes para las clases populares; desempleo, explotación, hambre etc., fenómenos característicos de las ciudades urbanas industriales que no muestran más que las contradicciones del capitalismo.

México no es ajeno a aquél proceso. Nuestro país que desde 1940 adopta como modelo de desarrollo económico y social a la industrialización, brinda también todo tipo de privilegios al capital tanto nacional como extranjero para su instalación y posterior desarrollo. La política gubernamental se ha dirigido desde entonces a apoyar la industrialización de algunas zonas al mejorar o proporcionar la infraestructura necesaria, al legislar en favor del fomento, del desarrollo, de exenciones fiscales etc., a la industria. Debido a ello a partir de aquéllos años, el país experimenta un crecimiento económico estable, pero aunado a ese crecimiento experimenta también una marcada concentración de la actividad socioeconómica en unas cuantas ciudades como las de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. Ciudades en las cuales, debido a la concentra -

ción socioeconómica que presentan, la prestación de los servicios urbanos en ellas, principalmente para las clases populares que las habitan, es deficiente.

### 3.2 SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Y es el municipio de Puebla, sobre el que versa nuestro trabajo, ejemplo claro de ciudad urbana en donde la prestación de los servicios públicos es ineficaz (4).

En el reparto de las actividades gubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno, a los municipios les corresponde prestar, entre otros, los servicios sociales (educación, salud, cultura, esparcimiento, asistencia social), las obras de infraestructura (planificación urbana, apertura y conservación de calles, plazas, avenidas etc.) y los servicios públicos (5). Actividades amplias recomendadas a la administración municipal, la cual ante el crecimiento demográfico de la población que exige la satisfacción de los servicios públicos y ante la carencia de recursos económicos para realizar las obras de infraestructura para la prestación de los servicios, es incapaz de satisfacer las necesidades eficazmente (6).

En el caso de la ciudad de Puebla, como en todo municipio densamente poblado, tenemos que el principal efecto del crecimiento urbano sobre la administración municipal lo representa el aumento en el número de personas que requieren mejores y más variados servicios públicos. Servicios los cuales representan para el gobierno municipal inversiones masivas en obras de infraestructura. Inversiones las cuales ante la falta de presupuesto el gobierno municipal no puede realizar, ya que los privilegios fiscales a las industrias y a la falta de mecanismos eficaces de fiscalización, tanto para las industrias de acuerdo a su poder económico, como para los grandes segmentos de la población que viven al margen del proceso de

contribución fiscal, le impiden captar los recursos que demandan las grandes obras de infraestructura.

En general, en todo municipio o ciudad urbana los gobiernos no pueden satisfacer eficazmente la prestación de los servicios públicos; la prestación de ellos a las clases populares, inclusive el de los clasificados como esenciales y obligatorios como el del agua, es deficiente. La prestación de ellos es más eficaz en las zonas en las que viven personas con ingresos altos y en las zonas industriales. Tal es el caso de la ciudad objeto de nuestro estudio, la de Puebla. Estudio de investigación que no pretende establecer qué tiene y qué no tiene en materia de servicios la Ciudad, sino que pretende descubrir la esencia, la magnitud, la importancia y el significado que envuelve una medida gubernamental que pretende solucionar las deficiencias en la prestación del servicio público del agua.

### 3.3 EL PAISAJE URBANO: CIUDAD DE PUEBLA

Puebla es la ciudad capital del Estado del mismo nombre, y la cabecera municipal del municipio también llamado Puebla; se localiza en la altiplanicie mexicana, a poco más de 100 kilómetros de la ciudad de México. La ciudad de Puebla se encuentra localizada a los 9° 02' 30" de latitud norte y a los 98° 11' 48" de latitud oeste de Greenwich, en el centro de un Valle, conocido como Valle de Puebla. Tiene una superficie de 524.31 kilómetros cuadrados que la ubica en el lugar número cinco con respecto de los demás municipios del Estado. Cuenta con 457 localidades, de las cuales las más importantes son: Puebla de Zaragoza, cabecera municipal y capital del Estado; Ignacio Romero Vargas, San Baltazar Campeche, San Francisco Totimehuacan, San Felipe Hueyotlipan, La Libertad, San Andrés Azumiatla y San Baltazar Tetela.

La ciudad de Puebla, fundada en 1531, fue al término de la Co -

lona la segunda Ciudad más importante de México. Hoy a más de cuatro siglos de su fundación se coloca como el cuarto centro urbano del país, sólo después de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

La Ciudad agrupaba en 1984 a un millón 300 mil habitantes; ahora, cuatro años después, agrupa aproximadamente a dos millones 300 mil. El crecimiento de la Ciudad se ha debido a la expansión industrial y comercial, y principalmente en los últimos cuatro años debido a la inmigración a esta Ciudad que provocó el movimiento descentralizador de la ciudad de México a raíz de los sismos de septiembre de 1985. El crecimiento demográfico, natural y artificial (7); la expansión de la industria y el comercio trajeron consigo demandas de servicios urbanos como vivienda (8), transporte (9), drenaje (10) y agua, principalmente. Y el servicio urbano más problemático de la Ciudad lo representa la escasez de agua; éste no es un problema reciente ya que se remota años atrás, pero el cual se ha agravado en los últimos cuatro años precisamente por el crecimiento urbano de la Ciudad.

Al problema de escasez de agua el Ayuntamiento de la ciudad de Puebla no ha respondido con proyectos concretos; las autoridades municipales han sido tolerantes a los abusos cometidos por los propietarios de pozos y carros tanque en la venta del líquido a la población; han tolerado también que en la dotación de agua se dé prioridad a la industria y no a la ciudadanía. Además de que no ha habido inversión municipal suficiente en ese renglón.

La Capital del Estado de Puebla es hoy importante y atractivo centro urbano por representar paso obligado de la ciudad de México al Estado de Veracruz y por encontrarse a sólo un par de horas de aquélla; es importante por contar con centros educativos de importancia a nivel superior como la Universidad Autónoma de Puebla (UAP), la Universidad de las Américas (UDLA), la Iberoameri -

cana y la Cuauhtémoc; es importante también por su antigüedad, por su pasado y arquitectura colonial que le ha valido ser declarada " patrimonio de la Humanidad "; pero sobre todo es hoy importante por la expansión comercial e industrial que presenta.

Industrialmente el Estado de Puebla se encuentra entre los más importantes de la República por su producción (sexto lugar en 1982) (11). Producción la cual se genera en su mayoría en la ciudad de Puebla, Capital del Estado, ya que en ella se concentra el 80% de la actividad industrial (12). Concentración industrial en la Ciudad favorecida por contar ésta desde el siglo pasado con una importante estructura productiva en la industria textil. Favorecida actualmente por los incentivos estatales y municipales para el establecimiento de la industria en la zona (13); por la descentralización industrial motivada en el Distrito Federal y por la situación estratégica de la zona.

A mediados de la década de los sesentas la estructura industrial de la Ciudad empieza a sufrir cambios, de una en la que predominaba la producción de bienes de consumo no duradero (textiles, alimentos y bebidas) pasa a ser ocupada por una en la que el mayor peso lo tienen los bienes de consumo duradero y aun de producción (industria automotriz, metálica básica, química y petroquímica). Dicha transformación en la estructura productiva amplía el desarrollo industrial de la zona y se acelera en la década de los setentas al instalarse los primeros parques industriales dentro de la Ciudad.

La transformación en la estructura productiva y la instalación de los parques industriales que amplían y aceleran el desarrollo industrial convierten a la zona en la más desarrollada, lo que la convierte también en foco de atracción para la población no sólo del Estado de Puebla, sino también de las zonas marginadas de los estados que lo circundan, como son las zonas pobres de Oaxa-

ca, Guerrero, Hidalgo, Tlaxcala y aun Veracruz.

El desarrollo industrial de la zona y el proceso de inmigración hacia ella promueven que la mancha urbana se extienda hasta las faldas del Iztaccihuatl y La Malinche, hacia la autopista México-Puebla y en los últimos años hacia Veracruz y Tehuacán. El crecimiento urbano de la ciudad de Puebla al igual que el de otras zonas industriales del país favorecidas en su desarrollo al adoptarse la industrialización como modelo de desarrollo económico y social en la década de los cuarenta ha sido anárquico y acelerado con altos índices de crecimiento poblacional y con necesidades de servicios insatisfechos como el del agua; el problema más grave de la Ciudad.

### 3.4 PROCESO HISTORICO DEL PROBLEMA DE LA ESCASEZ DE AGUA

La ciudad de Puebla pese a ser asiento de una economía fuerte y diversificada y de encontrarse situada cerca de importantes recursos hidrológicos, hoy tiene en el agua un problema explosivo por su escasez y grado de contaminación (14). El problema de la escasez del agua no es reciente ya que se remota a mediados de la década de los sesentas. Al inicio de dicha década la Ciudad cuenta con el agua suficiente para satisfacer la demanda; pero es también al inicio de esa misma década que la Ciudad empieza a experimentar un crecimiento demográfico acelerado el cual se va extendiendo cada vez más con la creciente inmigración a la Ciudad que ha fomentado la rápida industrialización de los años 1965-1973. El crecimiento demográfico y el desarrollo industrial representan dos fenómenos que empiezan a agudizar la escasez de agua; problema que para principios de la década de los setentas ya es grave.

Así tenemos en cuanto a la dotación de agua que en el año de 1970 sólo el 66% de la población tiene servicio de agua, mientras que para 1975 ya es sólo el 44% la que cuenta con dicho servicio (15). El origen del problema lo representa la disponibilidad de

agua a la Ciudad; mientras que aquélla en 1962 era de 1 600 lps., para 1970 la disponibilidad de agua se ha reducido a sólo 1 180 lps. (16). El origen de la disminución lo representa el abatimiento de los mantos acuíferos; la demanda de agua que ha generado el crecimiento urbano los han agotado.

A partir de 1970 la solución al problema de escasez de agua es abrir un pozo por otro que se seca; práctica que se realiza hasta 1976 ya que en ese año la SARH vedó toda perforación de pozos en el municipio poblano; la razón, los mantos acuíferos se han agotado, no existe en el subsuelo de la Ciudad el agua suficiente para abastecerla.

Después de 1976, año en que se veda toda perforación de pozos, el problema de la escasez de agua se agrava ya que los pozos continúan agotándose; para 1980 son ya 15 los pozos agotados (17). En ese año el agua disponible no alcanza ni para  $2/3$  de la población (18). Y para el año siguiente, 1981, sólo el 36% de la población tiene agua en época de estiaje y 50% en época de lluvias (19). Y para fines del año siguiente, 1982, la escasez se agrava y el servicio se tiene que racionar; así hay áreas con agua 1 día a la semana y otras con solamente 1 hora al día (20).

El problema de la escasez de agua es cada vez más grave y ello encuentra su origen en que en el subsuelo de la ciudad de Puebla no existe el agua suficiente para abastecerla ya que la mayoría de los mantos acuíferos se han agotado. Y la escasa agua que se extrae y que debería dirigirse a la población la obsorve la industria. Así tenemos en el mes de marzo de 1982 que mientras a 3 zonas industriales se les dota con 5 000 lps. de agua, a toda la ciudad de Puebla se le dota con sólo 2 354 lps. (21). Sólo 3 zonas industriales consumen el doble de agua que la población. Y aún más ya que " En 1982, cuando la cifra oficial es de 2 354 lps. para un millón de habitantes de la ciudad de Puebla, la industria

ubicada en los corredores industriales que la atraviesan y circundan, así como las asentadas dentro de ella, cuenta con una disponibilidad que oscila entre 10 000 y 15 000 lps. " (22). Se prefiere dotar de agua a la industria que a la población. Los costos sociales que trae consigo la industria son altos.

Ante la aguda escasez de agua el Ayuntamiento poblano a propuesto e iniciado proyectos para abastecer de agua a la Ciudad; proyectos los cuales no se realizan por falta de presupuesto o se realizan pero son insuficientes para solucionar el problema, o su beneficio se desvía en favor de la industria.

Ante la incapacidad de sustraer agua de la Ciudad por la veda da a la perforación de pozos en 1976, y ante el abatimiento de algunos pozos a partir de ese año, el Ayuntamiento optó por perforar pozos fuera del municipio para dotar de agua a la Ciudad. Y un primer proyecto que contempló perforar pozos fuera del municipio lo representó el llamado " San Martín Texmelucan " (23). El presidente municipal en su informe de gobierno del mes de febrero de 1979 anuncia el inicio de aquél. Dicho proyecto se tiene que suspender en el mes de junio de 1981 ante la falta de crédito. Dos meses después, con el préstamo de \$ 975 millones que otorgó el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) se reinició y concluyó el proyecto. Pero en ese mismo año, en septiembre de 1981, se anunció la construcción del Corredor Industrial Quetzalcóatl; y un mes después, en octubre, se anunció la construcción del aeropuerto de Huejotzingo. Dichas obras tanto para su construcción, como para su posterior funcionamiento requerían de grandes cantidades de agua. Por lo que el agua que se iba a destinar a la ciudad de Puebla a través del proyecto " San Martín Texmelucan " se destina a dichas construcciones. " El agua que iba a ser utilizada para la ciudad de Puebla se destinaría al Corredor Industrial Quetzalcóatl y al pretendido proyecto del aeropuerto en Huejotzingo.

go. Se sacrificaba así a la población en aras del crecimiento industrial, pauta que ha sido en realidad, una constante " (24).

Otro proyecto que se plantea desde 1980 y que contempla traer agua a la capital poblana de Libres y Oriental, donde se encuentra la cuenca Moctezuma, es el llamado " Plan Moctezuma " (25). Proyecto que por sus características indudablemente representa la única solución viable para solucionar el problema. Pero su presupuesto, que para 1983 representaba la estratosférica cantidad de 200 mil millones impide que pueda ser una realidad, al menos a corto y mediano plazo.

Otras medidas menores puestas en práctica por el Ayuntamiento ante la escasez de agua lo han representado la construcción de siete plantas de tratamiento de agua en la Ciudad; la perforación de pozos en la Ciudad, aún en contra de la veda a la perforación impuesta por la SARH en 1976. Y la adquisición por el Ayuntamiento de carros tanque, "pipas", para llevar agua a bajo costo a la población que carece de ella. Pero en realidad ninguna de las tres últimas medidas a disminuido la magnitud del problema. Las plantas de tratamiento de agua no funcionan, la perforación de los pozos, aunque han sido a mayor profundidad, poco o nada han servido, ya que definitivamente en los mantos acuíferos de la Ciudad no hay agua suficiente para abastecerla; y los carros tanque que adquirió el Ayuntamiento son insuficientes para atender a la población. A principios de 1988, mientras que los carros tanque particulares se calculaban entre 250 y 300, el Ayuntamiento contaba con 45 carros cisterna para prestar el servicio, pero de ellos sólo se encontraban en función 20, ya que el resto se encontraban parados por falta de refacciones o descomposturas mecánicas.

Así, ante la incapacidad de las medidas tomadas por el Ayuntamiento para aliviar el problema de la escasez de agua y ante el crecimiento industrial y demográfico de la Ciudad, aquél continúa

siendo problema grave para el año de 1988. Para entonces el suministro de agua a la Ciudad es de 4.5 metros cúbicos por segundo; dicho volumen de agua surte en forma regular únicamente al 35 por ciento de la población, un 30 por ciento la recibe esporádicamente y el otro 35 por ciento carece del servicio (26). Las industrias, que para entonces suman más de 5 000 las que requieren grandes cantidades de agua, continúan teniendo prioridad en la dotación del líquido. En abril de 1988 un periodico local publica que de 680 pozos que se encuentran en el municipio de Puebla, 511 se encuentran en poder del comercio y de la industria, y sólo 100 se destinan al consumo de la ciudadanía, y de éstos sólo funcionan 80 (27). Además de los pozos de los cuales el municipio no tiene control; es decir, desconoce el número de pozos industriales ya que los hay clandestinos; las industrias además de que toman agua de la red municipal tienen sus pozos los cuales carecen de permiso y medidor. Por otro lado y con respecto a la red municipal de agua potable en la Ciudad, tenemos que ella abarca al 70% del área urbana; y dicha área urbana no es servida de manera igual ya que la red se dirige a las zonas industriales y a algunos fraccionamientos exclusivos (28).

La población, la que realmente reciente la escasez de agua, además de verse relegada en la dotación del líquido ha tenido que soportar el abuso y el mal servicio que prestan los propietarios privados de pozos y carros tanque encargados de la explotación y la distribución de agua en la Ciudad.

El agua patrimonio constitucional de la Nación, cuya explotación, uso y aprovechamiento es atribución directa del Estado (29); y que debería estar dirigida a satisfacer necesidades públicas, en la ciudad de Puebla el servicio lo prestan además del Ayuntamiento a través de la Paramunicipal de Agua Potable, los propietarios de pozos y carros tanque. Estos últimos, ante la inexistencia

de reglamentos jurídicos en el municipio para perforar pozos, explotarlos, distribuir agua y cobrar por estos servicios, se han dedicado a lucrar con la venta del líquido (30); además de prestar deficiente servicio a la población, ya que han preferido dotar de agua a las industrias y el comercio porque de ellos reciben mejor pago por el servicio.

Tenemos entonces que en la ciudad de Puebla desde hace ya 20 años es evidente la insuficiencia en la prestación del servicio público de agua; problema que se agrava con el acelerado crecimiento urbano de la Ciudad y que hace crisis cada año en la temporada de estiaje. Así tenemos que la escasez de agua en la Ciudad, la prioridad en la dotación que se brinda a la industria sobre la población, los abusos de los propietarios de pozos y carros tanque encargados de la explotación y distribución del líquido y la ausencia de interés por las autoridades para mejorar el servicio, hace crisis en la Ciudad a principios del mes de abril de 1988. El ineficaz servicio de agua empuja a algunos sectores de la población a organizarse y a protestar para exigir el derecho al servicio de agua. Y son los sectores de la población, principalmente los de colonias populares, a los que se les raciona la distribución del líquido y los que han carecido del servicio hasta por tres meses los que se movilizan. Su forma de lucha es el secuestro de camiones y el cierre de calles; su consigna es el servicio de agua. Y a la movilización, la que tenía como fin la reivindicación del servicio de agua, la correspondencia de las autoridades municipales fue el intento de "municipalización" de la distribución del agua potable el día 6 de abril de 1988.

## NOTAS

1. Los estudios sobre el fenómeno urbano entienden el proceso de urbanización como el crecimiento demográfico en determinada zona; llámese localidad, ciudad o municipio. Como el aumento de tamaño de determinada localidad y el aumento en ella de la densidad de la población. Y efectivamente la urbanización comprende dichos fenómenos, pero además ellos traen implícita la diferenciación y alteración de las relaciones entre el campo y la ciudad. Se da una diferenciación en cuanto al predominio de la ciudad sobre el campo, en cuanto a sus actividades productivas, en cuanto a los hombres que constituyen las clases sociales, en cuanto a su actividad política y sobre todo en cuanto que la urbanización implica el surgimiento de un nuevo orden social.

2. Jury, Salvador. " La urbanización en América Latina ", Cuadernos Divisionales (México, D.F.), abril de 1984, núm. 2, pp. 5-6.

3. Singer, Paul. Economía política de la urbanización, tr. de Stella Mastongello, 2a. ed., Siglo XXI, México, 1977, p. 38.

4. En los conceptos de servicio público no encontramos uniformidad; la noción parece estar sujeta a los conceptos de los autores. Pero en general las nociones coinciden en afirmar que servicio público es una actividad que realiza un ente público, o privado mediante concesión, con la finalidad de satisfacer de manera permanente y regular necesidades públicas.

Dos conceptos representativos de servicio público que se hace necesario mencionar lo representan los siguientes: " Servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determinan los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión) " (Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 5a. ed., Porrúa, México, 1983, p. 470).

" Servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, continua y uniforme " (Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1963, p. 49).

5. En cuanto a los servicios públicos encomendados a los municipios tenemos que en el artículo 115 constitucional, fracción III, se señalan los servicios que aquéllos deben prestar, ellos son: a) agua potable y alcantarillado; b) alumbrado público; c) limpieza; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines; h) seguridad pública y tránsito. Servicios los cuales "... no pueden ser objeto de concesión por ser exclusivos del orden municipal " (Hernández Gaona, Pedro. " Servicios públicos municipales ", en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, (México, D.F.), mayo/agosto de 1986, núm. 2, p. 758).

En cuanto a los servicios que debe prestar el municipio de Puebla, objeto de nuestro trabajo, tenemos que ellos los encontramos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla en el capítulo XII, artículos 85 y 86. En el artículo 85 se define el concepto de servicio público municipal, el cual " es una actividad sujeta, en cuanto a su organización, funcionamiento y relaciones con los usuarios, a un régimen de derecho público y destinado a satisfacer una concreta y permanente necesidad colectiva, cuya atención corresponde legalmente a la administración municipal " ( " Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla ", en Legislación pública estatal, Constitución, op. cit., pp. 318-319).

En el artículo 86 se enumeran los servicios públicos que los municipios del Estado, entre ellos el de Puebla, tienen a su cargo y los cuales son los mismos que aparecen en el artículo 115 constitucional.

6. La carencia de recursos económicos en la mayoría de los municipios es una situación que prevalece desde años atrás. Dicha situación, la cual se ha agravado en los últimos años, es resultado no sólo de la desigual distribución de las participaciones entre la Federación, los estados y municipios y de la falta, al interior de los municipios, de recursos propios, sino también de la severa crisis económica que vive el país desde años atrás.

El control de los ingresos nacionales por los niveles superiores del gobierno, Federación y estados, ha generado no sólo la centralización de los recursos en aquéllos, sino también la penuria económica de los municipios al percibir ellos sólo una pequeña parte de los ingresos. Penuria aún mayor cuando los municipios carecen de fuentes de tributación suficientes para solventar sus gastos y cuando la intensificación de la crisis obliga a instrumentar políticas de austeridad que redundan en la disminución de las participaciones federales a los municipios.

Ante la carencia de recursos económicos entonces, los municipios se ven imposibilitados para cumplir una de sus funciones primordiales, la prestación de los servicios públicos.

7. El crecimiento natural demográfico de la Ciudad ha ido en aumento. La población crece y lo hace a tasas cada vez más altas, de 3.7% anual entre 1960-70, pasó a 5.7% en la década siguiente, y para 1986 se hablaba ya de más del 8%.

El crecimiento de la población es natural, pero también lo hay artificial; ello como resultado del proceso migratorio a la Ciudad a causa, como se mencionó arriba, de la descentralización favorecida en el Distrito Federal a causa de los sismos de 1985. Además, la cercanía al Distrito Federal, su planta productiva y sus universidades son focos de atracción para nuevos pobladores, trabajadores industriales y estudiantes.

8. Los efectos del crecimiento demográfico, natural y artificial, en la Ciudad han provocado el desfase de la oferta con respecto de la demanda de vivienda, lo que ha provocado no sólo escasez, malas condiciones de la vivienda y hacinamiento, sino también irregularidad en la tenencia de la tierra, especulación y todo tipo de fraudes de empresas fraccionadoras y constructoras; además de invasiones y apropiaciones de tierras particulares y públicas.

9. El crecimiento demográfico también ha provocado el desfase entre oferta y demanda de transporte colectivo; mientras que la población ha crecido en forma sostenida, se ha observado un creciente rezago estructural de la oferta de unidades. Dicho rezago ha promovido además del deterioro de las unidades el encarecimiento del servicio del transporte urbano; el cual se incrementó 900% entre febrero de 1982 y el mismo mes de 1985 (Cf. CIEN, No. 9, Rev. del Centro de Información y Estudios Nacionales 100, p. 6).

10. Ligado al problema del agua, pero sin alcanzar su gravedad, está el del drenaje; su déficit se calculaba en 30% en 1980. Problema que se agudiza principalmente en época de lluvias y contribuye en forma importante a incrementar la contaminación.

11. Cf. " Puebla, problemas y contrastes de una gran urbe ", CIEN, Centro de Información y Estudios Nacionales A.C. (México, D. F.), marzo de 1985, núm. 9, p. 1.

12. Cf. Loc. cit.

13. Los gobiernos estatal y municipal en su afán de impulsar el desarrollo de la ciudad de Puebla han promovido el establecimiento, en los últimos años, de pequeñas y medianas industrias dentro y alrededor del municipio de la ciudad de Puebla; ello a través del apoyo financiero, del estímulo fiscal, de servicios sociales y recreativos, infraestructura y mano de obra capacitada.

14. En el caso del agua el problema no es sólo la escasez, sino también su alto grado de contaminación; la falta de mantenimiento de los pozos, la presencia de aguas negras y desechos industriales, la ruptura de la vieja red de drenaje etc. han provocado la contaminación del agua y ello a su vez ha provocado enfermedades.

De noviembre de 1986 a febrero de 1987, el infonavit Amalucan, en donde habitaban en ese entonces más de 9 mil familias, sufrió problemas de contaminación de agua, debido tanto a la posible fractura de drenajes cercanos que recolectan aguas negras de la propia unidad y de industrias cercanas, como a que el agua de desecho industrial corre a cielo abierto. El Ayuntamiento ante el problema tuvo que cerrar el pozo al constatar la alta contaminación que había provocado enfermedades (Cf. Estrategia, No. 76, Rev. de Análisis político, p. 45).

15. Cf. Barbosa Cano, Manlio. " La dotación de agua a la industria de Puebla: sacrificio de la población y asalto al derecho urbanístico ", Crítica (ciudad de Puebla), verano de 1983, núm. 13, p.23.

16. Cf. Loc. cit.

17. Cf. Ibid., p. 24.

18. Cf. Loc. cit.

19. Cf. Loc. cit.

20. Cf. Loc. cit.

21. Cf. Loc. cit.

22. Ibid., p. 27.

23. Con la veda a la perforación de pozos impuesta por la SARH en el año de 1976 en el municipio de Puebla, el Ayuntamiento propuso desde 1978 como solución al problema de la escasez de agua a mediano plazo la explotación de los mantos acuíferos de la zona de San Martín Texmelucan y Huejotzingo. Las condiciones climatológicas y geológicas de la zona eran favorables para la perforación de pozos y extracción de agua; los acuíferos formados por escurrimientos y deshielos del volcán Iztaccíhuatl, la precipitación pluvial de las mejores en el Estado y la capacidad de filtración y retención de agua en la zona de San Martín Texmelucan y Huejotzingo son envidiables. Con el proyecto llamado " San Martín Texmelucan " se pretendía perforar 20 pozos en Xalmimilulco y Moyotzingo; pozos los cuales deberían aportar 2 000 litros por segundo de

agua vía tubería a la Ciudad. El proyecto se concluyó en parte, ya que sólo se perforaron 7 pozos de los veinte previstos, pero su beneficio se desvió hacia las necesidades del Corredor Industrial Quetzalcóatl y el aeropuerto de Huejotzingo.

24. Loc. cit.

25. El " Plan Moctezuma " se plantea como solución a largo plazo al problema de la escasez de agua desde el año de 1980. Con dicho Plan, elaborado por la Comisión de Aguas del Valle de México, se pretende llevar agua, con la construcción de un acueducto, de la cuenca de Libres y Oriental, del Estado de Tlaxcala, a la ciudad de Puebla. Los estudios geohidrográficos llevados a cabo en Libres y Oriental, donde se encuentra la cuenca Moctezuma y los mantos acuíferos de la Malintzi; descubrieron la existencia de agua suficiente para el consumo de la población local y el de la ciudad de Puebla, la cual obtendría con el caudal que se pretende obtener de Libres y Oriental un promedio de 3.5 metros cúbicos de agua por segundo, suficiente para cubrir las necesidades de agua de la Ciudad.

26. Cf. Hernández Morales, Jerónimo. " Escasa y contaminada el agua de Puebla: Arciniega ", en El Sol de Puebla, 15 de abril de 1988, p. 16.

27. Cf. " Demagógicas, las medidas tomadas por el Ayuntamiento - to ", en Cambio (ciudad de Puebla), 8 de abril de 1988, p. 1.

28. Cf. Desplegado de la Universidad Autónoma de Puebla, en El Sol, op. cit., 14 de abril de 1988, p.6, sección internacional.

29. En el artículo 27 constitucional se establece que las aguas del subsuelo son patrimonio de la Nación. Aguas las cuales forman parte de los bienes materiales que sirven al Estado para realizar sus actividades; las que en este caso están destinadas a satisfacer necesidades colectivas.

Las aguas entonces pertenecen a la Nación; no pueden por lo tanto formar parte del patrimonio de los particulares. Sin embargo el Estado está facultado constitucionalmente, la base se encuentra en el mismo artículo 27, para otorgar concesiones. Entendiéndose por concesiones a " los actos del poder público que dan a los particulares el derecho para establecer y explotar un servicio público o para explotar y aprovechar los bienes propiedad de la Nación " (Rabasa O., Emilio y Gloria Caballero. Mexicano: esta es tu, op. cit., p. 282).

30. Para el mes de abril de 1988, época en la que el problema del agua hace crisis por ser temporada de estiaje, los viajes de agua se vendían hasta en 40 mil pesos (Cf. " Politimania ", en El Sol, op. cit., 8 de abril de 1988, p. 1).

## CAPITULO 4

### LA " MUNICIPALIZACION " DE LA DISTRIBUCION DEL AGUA POTABLE Y SU REVERSION

#### INTRODUCCION

A partir de los elementos teóricos propuestos al inicio del capítulo anterior nos encontramos en condiciones de entender el por qué de la insuficiencia en la prestación de los servicios públicos en ciudades del país densamente pobladas. Si recordamos, y se hace necesario para vincular el fenómeno con el que de manera determinante sí empuja a la "municipalización", tenemos que en el rápido proceso de industrialización que experimentó el país a partir de 1940, el papel del Estado fue determinante; aquél, por medio de las autoridades estatales o municipales, además de proporcionar la infraestructura de servicios necesaria para la instalación y desarrollo de la industria en determinadas zonas, en su articulación con el capital sólo promovió y garantizó la acumulación del mismo. Fenómeno el cual, como se mencionó, a la vez que promovió la concentración socioeconómica en algunas ciudades, dio lugar en ellas a las contradicciones que caracterizan al capitalismo: servicios urbanos deficientes para las clases populares, pobreza, desempleo, hambre, explotación, violencia, etcétera.

Las autoridades federales, estatales y más precisamente en el caso que nos ocupa las municipales, las mismas que favorecen e impulsan el desarrollo del capital deberían también asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo, proporcionándole eficazmente los servicios públicos a su cargo. Pero en la prestación de los servicios, algunos de los cuales son básicos para la acumulación del capital e inclusive para la misma reproducción del sistema, las autoridades privilegian con sus servicios a la reproducción del capital, relegando la atención de las necesidades de la población.

Constitucionalmente, artículo 115, fracción III; todo municipio tiene la obligación de prestar determinados servicios públicos; y así como es obligación del municipio prestarlos, es un derecho de la población recibirlos. Es por ello que en la gestión de los servicios públicos el municipio debe ser neutral; es decir, en su tarea de satisfacer necesidades públicas debe servir igual, sin privilegiar a determinada clase social, grupo, partido o poder; pero la realidad nos lleva a la conclusión contraria. En la prestación de los servicios públicos el municipio no es neutral.

Por otro lado tenemos que la deficiencia en la prestación de los servicios públicos es grave y el problema se agudiza cada vez más. El problema se explica o encuentra su origen no sólo en ver al Estado o a las autoridades estatales o municipales como garantes de la reproducción del sistema en su conjunto; por su carácter de clase siempre lo van a hacer. El problema encuentra su origen en que las actividades del municipio son amplias. A él corresponde la prestación de los servicios sociales, las obras y los servicios públicos; actividades las cuales para llevarse a efecto requieren de amplios recursos financieros, recursos de los cuales el municipio carece.

La crisis económica del país, el endeudamiento externo cada vez en aumento y la práctica por parte del Estado de una política

de austeridad, son fenómenos que afectan las estructuras financieras de los municipios. Crisis financiera municipal que además de traducirse en la disfuncionalidad y paralización de los servicios públicos, crea crisis en la gestión municipal; lo que da lugar a la deslegitimación de las autoridades municipales en la conciencia ciudadana. Fenómeno el cual inevitablemente da lugar a las movilizaciones populares reivindicativas.

En cuanto a las movilizaciones populares reivindicativas tenemos que son luchas que se reinician cada jornada; su organización, su conciencia política, su movilización y su forma son distintas, pero sus objetivos son las reivindicaciones sociales, económicas y democráticas. Son luchas diarias no sólo para defender los legítimos derechos del suelo, vivienda, servicios de agua, luz etc., sino también para exigir los derechos democráticos y económicos. Son luchas que encuentran su emergencia y desarrollo en dos factores, los cuales son: " a) Las contradicciones del desarrollo capitalista de las ciudades mexicanas y b) las implicaciones políticas del proceso de urbanización " (1). Dos factores que son fundamentales para explicar la emergencia y el desarrollo del fenómeno llamado movimiento popular.

Si caracterizamos al fenómeno movimiento popular, tenemos que a excepción de las causas que lo hacen emerger, ellas ya mencionadas, encontramos que sus características son distintas. En cuanto a los protagonistas de las movilizaciones tenemos que ellos pueden pertenecer tanto a los sectores marginados como a las clases acomodadas. Con respecto a las reivindicaciones ellas pueden ser urbanas, democráticas o económicas. Los efectos urbanos y políticos de las movilizaciones también son distintos; ellos dependen del grado de organización, conciencia política y movilización. Así como también la respuesta del Estado a las movilizaciones es distinta; ella puede oscilar desde el cumplimiento a las demandas, la media -

tización, el incumplimiento hasta la represión.

Y de las distintas formas de responder del Estado a las movilizaciones se hace necesario destacar, porque ella se adecua a la continuación de nuestro trabajo, a la mediatización (2). Tenemos que toda movilización social esconde un enfrentamiento entre los protagonistas de quél con el Estado en los casos de demandas urbanas, democráticas o económicas. Pero también esconden un enfrentamiento con la burguesía detentadora de los medios de subsistencia o consumo. Los protagonistas de la movilización se enfrentan entonces con la burguesía, la que busca a toda costa mantener su posición y privilegios, y con el Estado, garante de la reproducción del sistema y de la misma burguesía. Es por ello entonces que ante las movilizaciones, las cuales pugnan por cambiar el curso de la administración, por la utilización de los recursos del Estado en beneficio de la sociedad etc., y que de una u otra forma, en menor o mayor medida atentan en contra de la acumulación y reproducción del capital, el Estado como garante de la reproducción de aquél, como legitimador del sistema y como satisfactor de las demandas sociales tiene que dar respuesta a ellas. Sus respuestas, por su carácter de clase, indudablemente se encontrarán ligadas a la lógica del capital, y rara vez se inclinarán por satisfacer las demandas sociales, " La intervención de las diferentes instancias del Estado en los conflictos entre las fracciones del capital ... y los colonos o inquilinos rara vez terminará favoreciendo a estos últimos (congelación de rentas, expropiaciones, etcétera) " (3). Las respuestas del Estado tratarán siempre de regular, de mantener el control y en si de mediatizar las movilizaciones. Tal es el caso que nos ocupa, en donde una débil e insignificante disposición administrativa desalentó las aspiraciones populares.

#### 4.1 LA POBLACION SE ORGANIZA

En abril de 1988 tiene lugar en la ciudad de Puebla en colonias aisladas un importante movimiento de colonos organizados independientemente (4). La acción estuvo motivada básicamente por tres condiciones objetivas: el ineficaz servicio público de agua que presta el Ayuntamiento; el privilegio que se da en el servicio de agua a la industria y a algunas zonas exclusivas; las débiles medidas puestas en marcha por el Ayuntamiento para mejorar el servicio y el abuso que cometen los propietarios de pozos y carros cisterna en la venta del líquido. Las anteriores son las condiciones que dan origen a la protesta y movilización de colonos. Movilización en la cual sus protagonistas fueron vecinos pertenecientes a colonias populares (5). Movilización en la cual no hubo trabajo político; es decir, no existió detrás ningún sindicato, partido o grupo que despertara en los vecinos la toma de conciencia, de organización e incitara a la movilización. La movilización de colonos a la que asistimos fue espontánea, fue la falta de agua lo que los hizo tomar conciencia y salir a la calle y, como forma de lucha, secuestrar camiones y cerrar calles importantes de la Ciudad para demandar un eficaz servicio público de agua (6). Y ante las demandas y el impacto de la movilización, las autoridades deciden "municipalizar" la distribución del agua potable en la Ciudad.

#### 4.2 LA " MUNICIPALIZACION "

Así, el 7 de abril de 1988 los periódicos locales dedican amplio espacio al comunicado de prensa en el cual el alcalde municipal anunció, el día anterior, la "municipalización" de pozos y carros cisterna. En los encabezados de los periódicos El Sol de Puebla y Cambio, los de mayor importancia en la Ciudad se lee: "Municipalizarán pozos que son mal usados", en el primero de ellos, y "Pozos y pipas serán municipalizadas", se lee en el segundo. En

El Sol de Puebla con respecto a la decisión de municipalizar se agrega:

El Ayuntamiento de Puebla municipalizará los pozos cuyos dueños lucren con la venta de agua potable, así como los carros -tanque o "pipas" que incurran en abuso de este tipo, anunció ayer, el alcalde, licenciado Guillermo Pacheco Pulido durante rueda de prensa celebrada en el Salón de Cabildo de la Comuna, donde dio a conocer además la creación del Comité Municipal de Agua Potable, así como la perforación a corto plazo de más pozos en la Ciudad (7).

El periodico Cambio también con respecto a la decisión de municipalizar agrega:

Los pozos y carros tanque particulares que están dedicados a vender agua potable serán municipalizados, anunció el alcalde Guillermo Pacheco Pulido.

En rueda de prensa efectuada ayer al mediodía en el Salón de Cabildo, el primer regidor dio a conocer también la creación de un Comité Municipal de Agua Potable, que se encargará de realizar obras que permitan aumentar el caudal de agua que se distribuye en la ciudad (8).

Y si nos remontamos directamente al comunicado con el cual el alcalde dio a conocer la decisión de municipalizar, tenemos que aquél consta de cuatro puntos, y ellos son los siguientes:

- 1) Se crea el Comité Municipal de Agua Potable. El presidente ejecutivo será el señor Eduardo Maristany Posadas, quien a su vez y en coordinación con el Ayuntamiento y con la participación de diversos sectores y grupos, integrará comités técnicos que a su vez echarán a andar de inmediato diversos planes que ya se tienen para solucionar el problema del abasto de agua potable en la ciudad.
- 2) En un plazo corto se perforarán pozos de agua para beneficio de diversas colonias de la ciudad que carecen actualmente del preciado líquido.
- 3) Se municipalizan los pozos cuyos dueños están abusando de la época de estiaje vendiendo a precios intolerables el agua. Asimismo se municipalizan los carros-tanques o "pipas" de agua que estén en la misma situación de abuso.
- 4) Se designa al síndico municipal, licenciado Alejandro Carcaño para que encabece todas las acciones procedentes de tipo legal relativas a la municipalización de pozos y carros - tanques (9).

Así entonces, como lo señaló, equivocadamente, el alcalde Guillermo Pacheco Pulido en la conferencia de prensa, además de crearse el Comité Municipal de Agua Potable quedaron "municipalizados", el 6 de abril de 1988, los pozos y carros - tanques encargados de la venta del líquido en la Ciudad.

Cabe ahora preguntarse si realmente con la creación del Comité Municipal de Agua Potable y con la "municipalización" de pozos y carros-cisterna las autoridades pretendían dar solución al problema de escasez de agua en la Ciudad. La respuesta a la cuestión la obtendremos si llevamos a cabo el análisis de cada uno de los puntos del comunicado con el cual el alcalde dio a conocer la decisión de municipalizar.

Así, en el primer punto del comunicado tenemos que se crea el Comité Municipal de Agua Potable; organismo el cual, en coordinación con el Ayuntamiento, será el responsable de la distribución del agua en la Ciudad y el encargado de echar a andar los planes necesarios para ello. Sobre dicho Comité encontramos que se integra por once personas, las que son representantes de los fraccionamientos exclusivos mejor dotados de servicios públicos, donde claro, no falta el agua; integrantes los cuales realizan su trabajo en forma honoraria, es decir, no reciben ninguna remuneración. El Comité en sí representa una instancia en la que se pretende apoyar la Comuna para dar solución al problema del agua potable. Instancia de apoyo la cual carece de facultades para ejecutar sus proyectos, ya que será el Ayuntamiento el que lleve a cabo las obras que proponga dicho Comité, " Las facultades del Comité Municipal de Agua Potable para poder ejecutar sus proyectos son nulas. El Ayuntamiento será el que lleve a cabo las obras que propongan en base a los recursos económicos con que cuente " (10).

En cuanto a los planes de trabajo del Comité para solucionar el problema de la escasez de agua tenemos que ellos son amplios y

comprenden desde el estudio ecológico del Valle de Puebla, el prohibir la desforestación de las zonas boscosas de la entidad y promover la reforestación; perforar pozos, recargar y regenerar los que se encuentran en servicio; el revisar el estado de las tuberías de conducción y distribución del agua; la aplicación de programas y medidas que logren el uso racional del líquido; el aplicar tarifas idóneas y justas para el consumo del agua, hasta la necesidad de captar agua de otros sistemas hidrológicos diferentes al del Valle de Puebla, como el de la cuenca de San Martín Texmelucan.

Tenemos que los planes de trabajo del Comité más que amplios, son ambiciosos; ellos requieren de amplios recursos financieros, de los cuales el Ayuntamiento carece. Es por ello fácil predecir que el resultado de los trabajos del Comité, por sus características y por la experiencia de comités creados en años anteriores, será insuficiente, " ... se crearon comisiones de agua potable en 1978, 1981, 1983, 1986 y en este año, 1988. De todas las anteriores comisiones hasta 1986, no se ha sabido que sus gestiones hayan, alguna vez, tenido resultados favorables para la población " (11).

Así, sobre el primer punto del comunicado podemos concluir que con la creación del Comité Municipal de Agua Potable, organismo independiente de la instancia gubernamental y por ello mismo fuera de toda responsabilidad legal para afrontar y responder al problema de la escasez de agua, las autoridades municipales más que pretender solucionar el problema, vieron en dicho organismo, con su creación, el lugar en donde relegar y encauzar un problema que a la alcaldía directamente le correspondía afrontar.

Así pasamos al segundo punto del comunicado y en el encontramos la decisión de perforar, a corto plazo, más pozos para solucionar el problema de escasez de agua. Sobre tal decisión se hace necesario recordar, mas bien recordarles a las autoridades, que desde 1976 la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH);

organismo federal que concede los permisos para perforar pozos, declaró al Valle de Puebla como zona de veda para la perforación de aquéllos a causa del agotamiento de los mantos acuíferos. La solución entonces no está en cavar más pozos, ya que no existe el agua suficiente en el subsuelo de la ciudad de Puebla.

Pasamos al tercero y cuarto puntos del comunicado y encontramos que ellos se encuentran vinculados. En el tercer punto se declara la "municipalización" de los pozos y de los carros tanques o "pipas", y en el punto cuatro se designa al síndico municipal para que encabece las acciones procedentes de tipo legal relativas a la municipalización de aquéllos.

Pero antes de continuar con el análisis de estos puntos se hace necesario recordar que la municipalización implica el traspaso de bienes, propiedades o actividades, destinados a satisfacer necesidades públicas a favor del municipio para que él asuma la dirección y la prestación de algún servicio público. Dicho traspaso de bienes, los que han sido privados, a manos de las autoridades del municipio puede ser mediante compra-venta, expropiación o mediante el retiro de la concesión (12).

Así, en el caso que nos ocupa, y volviendo a los puntos tres y cuatro, es indudable que la forma de traspaso de las propiedades al municipio es a través de la expropiación. Nunca se hace referencia a la compra-venta; además ella no implica acciones de tipo legal como se menciona en el punto cuatro; el procedimiento de aquélla es más bien mercantil. Y en cuanto al retiro de la concesión, ella no es posible; además de que no se encuentra concesionado el servicio de agua en la Ciudad, quién sabe por qué lo prestan los particulares; el servicio público de agua no se puede concesionar por ser exclusivo del municipio (13).

En la municipalización entonces la forma de traspaso de las propiedades es a través de la expropiación; la cual comprende el

espacio que ocupa el pozo, no la totalidad del terreno en el que se encuentra; el equipo que se utiliza para la extracción del agua y los carros-tanques en que se transporta. En cuanto al agua es necesario recordar que ella constitucionalmente, de acuerdo al artículo 27, pertenece a la Nación; por lo que no se puede expropiar.

La municipalización de pozos y carros-tanques entonces conlleva un acto jurídico; un acto que debió seguir los procedimientos previstos en las leyes. La municipalización que nos ocupa ¿ cumplió para efectuarse en las leyes ?, es decir ¿ el procedimiento para efectuar la expropiación fue el correcto ?. La respuesta a la cuestión la obtendremos si volvemos y retomamos el procedimiento de Derecho Administrativo que debe seguir una expropiación en favor del municipio; procedimiento el cual se desarrolló en el apartado 2.4 del segundo capítulo (14).

Si recordamos brevemente el procedimiento, tenemos que la forma establecida por la ley para afectar mediante expropiación de determinados bienes a favor del municipio, en nuestro caso a favor de cualquiera de los del estado de Puebla, consiste en iniciar un decreto o propuesta de expropiación; derecho el cual corresponde a cualquiera de los integrantes del Ayuntamiento, pero que generalmente inicia el ejecutivo. A la propuesta de expropiación sigue el estudio que hace el Ayuntamiento, como órgano, de ella para motivar y fundamentar la expropiación y declarar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y decretar su expropiación. Posterior a la declaración y decreto realizados por el Ayuntamiento corresponde al síndico Municipal aplicar y ejecutar el expediente de expropiación, para que finalmente el presidente municipal, a nombre del Ayuntamiento, lea públicamente el decreto de expropiación.

Así, después de retomar el proceso teórico de una expropiación, encontramos que en la "municipalización" que nos ocupa definitiva-

mente no existió tal proceso; no hubo inicio de decreto, como tampoco hubo declaración y decreto de expropiación por el Ayuntamiento; pero aún así, además de designar al síndico municipal para encabezar las acciones de tipo legal relativas a la municipalización de pozos y carros tanques, el presidente municipal, en escueto comunicado de prensa, hizo pública la "municipalización" (15).

No hubo entonces declaración y decreto de expropiación por el Ayuntamiento. Por lo tanto no podía haber, como no hubo nunca, municipalización. No existió el decreto en el cual el Ayuntamiento, usando las medidas constitucionales y las leyes complementarias que le permitieran fundamentar la expropiación, en sus considerandos estableciera que siendo preocupación de las autoridades una mejor organización, funcionamiento y optimización del servicio público del agua para beneficio de la población municipal, el Ayuntamiento, a través de la reformulación de las relaciones de propiedad, es decir, del traspaso de la propiedad al municipio, la municipalización, sería el encargado de prestar el servicio.

Tenemos entonces que la "municipalización" que nos ocupa fue un acto desvirtuado de lo establecido en las leyes, al grado que la medida careció de un verdadero procedimiento legal, tanto en su base jurídica, como en las autoridades encargadas del proceso expropiatorio; es decir, la medida fue un mero acto teatral que no se fundamentó en la ley y mucho menos intervinieron en ellas las autoridades correspondientes.

Así, podemos adelantar, que la pretendida "municipalización" del servicio de agua no pretendía satisfacer una necesidad colectiva; ella tenía otros fines. El acto entonces tiene que ser juzgado no como una expropiación o municipalización, sino como la medida que verdaderamente encubría; un discurso político con otros fines, los de, en un primer momento, frenar la protesta ciudadana motivada por la escasez del líquido y, en otro, congraciarse con los

poblanos y lograr consenso alrededor de las autoridades.

Por otro lado, tenemos que la pretendida "municipalización" a pesar de representar sólo un discurso político se encontró ella desde un principio amenazada. La influencia de los piperos y los fuertes intereses de unos cuantos capitalistas, entre ellos algunos funcionarios públicos, finalmente impidieron que se "municipalizaran" los pozos y carros tanques dedicados a la venta del líquido.

#### 4.3 PRESION SOCIAL EN CONTRA DE LA MUNICIPALIZACION

La deficiencia en la prestación de los servicios públicos, además de que deslegitima ante la ciudadanía a las autoridades municipales, poder político municipal, como resultado de la insuficiencia en su gestión, las debilita. Fenómeno el cual, a la vez que les resta poder de acción, decisión y control sobre los recursos públicos esenciales, como el del agua, las hace vulnerables a la presión de los poderes económicos por el control de aquéllos. Poderes económicos los cuales a la vez que amplían, que expanden su base material, amplían su esfera de poder, de acción, decisión e influencia en la administración municipal para lograr sus fines (16).

Y es tal el poder de influencia de los grupos económicos en la acción municipal que en ocasiones, además de lograr ellos el control de los recursos naturales sobre los que tienen las autoridades municipales el control soberano, logran hasta la reversión de decisiones políticas; reversión en el uso de instrumentos jurídicos como mecanismos constitucionales para socializar la propiedad, como lo es la expropiación. Y tal es el caso objeto de nuestro estudio, en donde el poder de influencia de los propietarios de pozos y carros tanque afectados por la "municipalización", además de pugnar por el control del recurso natural del agua, promovieron la reversión de aquélla.

Así, tenemos que a pesar de la carencia de recursos económicos

por parte del municipio de Puebla para desempeñar sus funciones, las autoridades deciden "municipalizar" el servicio de agua potable. El afrontar tal decisión implicaba contar con infraestructura suficiente para cubrir el servicio público, organización para prestar el mismo, recursos técnicos y humanos expertos, pero además, y sobre todo, implicaba contar con suficiente solvencia económica para afrontar el servicio y para indemnizar a los propietarios de pozos y carros tanque. Los pozos afectados por la "municipalización" se calculaban en 25 y los carros tanque en 200. El municipio definitivamente carecía de los recursos de infraestructura, de organización, técnicos, humanos y financieros para afrontar la municipalización. Es por ello que para la prestación del servicio, las autoridades tuvieron que recurrir a los particulares; los mismos que tenían a su cargo el control y el servicio de agua. Los mismos que desde el momento de anunciada la "municipalización" se organizaron y en enfrentamiento abierto con el poder político suspendieron el servicio de distribución de agua con el fin de presionar a las autoridades para que dieran marcha atrás en ella (17). Pero, ¿cómo que suspendieron el servicio si ya se les había municipalizado? La actitud de los propietarios de pozos y carros tanque de suspender el servicio dejaba ver ya lo viciado de la "municipalización". La municipalización real y efectiva conllevaba la ocupación inmediata, aún en contra de la voluntad de los particulares, de los pozos y carros tanque. Al municipalizarse aquéllos, la titularidad debió pasar al ejercicio del Ayuntamiento; cosa que no sucedió.

Así, la medida de presión que ejercieron los propietarios de pozos y carros tanque al suspender el servicio de agua, además de que causó malestar en amplios sectores de la ciudadanía poblana, causó efectos graves a los sectores industriales, comerciales, hospitalarios y de servicios al quedar sin abastecimiento de agua.

Los mismos colonos, comerciantes y empresarios que aplaudieron y respaldaron la decisión de las autoridades de "municipalizar" el servicio, fueron los mismos que a cuatro días sin el líquido exigían la reintegración de aquél (18).

#### 4.4 MARCHA ATRAS EN LA MUNICIPALIZACION

Así, ante la renuncia de los propietarios de pozos y carros tanque a dar el servicio, ante la escasez de agua y la demanda de ella por los distintos sectores de la población obligan al presidente municipal a recurrir y a pactar con los afectados por la "municipalización" (19).

Así, el lunes 11 de abril las autoridades municipales deciden dar marcha atrás en la "municipalización". Y el mencionado acuerdo que suscribieron autoridades y propietarios de pozos y carros tanque fue el siguiente:

1.- Conjuntamente el H. Ayuntamiento de la Ciudad de Puebla y la Unión de Transportistas de Agua del Municipio y Propietarios de Pozos Particulares del propio Municipio declaran lo siguiente:

Están anuentes los firmantes de esta declaración que ni la autoridad ni particulares tanto las personas físicas como personas morales pueden comercializar el agua potable, ya que es propiedad de todos y cada uno de los ciudadanos poblanos. El Ayuntamiento reconoce que ni los transportistas ni los propietarios de pozos han comercializado el agua.

2.- El H. Ayuntamiento aclara que por municipalización se entiende que las aguas contenidas en el subsuelo del municipio de Puebla son de los poblanos y para su beneficio y los pozos que se utilizan para su extracción, así como los auto-tanques que se utilizan para su transporte son de legítima propiedad privada y éstos serán respetados por el Ayuntamiento.

3.- Que siendo bien de la comunidad el agua potable y responsabilidad de la autoridad su cuidado, los propietarios de pozos y pipas particulares dedicados al servicio del transporte del agua reconocen y aceptan la necesidad de que se regulen tanto los costos de extracción como del transporte del

agua a través de tarifas totalmente estudiadas y convenidas.

4.- Que se constituya una comisión integrada por el Ayuntamiento de la ciudad de Puebla y por los directivos de la Unión, con el objeto de que, previo estudio que al efecto realicen, determinen: a) a qué autoridad específicamente le corresponde la fijación de las tarifas por el transporte de agua y su extracción, b) que la autoridad que corresponda fija la tarifa respectiva, previa consulta con propietarios y transportistas.

5.- Mientras se aprueba la tarifa correspondiente, los propietarios de pozos, por cada substracción de agua potable para cargar una pipa, cobrarán la cantidad de 2 mil pesos. Por su parte los propietarios de las pipas aceptan cobrar la cantidad de 25 mil pesos por transporte de agua en cada una de sus pipas a casas particulares y 35 mil pesos a todas las ramas comerciales y de servicio, independientemente de la distancia que se cubrirá en su totalidad al usuario del servicio. El Ayuntamiento no tiene inconveniente en que los transportistas lleven agua de otros municipios.

6.- Las tarifas que se mencionan son provisionales hasta en tanto la comisión designada, previo al estudio y dictamen respectivo, sean aprobadas por la autoridad correspondiente (20).

Así, mientras que en el primer punto del acuerdo, además de declararse conjuntamente que nadie puede comercializar el líquido, el " Ayuntamiento reconoce que ni los transportistas ni los propietarios de pozos han comercializado el agua ". En el segundo punto se " aclara " que por municipalización se entiende que el agua del subsuelo es de todos los poblanos y para su beneficio; sin embargo por lo que concierne al equipo que se utiliza para la extracción y distribución del líquido " son de legítima propiedad privada y éstos serán respetados por el Ayuntamiento ". Así, queda claro entonces que no se municipalizan ni los pozos, ni los carros tanque; se municipaliza únicamente un bien el cual, como se señala en el artículo 27 constitucional, es propiedad de la Nación.

Así también, en el mismo documento, en el punto tres, los propietarios de pozos y carros tanque " reconocen " y " aceptan " la

necesidad de que se regulen tanto los costos de extracción como del transporte del agua; y en el quinto punto " aceptan " cobrar, provisionalmente, 25 mil pesos por el transporte de agua a casas particulares y 35 mil pesos a todas las ramas comerciales y de servicios. Así, todo se reduce a un acuerdo entre autoridades municipales y propietarios de pozos para regular tarifas; establecen que lo que se vende no es el agua, sino los servicios de la extracción y acarreo.

Así entonces se dio marcha atrás en la "municipalización", y con ello se favoreció a los propietarios de pozos y carros tanque al fijar una tarifa al abasto de agua; legitimando con esta decisión la venta de aquélla; lo cual en realidad representó una concesión a particulares del servicio público de agua potable. Un servicio que el Ayuntamiento por ley y porque además cobra por ello, estaba obligado a proporcionar.

Por otro lado, la decisión de las autoridades municipales de dar marcha atrás en la "municipalización", además de revelar la incapacidad de aquéllas para prestar el servicio, revela el temor de sancionar a los propietarios de pozos y carros tanque. Fenómeno éste que además de mostrar, por un lado, la debilidad, la fragilidad del poder de decisión de las autoridades municipales, muestra, por el otro, la fuerza, la efectividad de un grupo como lo es el de los propietarios de pozos y carros tanque. Grupo que por la importancia de su trabajo, tiene peso en la estructura del poder. Su actividad es fundamental para la industria, el comercio, el turismo etc.; y es dicha importancia la que le da fuerza y poder de influencia en la acción municipal. Poder gracias a cual, en las relaciones de fuerza entre los propietarios de pozos y carros tanque por la apropiación, el control y disfrute del agua, elemento estratégico, y de otros bienes, equipo de extracción de agua y carros tanque, con las autoridades municipales, las que tienen el control soberano sobre

el líquido, y la movilización de colonos, los que pugnan por la democratización del servicio y protestan por el servicio caro, irregular y deficiente que prestan los propietarios de pozos y carros tanque, logran finalmente en el enfrentamiento, dominar el escenario. Logran revertir la decisión de "municipalizar", y con ello, además de evitar la limitación de sus propiedades, logran el control y la distribución del agua.

Así, de la relación de los protagonistas sociales envueltos en el fenómeno de nuestro estudio, propietarios de pozos y carros tanque, poder económico; autoridades municipales, poder político; y movimiento de colonos, poder social, es finalmente el interés económico el que logra dominar. Con ello se perjudica a las grandes mayorías al sobreponer el bienestar privado al público, al dejar en manos de los particulares un recurso que por ley pertenece a la Nación, además de que con ello las autoridades burlan el orden jurídico al desmerecer la supremacía y vigencia de la Constitución.

Así, las autoridades municipales con sus acciones y decisiones, ante su debilidad y ante el poder de influencia y control de los poderes económicos, no expresan más que los intereses de las fuerzas económicas en el instaladas; ya que dichas fuerzas, como se dijo, representan fuente de poder, de acción, decisión e influencia.

Así, después de revisar el proceso de la "municipalización" y de su posterior reversión, podemos concluir que las autoridades no pretendían dar solución al problema de la escasez de agua, así como tampoco pretendían afectar los intereses de quienes lucran con aquella. La medida entonces, adelantábamos, trasciende los niveles de la necesidad colectiva y su uso se convierte en una práctica política. Una táctica o discurso político con las finalidades de dar solución aparente al problema de agua, el de acallar o deshacer un movimiento en ascenso y el de fortalecer el consenso popular, para con ello atraer clientela electoral (21).

## NOTAS

1. Ramírez Saiz, Juan Manuel. El movimiento urbano popular en México, Siglo XXI, México, 1986, p. 20.

2. Para el caso de nuestro trabajo, cuando hacemos uso del término mediatizar o mediatización indicamos una manera, forma o táctica política utilizada por las autoridades municipales para evitar que se avive una posible tensión social. Indicamos una forma de acallar, de deshacer un movimiento en ascenso. Así, en nuestra investigación, encontramos que la ineficaz prestación del servicio público de agua ha provocado la irritación y movilización ciudadana. Ante ello el gobierno municipal crea un Comité Municipal de Agua Potable y "municipaliza" el servicio de distribución del líquido; con lo cual a la vez que absorbe, logra desmovilizar o deshacer el movimiento.

3. Ramírez Saiz, Juan Manuel. Op. cit., p. 33.

4. Se hace necesario mencionar que al movimiento que asistimos no se puede catalogar propiamente como un movimiento urbano popular; el movimiento no fue uno de masas en el que participaran contingentes de campesinos, obreros, estudiantes etc.; mas bien fue un movimiento de colonos; padres de familia, jóvenes y niños principalmente.

5. La red municipal de agua potable en la Ciudad abarca sólo al 70% del área urbana, y ella no es servida igual, ya que la red sirve principalmente a las zonas industriales y a algunos fraccionamientos exclusivos; relegando el servicio principalmente a las colonias populares. Además, a partir de que el problema de la escasez de agua se empezó a agudizar, a las colonias populares se les racionó la distribución del líquido. A algunas se les dotaba una hora al día y a otras sólo un día a la semana. De los vecinos de las aproximadamente ocho colonias populares que participaron en el movimiento, algunas carecían del líquido desde uno y dos meses atrás. Ello explica el que los protagonistas del movimiento de vecinos al que asistimos pertenecieran a las colonias populares más afectadas por la falta del líquido.

6. El acceso a la vivienda, al servicio de transporte, de agua, de luz etc., son derechos de la sociedad y ella exige ese derecho; su forma de manifestarse puede ser a través de marchas, mítines, plantones etc., principalmente en oficinas gubernamentales. En el caso que nos ocupa la forma de manifestarse fue muy particular; el secuestro de camiones y el cierre, con ellos, de avenidas importantes de la Ciudad. El periódico Cambio describe así el fenómeno: " Para exigir al Ayuntamiento que regularice el abasto de agua potable los vecinos de las colonias Benito Juárez, Los Angeles, Volcanes, El Vergel, Unidad Habitacional 12 de mayo, Antequera y Belisario Domínguez por segundo día bloquearon la calle 31 poniente, entre la 13 y la 33 sur y otras calles adyacentes.

Los indigados colonos secuestraron siete autobuses del Sistema de Transporte Poblano con los cuales obstaculizaron las calles.

En las colonias antes mencionadas la gente carece del vital líquido totalmente desde hace más de tres meses " (" Por segundo día colonos bloquean calles en demanda de agua ", en Cambio, 7 de abril de 1988, p. 1).

7. Rivera Castillo, Candelario. " Municipalizarán pozos que son mal usados ", en El Sol, op. cit., 7 de abril de 1988, p. 1.

8. " Pozos y pipas serán municipalizadas ", en Cambio, 7 de abril de 1988, p. 1.

9. Rivera Castillo, Candelario. " Municipalizarán pozos que son mal usados ", en El Sol, op. cit., 7 de abril de 1988, págs. 1, 10.

10. Rivera, Jesús. " MUNICIPIO ", en Cambio, 14 de abril de 1988, p. 3.

11. Desplegado de la Universidad Autónoma de Puebla, en El Sol, op. cit., 14 de abril de 1988, p. 6, sección internacional.

12. Cf. supra, cap. 2, apartado 2.3, págs. 31-33.

13. Cf. supra, cap. 3, apartado 3.2, n. 5, págs. 53.

14. Cf. supra, cap. 2, apartado 2.4, págs. 33-36.

15. El presidente municipal sin sujetarse a las normas establecidas y a sus procedimientos, en conferencia de prensa, además de mencionar " ...que con fecha 6 de abril de 1988, quedaron municipalizados los pozos y carros tanque utilizados para la venta de agua ... " (Rivera Castillo, Candelario. " Municipalizarán pozos que son mal usados ", en El Sol, op. cit., 7 de abril de 1988, p. 10), agre-

gó que " ...el Síndico, Alejandro Carcaño Escobar ha iniciado los trámites legales necesarios para realizar la municipalización de pozos y carros cisterna dedicados a lucrar con el agua del subsuelo " (" Pozos y pipas serán municipalizadas ", en Cambio, 7 de abril de 1988, págs. 1, 8).

16. Los servicios de agua y transporte, pero sobre todo el de agua, son elementos básicos para la reproducción del sistema; es por ello que la lucha entre los distintos sectores no es sólo por su distribución, sino también por su control. Históricamente el control del agua ha sido un recurso de poder; en poblados y ciudades se ha encontrado ligado al poder y al enriquecimiento de los grupos sociales que la administran. Es por ello que su control es una lucha permanente entre el gobierno y la administración federal con los grupos económicos; grupos los cuales más allá de buscar la propiedad o el control de aquélla, buscan el poder.

17. El mismo día que se anunció la "municipalización", los propietarios de pozos y carros tanque se agruparon rápidamente en la " Unión de Transportistas de Agua y Propietarios de Pozos Particulares de Puebla A.C. " y al día siguiente realizaron la suspensión del servicio (Cf. Rivera, Jesús. " MUNICIPIO ", en Cambio, 13 de abril de 1988, p. 4). Y el viernes 8 de abril publicaron un desplegado en el que además de protestar por la medida adoptada por el Ayuntamiento, la cual calificaban de prepotente; señalaban que al estar los pozos en manos de las autoridades sólo se dejaría ver la ineptitud e incompetencia de aquéllas para prestar el servicio; además, agregaban, de que se crearía corrupción y no se solucionaría el abasto de agua para la ciudad de Puebla. Y todavía se daban el lujo de pedir a la ciudadanía su apoyo para que las autoridades reconocieran el error de la municipalización y dieran marcha atrás en ella (Cf. Ornelas Delgado. " El agua y la autoridad municipal ", en Cambio, 21 de abril de 1988, p. 5).

Sobre el paro y sus consecuencias, realizado por los propietarios de pozos y carros tanque en contra de la municipalización se lee en el encabezado de uno de los periodicos locales, " Plantón de piperos contra expropiaciones " y agrega: " Serio problema vivió Puebla ayer luego de la interrupción por segundo día del servicio de venta de agua con carros tanque o pipas; hospitales, hoteles, fábricas, hogares y todas las actividades de muchos grupos sociales se vieron afectadas y hasta paralizadas ante el conflicto de la carencia de agua en esta época de estiaje, cuando los comerciantes del líquido como medida de protesta a la municipalización se apostaron desde temprana hora en ambos lados de la carretera a fábricas " (Paz Bretón, Gustavo. " Paro de piperos contra la Comuna ", en El Sol, 9 de abril de 1988, p. 9).

18. Ante la falta del líquido propiciado por el paro de propietarios de pozos y carros tanque, las autoridades municipales en coordinación con el gobierno del Estado implantaron un plan de emergencia con el cual se determinó utilizar carros tanque de dependencias federales, bomberos y carros tanque del Distrito Federal para surtir de agua a industrias, sanatorios, hospitales, hoteles y restaurantes. Pero aún cuando el servicio se prestó las veinticuatro horas la medida fue insuficiente para cubrir la demanda de agua.

Así, ante la falta de agua "...se recibieron quejas de protesta de hospitales particulares, algunos de los cuales aseguraron usar hasta 10 pipas diariamente, la higiene de los pacientes, muchos de ellos niños y casos graves estaban en grave riesgo; la industria sin chimeneas, por medio de los hoteleros puntualizaron la serie de molestias que sufrieron y las múltiples quejas de sus huéspedes por no poder tener agua para los cuartos de baño, ni para la cocina, ni para la limpieza; en igual sentido de fábricas textiles, de otras referentes a la industria química, de las dulceras y de todos tipos lanzaron sus protestas " (Paz Bretón, Gustavo. " Paro de piperos contra la Comuna ", en El Sol, op. cit., 9 de abril de 1988, p. 9).

19. En diálogo de autoridades con propietarios de pozos y carros tanque se llegó a un acuerdo con el cual aquéllos continuarían dando el servicio de agua. Sobre el acuerdo se lee en el encabezado de uno de los periodicos locales, " Se respetarán pozos y pipas; convenio con el Ayuntamiento ", y agrega: " Los piperos levantaron ayer el paro que mantenían desde el viernes pasado en protesta por la pretendida municipalización de los pozos de agua potable y las pipas particulares, y reanudaron la distribución de agua a la población luego de que firmaron un ' convenio ' con el alcalde, Guillermo Pacheco Pulido... " (" Se respetarán pozos y pipas; convenio con el Ayuntamiento ", en Cambio, 12 de abril de 1988, p. 1).

20. Couch, Olga Yolanda. " Ayuntamiento y piperos definen tarifas de transporte de agua ", en El Sol, op. cit., 12 de abril de 1988, p. 1, 10.

21. Al hacer uso de los términos clientela electoral o clientelismo político indicamos una forma de realizar por parte de las autoridades, principalmente en coyunturas electorales, claro proselitismo político; indicamos una forma de cooptación política a través de una relación de dependencia, de sujeción, de control social de la comunidad. Así, por ejemplo, en nuestra investigación encontramos que la promesa de solución a la escasez de agua por las

autoridades ilustra bien la forma de reclutar a la clientela, a la población. Aquéllas prometen reestablecer y proveer el servicio público que controlan y los ciudadanos les corresponden con consenso electoral. El suministro de agua es entonces así un tipo de clientelismo entre gobernantes y gobernados.

## CAPITULO 5

### CONTEXTO POLITICO - SOCIAL DE LA PRETENDIDA MUNICIPALIZACION

Para determinar los últimos elementos incorporados al trabajo, los de acallar con la pretendida "municipalización" un movimiento en ascenso y el de fortalecer el consenso popular para atraer clientela electoral, se hace necesaria su iluminación a la luz del contexto político y social. Por lo que el análisis del problema que nos ocupa, la "municipalización", como el de cualquier otro problema, se beneficia bastante de la perspectiva dada por las condiciones históricas en las que dicho problema se sitúa. Es por ello que se hace necesario evaluar la conducta de las autoridades del ayuntamiento poblano en el contexto histórico en el que ocurre.

#### 5.1 CONTEXTO POLITICO

Si nos acercamos al objeto de investigación, la pretendida "municipalización" de la distribución del agua potable y la creación del Comité Municipal de Agua en la ciudad de Puebla, encontramos que la medida responde a la lógica específica de la región, pero también responde u obedece al contexto histórico de las elecciones más trascendentales que ha vivido México; las elecciones federales del seis de julio de 1988, en las cuales por el Estado de Puebla participan dos candidatos a senadores y cuatro candida-

tos a diputados federales por los cuatro distritos, I, II, XI y XII, en los que se divide la capital poblana (1). Dichas elecciones se efectúan el seis de julio y la "municipalización" y creación del Comité Municipal de Agua se da exactamente tres meses atrás, el seis de abril.

Asimismo, al acercarnos al objeto de investigación encontramos que a nivel local la escasez de agua había provocado el descontento, la protesta y movilización de los ciudadanos poblanos que más recientes la escasez del líquido. Descontento ciudadano que además de provocar la falta de credibilidad y apoyo al PRI-gobierno municipal, disminuía el apoyo que la ciudadanía poblana pudiera dar con su voto a los candidatos priistas a senadores por el Estado de Puebla, a los candidatos a diputados federales por los cuatro distritos de la Ciudad y al candidato a la presidencia de la República (2).

Se hacía entonces necesario, por lo arriba señalado, para el PRI-gobierno municipal recobrar popularidad y congraciarse con la ciudadanía poblana, sobre todo en dicho periodo electoral; ya que las condiciones sociales, por la crisis y por las deficiencias en los servicios urbanos, no eran favorables para el triunfo electoral de los candidatos priistas a diputados federales y senadores; candidatos de los cuales uno de éstos últimos, como se mencionó, era nada menos que Blas Chumacero Sánchez, secretario sustituto de la central obrera más fuerte del país, la CTM; parlamentario desde los años treinta y hasta nuestros días de la misma, líder estatal de dicha Central y presidente del Comité de Agua Potable del Estado de Puebla. Comité sobre el cual encontramos empezó a funcionar en agosto de 1983, y desde entonces tiene toda iniciativa en lo que concierne al abastecimiento de agua a la Ciudad; las redes y la distribución son prerrogativa municipal. La creación de dicho Comité, independiente del municipio, fue presentada

como un paso importante hacia la solución del problema, pero el paso parece haber sido, más bien, hacia atrás cuando encontramos que a cinco años de creado el mencionado Comité, el abastecimiento de agua a la Ciudad ha sido cada vez menor (3). Blas Chumacero entonces, como presidente del mencionado Comité, no ha respondido a los reclamos de agua de la ciudadanía poblana. Era por ello necesario ganar consenso para el candidato del PRI. Blas Chumacero, candidato del partido oficial al senado por el Estado de Puebla, no podía perder.

Y se hacía aún más necesario congraciarse con la ciudadanía ya que el PRI tenía como fuerte opositor al Partido Acción Nacional (PAN); partido el cual representa la segunda fuerza política en el Estado.

Tenemos que el PAN desde que se constituye en el Estado de Puebla en el año de 1946 adquiere reconocimiento por sus actividades electorales, no sólo en el municipio de Puebla, sino también en otros municipios con características de centros urbanos en la entidad. Dicho reconocimiento en la vida política local a partir de 1968 experimenta un crecimiento brusco, principalmente en las coyunturas electorales. A partir de 1977 se intensifica la actividad e influencia del PAN, y a partir de 1983 los resultados electorales muestran un acelerado ritmo de crecimiento en la votación para dicho partido, principalmente en los procesos electorales para elegir alcaldes (4). Fenómeno que muestra una organización sólida de aquél, la que acrecienta su influencia. Y dicha influencia se ha debido además a que dicho partido ha capitalizado las fallas y vicios del PRI en la entidad, a la crisis económica en que está sumido no sólo el Estado de Puebla, sino todo el país y a la gran cantidad de organizaciones que lo apoyan en la región; organiza -

ciones civiles, clericales y empresariales.

Así, tenemos que el PRI en la entidad arrastra una larga tradición de descrédito, actos de corrupción, burocratismo y nepotismo (5). Y dichas contradicciones del partido oficial le han creado animadversión generalizada de la población. Resentimiento en contra del PRI-gobierno y contradicciones del mismo las cuales el PAN en sus discursos de campaña electoral ha sabido capitalizar. En dicho discurso además de que se observan planteamientos de fondo tales como la autonomía económica y política de los municipios, Acción Nacional ataca duramente al partido oficial; retoma los problemas que aquejan no sólo al municipio y al Estado de Puebla, sino a todo el país y propone solución a ellos.

Por otro lado, tenemos que la crisis económica en que está sumida no sólo la entidad sino el país en general desde hace ya varios años ha provocado, entre otros muchos problemas, el deterioro del nivel de vida de la población, la desocupación, la caída de los salarios, etcétera. Y ante ello la política económica del gobierno -más de lo mismo- no ha representado solución a los problemas creados por la crisis. Es por ello que los sectores de la entidad más afectados por la crisis cuestionan al gobierno por su errónea y antipopular política económica y manifiestan su rechazo al continuismo oficial. Rechazo el cual el PAN tradicionalmente ha capitalizado a su favor.

Por otro lado también, la fuerza política del PAN en la entidad se explica por la dinámica de sus activistas y por las tácticas publicitarias muy bien organizadas del partido. Activistas conformados por empresarios y comerciantes con mediano poder económico, estudiantes de escuelas y universidades privadas y elemen-

tos del clero.

Así, tenemos que en los empresarios poblanos -los que han tenido campo fértil para su desarrollo y reproducción de su capital- encontramos dos corrientes, una de ultraderecha y dentro de ella un núcleo importante de empresarios aliados al PAN; de ideología social-cristiana y fuertemente anticomunista que enfrenta te- nazmente al poder local; los que además siempre han envidiado y descalificado al Estado por, según ellos, corrupto, demagógico e izquierdizante. Y la otra fracción de empresarios que se encuentra dentro del PRI; los cuales al encontrarse dentro de las autoridades no buscan directamente el poder, sino más bien participar en la toma de decisiones para conservar sus privilegios. Estrategia ésta de relación o alianza con el Estado a la cual ha recurrido generalmente, para los fines de su provecho y dominación, no sólo el mencionado sector de la burguesía poblana, sino toda burguesía en todo Estado capitalista (6).

Y es el núcleo de la mencionada corriente de ultraderecha aliada al PAN, la que gracias a su fortalecimiento económico ha logrado ganar espacios políticos e ideológicos. Ha logrado, principalmente por la ideología social-cristiana que promueven, incorporar a multitud de organizaciones, asociaciones, organismos, clubes, escuelas y universidades privadas (7). Organizaciones las cuales al promover la ideología cristiana y empresarial extienden sus tentáculos e incorporan a sus filas, a la vez que al Partido Acción Nacional, a amplios sectores de la sociedad poblana. Tienen control sobre amplios sectores de la burguesía, obreros, capas medias, escuelas privadas desde sus niveles básicos hasta superior. Y dicho control y acción en la cuestión educativa es fortalecido por la

presencia de organizaciones religiosas; éstas activistas dinámicas del partido.

Por otro lado encontramos también que la influencia y peso no sólo ideológico, sino también político de la Iglesia poblana ha sido determinante en la preferencia electoral a favor del PAN en toda la región. Apoyo al partido por parte de aquélla no solo porque ideologicamente la Iglesia poblana, al igual que la corriente empresarial de ultraderecha aliada al PAN, está considerada como la más conservadora y anticomunista del país, sino porque además coinciden en sus objetivos sociales:

... a pesar de que la Iglesia y el sector empresarial son organizaciones de la sociedad civil absolutamente diferentes, han coincidido frecuentemente en sus objetivos sociales en la región y, sobre todo, en la ciudad de Puebla. Este hecho, aunado a que los empresarios retoman en sus discursos los conceptos cristianos, hace que en la escena política local aparezcan, las más de las veces, como una unidad a pesar de obedecer a dinámicas estructurales y organizativas distintas (8).

Es así que los empresarios poblanos afiliados al PAN han encontrado un fuerte apoyo y justificación en una Iglesia de lo más conservadora. Apoyo el cual ha sido determinante en la preferencia electoral a favor del PAN. Partido el cual, gracias a que ha sabido acoger todas las inconformidades creadas por las fallas y vicios del PRI, y gracias también a sus activistas y tácticas publicitarias bien organizadas, ha logrado alcanzar un perfil de organización sólido que lo ha llevado a ampliar su membresía; situación la cual además de mostrar a dicho partido como la segunda fuerza electoral de importancia frente al PRI, muestra la clara tendencia al bipartidismo no sólo en el municipio de Puebla, sino en todo el Estado.

Así, mientras es claro el avance panista en el municipio de Puebla, el PRI continúa con su inmovilismo y reiterado discurso que lo hacen perder fuerza. Dicho partido en la entidad ha reivin-

dicado en sus discursos: a) la importancia de las elecciones para vigorizar la vida democrática, b) la promoción del voto para una sociedad más igualitaria, c) la continuación de la lucha por la ruta que marcó la Revolución Mexicana, d) contra la corrupción, caciquismo y el derroche, e) las garantías de progreso y seguridad, etcétera (9). Pero la permanencia de dicho discurso, sin embargo, contrasta con una situación de corrupción, fraude electoral, inflación y deterioro del salario en el Estado; lo cual no es congruente con lo que ha venido manejando en su discurso el PRI.

Por otro lado también y aunado a lo anterior, la situación crítica del partido, la que se manifiesta en la pérdida de su capacidad de mediación, en su escaso poder de convocatoria, en sus agudas pugnas internas etc., ha provocado que los votos en los últimos procesos electorales aumenten a favor del PAN y el PRI los pierda. Tendencia previsible en la contienda electoral del seis de julio de 1988, en donde los protagonistas eran el PRI y el PAN; contienda en la cual Acción Nacional se encontraba en posibilidades reales para disputar al PRI la mayoría.

Es por ello que creemos que en la coyuntura electoral de 1988 el PRI-gobierno municipal de la ciudad de Puebla, consciente del difícil compromiso que representaban las elecciones debido a la falta de credibilidad que enfrentaban -en gran medida por la escasez de agua- y de la tremenda fuerza del Partido Acción Nacional, se fija como objetivo recuperar la confianza y los votos de la población.

Y ganarse el consenso de la ciudadanía era necesidad imperiosa, ya que por el propio desarrollo de la crisis en la entidad, por la situación crítica del partido oficial y de los problemas creados por la prestación ineficaz del servicio público de agua, aquél consenso se había visto mermado; significando ello una situación que iba a producir cambios en las decisiones del voto. Situación que iba a jugar en contra de la decisión electoral del PRI.

El PRI-gobierno municipal se había fijado como objetivo ganar las diputaciones federales. Y naturalmente que esto implicaba ganar el apoyo de la ciudadanía poblana, la que ha tendido ultimamente a aglutinarse en torno al PAN, y en especial el de los ciudadanos que empezaban a mostrar abiertamente su descontento por la escasez del líquido.

Las autoridades entonces, en la búsqueda de consenso social y en clara relación clientelista con los sectores, que son amplios, que carecen del líquido, acceden, falsamente, a las presiones y se deciden por crear el mencionado Comité Municipal de Agua Potable y por la "municipalización" del servicio de distribución de agua en la Ciudad.

Así, en la coyuntura electoral, las autoridades municipales redeacan sus métodos en la búsqueda de consenso social e incorporan a su discurso y acción, alternativas de solución a la problemática creada por la escasez de agua.

Pero no son sólo las autoridades municipales quienes hacen suya la alternativa de solución al problema; también los candidatos a diputados federales y senadores del partido oficial, concientes de que las condiciones sociales no eran del todo favorables para ellos y que su triunfo electoral no estaba asegurado como lo estaba en el pasado, en sus propuestas de campaña, a manera de ganar fuerza para su propia causa, prometen solución al problema.

Así, ejemplo de ello, lo encontramos en el encabezado de nota de uno de los periódicos locales, en donde Blas Chumacero promete, " En tres meses habrá suficiente agua para todos en Puebla: Chumacero "; y se agrega en la nota:

...en un acto de campaña política el candidato del PRI a senador y presidente del Comité Estatal de Agua Potable, Blas Chumacero Sánchez, declaró que en tres meses más quedará resuelto el problema de la falta de agua en Puebla. Blas Chumacero ofreció que se acabarán las cisternas y 'pipas' al no haber ya escasez de agua (10).

Otro ejemplo, en donde el candidato a diputado federal por el Primer Distrito también promete solución al problema, lo representa la nota de otro de los periódicos locales, en donde se lee:

El candidato priísta a la diputación federal en su campaña por colonias del Norte de la Ciudad de Puebla se comprometió a resolver el problema del agua, ya que según él se abocará a buscarle su mejor solución.

Victor Manuel Carreto en su recorrido exhortó a los ciudadanos a votar en favor de las fórmulas del PRI, por el licenciado Carlos Salinas de Gortari, candidato a la Presidencia de la República, así como por Blas Chumacero Sánchez y el doctor Alfredo Toxqui, candidatos a senadores de la República (11).

Un ejemplo más lo representa la nota de una revista local dedicada al candidato a diputado federal por el Segundo Distrito electoral, en donde se lee:

Carlos Grajales Malas en acto de campaña en la colonia Leonbardo Coca, colonia al sur de la Ciudad, declaró que el abasto de agua será solucionado en breve por la perforación de pozos profundos con un caudal de 90 litros por segundo (12).

Así, vemos que el tratamiento del problema en la coyuntura electoral por parte de los candidatos priístas muestra un fuerte contenido político; como lo ha sido también el uso del Plan Moctezuma (13). Sobre el uso político de dicho Plan, también en la coyuntura electoral de 1988, por parte del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos leemos en el encabezado de uno de los periódicos locales, "El Plan Moctezuma está en marcha", y se agrega en la nota:

El Plan Moctezuma está en marcha, dijo el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Eduardo Pesqueira Olea, quien más adelante puntualizó que los trabajos definitivos para llevar agua a la Capital del Estado no se harán en contra de los intereses de los poblanos.

Confió en que en este mismo sexenio se ponga en marcha el Plan Moctezuma para acabar con la falta del líquido en Puebla ... (14).

Asimismo tenemos que Blas Chumacero no podía dejar de incorporar dicho Plan a su discurso; así encontramos en la nota de uno

de los periodicos locales:

' No existe otro camino que el Plan Moctezuma para resolver el problema de escasez de agua potable que afrontan miles de habitantes del Municipio de Puebla ',apuntó Chumacero,quien agregó:' Sería un error esperanzarnos en que la temporada de lluvias recargaría los pozos acuíferos;tampoco es factible traer agua de las regiones de San Martín Texmelucan,Huejotzingo o Atlixco,cuyos habitantes ya la utilizan para atender necesidades personales,así como en el agro y en la industria '. ' Es preciso pasar de las palabras a los hechos en el Plan Moctezuma ' urgió Blas Chumacero,quien reiteró que ' no existe otro camino para dotar de agua a Puebla ' (15).

Así,encontramos que el problema de la escasez de agua se vuelve tema importante dentro de las campañas de los candidatos priístas;encontramos clara postura oportunista cuya única finalidad es agitar banderas que les puedan servir para aumentar la captación de votos;es decir,cada quien utiliza el tema para llevar agua para su molino. Y en contraste con dicha postura oportunista,el PRI- autoridades municipales,se han caracterizado,hasta el presente,por no presentar propuestas reales y eficaces que tiendan a la solución del problema. Problema que no sólo ha sido bandera política de los funcionarios y candidatos priístas de ahora,sino también de los de antaño. Así,por ejemplo,encontramos que en 1980 el entonces candidato priísta a presidente municipal (1981-1984),Victoriano Alvarez García,se comprometió a resolver el problema (16). Promesa que también hizo en 1983 el candidato del PRI a la presidencia municipal,el profesor Jorge Murad Macluf (17). Promesas las cuales ninguno de los entonces candidatos y posteriores presidentes municipales cumplieron.

Por otro lado encontramos también que el crear Comisiones Municipales de Agua Potable en la ciudad de Puebla se ha vuelto una costumbre -y precisamente en las coyunturas electorales- ,ya que tenemos que se crearon comisiones en 1978,1981,1983,1986 y la que nos ocupa,1988 (18). Dichas comisiones,creadas con el fin de proponer y buscar iniciativas tendientes a solucionar el abasteci-

miento de agua en la Ciudad, nunca han mostrado resultados favorables para la población.

Así entonces, el problema de la escasez de agua se ha vuelto un tema importante dentro de las campañas políticas de los últimos años en Puebla, ya sea para recambio de los ayuntamientos y diputaciones, para gobernador o para Presidente de la República.

Pues bien, después de presentar los factores políticos que contextualizan la creación del Comité Municipal de Agua Potable y la ficticia "municipalización", encontramos que las autoridades municipales en su afanosa búsqueda de consenso social asumen una posición de "vanguardia" al proponer "alternativas" tendientes a solucionar el problema. Desafortunadamente, para la comunidad municipal, dichas alternativas, encuadradas dentro de una estrategia de lucha electorera, tenían como finalidad no sólo el agitar banderas que pudieran servir para aumentar la captación de votos, sino también para legitimar la sucesión de autoridades, del poder, que encerraban los procesos electorales del 6 de julio de 1988.

## 5.2 CONTEXTO SOCIAL

Después de haber determinado la "municipalización" y creación del Comité Municipal de Agua Potable en la ciudad de Puebla desde la perspectiva dada por las elecciones federales de 1988, pasamos ahora a situar la realización de las autoridades municipales a la luz del contexto local.

Al acercarnos al objeto de investigación encontramos que a nivel local la escasez de agua, el desigual servicio de distribución y el aumento constante en el costo del mismo son fenómenos que no sólo el gobierno municipal sino también estatal solapan. Ante dichos problemas, algunos sectores de la ciudadanía poblana se movilizan; responden utilizando actos públicos para repudiar al gobierno municipal y a los propietarios de pozos y carros tanque;

secuestran camiones y cierran con ellos avenidas importantes de la Ciudad.

Dicha movilización ciudadana a pesar de ser un hecho aislado territorialmente en la Ciudad, a pesar de representar un movimiento que se aisló políticamente al no aceptar la participación y el apoyo de los partidos políticos, y a pesar también de haber estado dirigido hegemónicamente por sólo algunos grupos de colonos y de contar con una base de apoyo compuesta por amas de casa, jóvenes, niños y ancianos; creemos que era previsible, por la historia de lucha de la sociedad local, que dicho movimiento se podía haber fortalecido y generado una dinámica poderosa y duradera que no sólo apelaría por el cumplimiento eficaz de la prestación del servicio público de agua, sino que generaría tensiones sociales de difícil predicción y consecuencias (19).

Y dicha predicción toma forma cuando encontramos que la estabilidad social de todo sistema se ve amenazada cuando aquél no es efectivo para satisfacer las demandas sociales. Así, las causas que generan y producen el conflicto social pueden ser múltiples: la sobrepoblación, el desempleo, la marginación, la pobreza extrema etc.; pero una hipótesis bastante difundida es que los conflictos sociales se originan cuando el sistema no satisface las demandas y necesidades básicas del hombre o de los grupos con mayor poder en la sociedad; aumentan las tensiones y la insatisfacción genera demandas. Tal situación alienta a los grupos inconformes a formar coaliciones, las que enfrentan a las autoridades; resultando de allí no sólo el conflicto, sino el origen mismo del propio cambio social.

Así, el malestar popular surgido en la ciudad de Puebla a raíz de la demanda insatisfecha del vital líquido, aunado al carácter histórico de lucha de la sociedad local, podía haber generado una amplia movilización social de difícil predicción.

No debemos olvidar que la dinámica social en la ciudad de

Puebla ha sido bastante conflictiva; la cual no se puede comparar con otras ciudades o estados de la República. Así, en la revisión y estudio de la problemática social de los años que van de 1920 hasta nuestros días en el estado de Puebla, hemos podido observar que en el transcurso de ese periodo se han generado infinidad de movimientos sociales. En el periodo que va de 1920 a 1930 observamos la presencia de un activo y combativo movimiento obrero. Dicho periodo se caracteriza y tiene su expresión concreta en Puebla a través de la presencia de 19 gobernadores en la entidad en el lapso de 1920 - 30 (20). De 1930 a 1960 observamos un proceso de neutralización de las fuerzas centrífugas; se controla a los trabajadores urbanos y rurales. En dicho periodo las demandas ciudadanas sólo encuentran cauce a través de las organizaciones corporativizadas por el partido oficial ( formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929; transformación del mismo en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y transformación de éste en Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946). Y no es sino hasta 1960 que será el comienzo de un periodo de reactivación de la vida política local; a partir de entonces y hasta 1979 Puebla es escenario de confrontaciones que por su envergadura alteran el cuadro político regional. Dicho periodo se caracteriza también porque entre 1957 y 1975, siete gobernadores pasaron por la entidad, cuando el periodo de 18 años correspondía a sólo tres gestiones (21).

Dicho periodo de álgidas tensiones sociales se inicia con el movimiento democrático universitario generado en la Universidad Autónoma de Puebla (UAP) en el año de 1961. A partir de entonces los universitarios poblanos se organizan y manifiestan; inician una larga lucha por erradicar de la institución la estructura autoritaria del gobierno; pugnan por hacer real y efectiva la autonomía universitaria, por la transformación radical de la estructu -

ra académica y por una universidad popular, objetiva, científica y social (22).

Así, desde entonces, el movimiento estudiantil se vuelve el más frecuente y combativo; encuentra buena respuesta no sólo de los estudiantes, sino también de amplios sectores de la población; se solidariza y empieza a establecer vínculos con los movimientos sociales de la región. Movimientos éstos de gran envergadura; de distintas formas de organización, de acción y de composición de su base social debido a los intereses en juego y a la coyuntura política y económica que los determina. Movimientos los cuales en un principio se generan en el marco de una diversificación y modernización industrial; posteriormente en el marco de un repunte de la industrialización, seguido por el estancamiento económico exacerbado por la crisis económica. " Los efectos devastadores del desarrollo capitalista en la región a finales de la década de los sesenta y a principios de los setenta aunado a la rigidez de las estructuras políticas tradicionales, son los factores decisivos que provocan la irrupción del malestar popular " (23).

Así, encontramos que en el periodo mencionado ha habido en Puebla movimientos campesinos, obreros, empresariales y urbano - populares. Movimientos de los cuales, el de los universitarios apareció como la única fuerza social organizada a la cual los obreros, campesinos, taxistas, ambulantes, choferes de líneas foráneas, clases populares etc., recurrieron cuando se encontraron en conflicto. Fenómeno el cual convirtió a la UAP en el eje articulador del conjunto de los movimientos sociales en la región, al menos hasta 1973, cuando al conquistar la dirección de la UAP, el movimiento democrático se empieza a replegar y dejar de pugnar con el mismo ímpetu y fuerza que en el pasado por hacer frente a los problemas sociales (24).

Pero no por el hecho de que el movimiento universitario se

replega, el resto de los movimientos dejan de tener vida y fuerza. El año de 1970 marca el inicio de un periodo en el cual la situación política regional se ve altamente alterada por la agudización de los conflictos sociales. Conflictos cuyos momentos más álgidos se dan en los años de 1973, 1976, 1979, 1983 y 1984. Conflictos cuya expresión más evidente es la de cuestionar a través de las movilizaciones y acciones políticas, la situación social existente en la entidad.

Así, en cuanto a los movimientos sociales, tenemos que el de los campesinos desde 1970 hasta la fecha ha sido una constante; han sido manifestaciones explosivas que aparecen y desaparecen de una manera más o menos periódica a lo largo y ancho de la entidad. Sus luchas han girado, principalmente, en torno al problema de la tenencia de la tierra, demandas y posesión de ella; solicitudes de afectación a terratenientes, reacciones en defensa de sus condiciones materiales de trabajo etcétera. Demandas que a partir de 1975 empiezan a caracterizarse por la democratización de la vida política en los municipios.

Los movimientos campesinos entonces, desde 1970, con flujos y reflujos, unos más intermitentes que otros han sido una constante. Y frente a dichas movilizaciones la respuesta del estado y autoridades locales ha oscilado entre la negociación y la represión (25).

Asimismo, en cuanto a los movimientos sociales, tenemos al de los obreros. Dichos movimientos, al igual que el de los campesinos, de 1968 a la fecha han sido bastantes y constantes; ellos distintos en cuanto a su magnitud, en cuanto al número de obreros directamente involucrados y en cuanto a los sectores también involucrados. Siendo los movimientos textiles, electricistas y automotrices (VW) los más sobresalientes, ya que a ellos corresponde el 61.63% del total de los conflictos de enero de 1968 a julio de 1983 (26).

Dicho movimiento, el cual tiene su auge de 1970 a 1976, es impulsado por las condiciones paupérrimas en las que se encontraban los obreros industriales. Los patrones con arraigo en la entidad se han caracterizado por su cerrazón a todo desarrollo tecnológico y en consecuencia han logrado sus ganancias gracias a la explotación de los obreros. Así entonces, los movimientos obreros, son el resultado de las contradicciones obreros-patrones.

Así, aunque en dicho movimiento se observa un reflujo a partir de 1977, no por ello se extingue. Desde entonces no ha dejado de haber señas de dicho movimiento; aunque particular y heterogéneo, aquél permanece a través de los años.

Por otro lado tenemos también, que así como han existido y participado las fuerzas democráticas y progresistas en Puebla, ha existido a la par, desgraciadamente, la ofensiva reaccionaria de los círculos más beligerantes de la derecha poblana; el movimiento empresarial.

Los empresarios poblanos, de ideología fuertemente anticomunista y acérrimos defensores de la propiedad, gracias a su competencia y movilidad económica han tenido capacidad de negociación no sólo para enfrentar a las autoridades en la lucha por el poder y defensa de sus privilegios, sino también para enfrentar, vía autoridades estatales, todo movimiento, sea obrero, campesino, estudiantil, etcétera.

Así, los movimientos empresariales, contraparte de los movimientos sociales, se han caracterizado, de 1972 a la fecha, por la búsqueda no sólo de espacios económicos y políticos, sino también por su pugna contra todo movimiento que atenta contra sus intereses.

Dicho movimiento, desgraciadamente, a pesar de su enfrentamiento abierto con las autoridades locales, a pesar de que reprime, golpea y acecha cada vez que el movimiento social asoma, a partir de 1982-83 inicia un proceso de consolidación en su participación

política con la afiliación de un núcleo importante de empresarios al PAN (27).

Pero así como existe el retardatario movimiento empresarial en la ciudad de Puebla, existe también, por fortuna, quienes luchan y responden, de otra forma, a los problemas; los movimientos populares. Movimientos los cuales se destacan por sus luchas y denuncias en la Ciudad.

Dichas movilizaciones, consecuencia directa de la inadecuada instalación urbana frente al nivel medio del desarrollo de las fuerzas productivas, tienen como origen la forma en que el Estado pretende paliar la crisis: alza creciente de impuestos y cooperaciones para servicios y obras públicas frente a la insuficiencia de la inversión pública bajo condiciones de concesión que agravan la crisis y que a la larga impiden al propio Estado la recuperación pública de éstos; tolerancia ante la especulación producida por los intereses del capital inmobiliario y del suelo urbano que se fomenta, aún más, debido a la ausencia de mecanismos legales de intervención; en fin, tolerancia frente a los intereses del capital industrial y comercial en la recaudación fiscal, para equipamiento, que redundando en la descapitalización de la instalación urbana (28).

Así, algunas de las movilizaciones más importantes en la ciudad de Puebla, han estado determinadas por: luchas en contra de las cooperaciones y los impuestos especiales para servicios públicos; ejemplo de ello lo representa el movimiento contra el impuesto del 6.5% en las tarifas del consumo doméstico de energía eléctrica para el pago de alumbrado público (1977-1979); contra la privatización de la prestación de los servicios públicos; contra el alza del pasaje; contra la especulación inmobiliaria y del suelo (el movimiento inquilinario por el déficit de vivienda de los años 1963-1969, 1970-1979 y 1981-1984) y en contra de la contracción del mercado de trabajo (movimiento permanente y bien organizado de los vendedores ambulantes de 1963 a la fecha).

Es así que las luchas sociales en Puebla, algunas de las cuales se han convertido en movimientos sociales de gran envergadura, han sido una constante; ellas además de expresar su inconformidad

por la situación política y social predominantes, se han propuesto incidir en la introducción de nuevos métodos y formas de gobierno y de nuevos estilos en la relación del gobierno con los ciudadanos.

Así entonces, el movimiento popular en Puebla viene de una historia y una experiencia forjada en el enfrentamiento directo con los gobiernos locales. En virtud de esa experiencia los gobiernos estatales y locales han establecido, en los últimos años, métodos políticos y de un trato político a los problemas sociales surgidos en la entidad.

Es así que las autoridades locales, concientes de la historia de lucha de la sociedad local y concientes de la creciente irritación social por causa del insuficiente, caro e irregular servicio de agua, se proponen atenuar el descontento con la creación del Comité Municipal de Agua Potable y con la "municipalización" del servicio.

La decisión de las autoridades entonces, más que pretender afectar los intereses de los propietarios de pozos y carros tan - que; más que pretender dar solución al problema de la escasez de agua, la medida pretendía acallar un movimiento en ascenso. Y para ello no sólo pretenden crear, o crean, en el ánimo de la gente el sentimiento protector al "municipalizar" o "rescatar" un patrimonio ciudadano, el agua; sino que también crean un Comité Municipal de Agua Potable; organismo el cual no sólo se utiliza como bandera política, sino que además coopta, absorbe las demandas populares de agua e ignora a las organizaciones populares realmente representativas y desconoce a sus delegados. Dicha situación no refleja más que el temor de las autoridades municipales a la organización independiente de los colonos, y por lo tanto, la necesidad de organizar y encabezar las diversas demandas del movimiento y mantenerlos dentro de los cauces legales para quitarles no sólo las banderas de lucha a los partidos de oposición, sino también para forta -

lecer el consenso popular y el poder político.

Pues bien, después de haber situado las acciones emprendidas por las autoridades municipales en el contexto histórico general y local, se hace evidente como la creación del Comité Municipal de Agua Potable y la ficticia "municipalización", previas al periodo electoral de 1988, actúan en doble sentido al calmar los ánimos exaltados de los descontentos provocados por la escasez de agua y de situar no sólo a las autoridades municipales, sino también al partido oficial y a sus candidatos, en posición de reclamar consenso y credibilidad.

Así entonces, encontramos que el problema de la escasez de agua en la ciudad de Puebla no es sólo técnico, sino también económico, político y social. Además de que no hay duda que las acciones de las autoridades municipales respondieron a las presiones políticas y sociales reales y presentes.

La tensión social surgida en abril de 1988 a raíz de la crisis del servicio público de agua -aunque se le dio cauce para ganar consenso social y político- sigue latente.

## NOTAS

1. Las elecciones federales de 1988 definitivamente fueron distintas a todas las anteriores, no sólo porque tuvieron como telón de fondo una severa crisis económica, la que irrumpió en crisis política, sino porque además tuvieron un caudal de sorpresas; en ellas no sólo la democracia readquirió significado, sino que además se desvaneció el mito de un PRI invencible y de una ciudadanía conformista y apática.

La severa crisis económica que vive el país desde 1982 tenía que irrumpir en crisis política. Así, en agosto de 1986 se da una fractura en el partido del estado; Cuauhtémoc Cárdenas y otros dirigentes cuestionan la disciplina priísta; surge la Corriente Democrática y da dimensión nacional a la inconformidad que ha generado la antidemocracia en el PRI. Dicha Corriente, junto con otros cuatro partidos (PARM, PST, PPS y PMS), integran a principios de 1988 el Frente Democrático Nacional (FDN), fenómeno nacional, y lanzan a su candidato presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas, contra la candidatura de Carlos Salinas de Gortari, del PRI; contra Manuel J. Clouthier, del PAN, segunda fuerza política y oposición floreciente en la zona norte del país; contra Rosario Ibarra, del PRT y contra Gumersindo Magaña, del PDM.

Así, en las mencionadas elecciones, la ciudadanía se pudo expresar a través de otra alternativa política e ideológica; reveló un potencial competitivo y una inclinación participacionista. Con lo cual se superó el bipartidismo y se dio origen a un sistema pluripartidista. Así, Carlos Salinas obtuvo el 50.36% de la votación; Cuauhtémoc Cárdenas el 31.12%; Manuel J. Clouthier el 17.07%; Gumersindo Magaña el 1.04% y Rosario Ibarra obtuvo el 0.42%. Las elecciones de julio de 1988, no cabe duda, tuvieron efectos importantes en las perspectivas de los partidos políticos y en el futuro de las relaciones que históricamente vienen dándose en México entre los poderes ejecutivo y legislativo siempre, hasta ahora, a favor del primero.

Así entonces, en el contexto de una crisis económica y política, las condiciones de la contienda federal fueron las de un PRI derrotado, las de un gobierno federal con bajos niveles de credibilidad y las de una oposición en ascenso, conjugada, principalmente, alrededor del Partido Acción Nacional y del FDN, encabezado por expriístas.

2. Los candidatos al senado por parte del PRI eran Blas Chu - macero Sánchez y el ex gobernador del Estado (1975-1980) Alfredo Toxqui Fernández de Lara. Como candidatos a diputados federales por el mismo PRI se encontraban: por el Primer Distrito Federal Electoral, el líder de los electricistas en la entidad, Víctor Ma - nuel Carreto; por el Segundo Distrito, Carlos Grajales Salas; por el Décimo Distrito, Marco Antonio Rojas Flores y por el XI Distrito electoral el ex alcalde del municipio de Puebla (1978-1981), Miguel Quirós Pérez. Y como candidato a la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari.

3. Sobre el Comité de Agua Potable del Estado de Puebla Véase Melé, Patrice. " Poder local y urbanización en la ciudad de Puebla ", en Poder local, poder regional, COLMEX/CEMCA, México, págs. 236-237.

4. En las elecciones de 1974 para elegir a presidentes muni - cipales en la entidad es visible ya la influencia del PAN, princi - palmente en el municipio de Puebla. En las de 1977 el candidato del PAN a la presidencia por la ciudad de Puebla alcanza alta vo - tación, la que representa ya verdadero peligro para el PRI. Y en las elecciones de noviembre de 1983, también para elegir a presi - dentes municipales, y en las cuales los empresarios comienzan a consolidarse con la afiliación a dicho partido, aquél logra poner en peligro el triunfo priísta en las principales municipalidades de la entidad (Cf. Gatica Krug, Nora. " Los partidos y asociacio - nes políticas: su acción y sus límites en Puebla ", Crítica (ciu - dad de Puebla), julio-diciembre de 1987, núms. 32-33, pp. 48-65. Y Guerrero Mondragón, Aleida. " Elecciones en Puebla: 1976-1985 ", Crítica (ciudad de Puebla), octubre-diciembre de 1986, núm. 29, pp. 77-88).

5. Cf. Guerrero Mondragón, Aleida. Op. cit., pp. 77-88. Y Pa - tiño Tovar, Elsa. Las elecciones de 1985 en Puebla, DIAU - ICUAP, ciudad de Puebla, 1987 (Cuadernos del taller de investigaciones in - terdisciplinarias en ciencias sociales y humanidades, 3), 84 pp.

6. Todo Estado capitalista -apunta Nicos Poulantzas- presen - ta una armazón material propia, y en dicha materialidad, menciona, se han inscrito o encarnado, para los fines de su dominación y práctica del poder, las clases dominantea. Así, para Poulantzas, el Estado es la forma bajo la cual los individuos de una clase domi - nante, directa o indirectamente, hacen valer sus intereses comú - nes, hacen valer su dominación política (Véase Poulantzas, Nicos. Estado, poder y socialismo, tr. de Fernando Claudín, 5a. ed., Siglo XXI, México, 1979).

7. Las organizaciones de ideología social-cristiana en la ciudad de Puebla ligadas a los empresarios se calculaban para 1984 en aproximadamente 68. Algunas de ellas son las siguientes: Movimiento Cristianismo sí; Caballeros de Colón; Damas Vicentinas; Damas Isabelinas;; Consejo Diocesano del Apostolado Seglar; Junta Diocesana de Acción Católica Mexicana; Juventud Nueva, etc. (Cf. Patiño Tovar, Elsa. " El movimiento empresarial ", en Los movimientos sociales en Puebla, t.1, DIAU - ICUAP, Puebla, 1986, págs. 28-32).

8. Ibid., p. 19.

9. Cf. Guerrero Mondragón, Aleida. Op. cit., pp. 77-88.

10. " En tres meses habrá suficiente agua para todos en Puebla: Chumacero ", en Cambio, 11 de abril de 1988, p. 1.

11. " Colonias del Norte de la Ciudad, se comprometieron con Victor M. Carreto ", en El Sol, op. cit., 7 de abril de 1988, págs. 2-4.

12. " CARLOS GRAJALES SALAS ", Momento (ciudad de Puebla), 5 de mayo de 1988, núm. 119, p. 25.

13. Sobre el Plan Moctezuma cf. Supra cap. 3, n.25 , pág.56.

14. Crisanto, Fernando Alberto. " El Plan Moctezuma está en marcha: Pesquira ", en Cambio, 12 de abril de 1988, p. 1.

15. Carrasco P., Margarita. " El 'Plan Moctezuma', se autofinanciaría con el pago de 11 mil 500 por cada toma ", en El Sol, op. cit., 8 de abril de 1988, p. 10.

16. Cf. Melé, Patrice. Op. cit., p. 235.

17. Cf. Loc. cit.

18. Sobre dichas comisiones cf. Supra, cap. 4, n.11, pág.65.

19. El movimiento de colonos en torno a la escasez de agua no sólo actuó en forma dispersa, al darse los movimientos en colonias aisladas, sino que además se aisló políticamente al rechazar la participación de los partidos políticos que se acercaron a ellos, " No pertenecemos a ningún partido político, ni ahora ni en el futuro, aseguraron los vecinos de las colonias Benito Juárez, Los Angeles, El Vergel, Volcanes, Unidad Infonavit 12 de Mayo, Antequera y Belisario Domínguez, quienes por segundo día realizaron un

plantón e irrumpieron el tráfico vehicular en la 31 Poniente y la 11 a la 25 Sur, para solicitar que se distribuya agua como lo prometió el Ayuntamiento.

Los vecinos aseguraron que se acercaron a ellos activistas de varios grupos y partidos políticos, el PMS, el PDM y la 28 de Octubre, a todos se les subrayó que se trata de vecinos y personas libres, sin tendencia política o ideológica, que no desean poder ni prebendas, solamente agua para su uso en el hogar " (Paz Bretón, Gustavo. " Rechazan vecinos 'Apoyos' de dos grupos políticos ", en El Sol, op. cit., 7 de abril de 1988, págs. 1-4).

Así, además de quedar patente que los partidos políticos de izquierda no han logrado penetrar ideológica y políticamente en la población, y por lo mismo no han logrado organizarla y movilizarla, queda patente también la combatividad de la sociedad civil en la ciudad de Puebla.

20. Cf. Gatica Krug, Nora. Op. cit., p. 49.

21. Los siete gobernadores fueron: Fausto M. Ortega (electo; 1957); Lic. Arturo Hernández Aguirre (suplencia; 1961); Gral. Antonio Nava Castillo (electo; 1963); Ing. Aarón Merino (interino; 1964); Dr. Rafael Moreno Valle (electo; 1969); Dr. Bautista O' Farril (interino; 1972); Guillermo Morales Blúmenkon (interino; 1973); Dr. Alfredo Toxqui (electo; 1975-1980), (Cf. Ibid., p. 53).

22. Cf. Sotelo, Humberto. " La Reforma Universitaria y el movimiento popular de 1973 ", en Los movimientos sociales en Puebla, t. 1, op. cit., pp. 125-260.

23. Ibid., p. 138.

24. Cf. Ibid., p. 246.

25. Cf. Cortés, Severino. " El movimiento campesino ", en Los movimientos sociales en Puebla, t. 1, op. cit., pp. 261-333.

26. Cf. García Amero, Martha. " El movimiento obrero en Puebla ", en Los movimientos sociales en Puebla, t. 2, DIAU - ICUAP, Puebla, 1986, págs. 12-13

27 Cf. Patiño Tovar, Elsa. " El movimiento empresarial ", en op. cit., págs. 92-117.

28. Castillo Palma, Jaime. " El movimiento urbano popular en Puebla ", en Los movimientos sociales en Puebla, t. 2, op. cit., p. 201.

## CAPITULO 6

### CONSIDERACIONES FINALES

#### 6.1 LOS PASOS HACIA LA RECUPERACION PUBLICA DEL SERVICIO

En la ciudad de Puebla la crisis del servicio público de agua ha ocasionado una serie de movimientos de colonos. En el problema del agua hasta ahora la lucha se ha concentrado en tres de los factores que son condición de funcionamiento del servicio; pero estas tres cuestiones, sin embargo, no muestran mas que los aspectos más evidentes de la crisis: la escasez de agua, el pésimo y desigual servicio de ella y el alza periódica en el costo de la misma. Pero, sin embargo, algunas de las causas de fondo de dicha crisis, que se hace necesario conocer para proponer alternativas tendientes a enfrentar el problema, son las siguientes:

----- Existe un permanente deterioro y un atraso tecnológico en el sistema o sistemas de distribución de agua, que contrasta con el desarrollo tecnológico que se observa en la ciudad de Puebla desde comienzo de la década de los sesenta.

----- Se observa también, tolerancia del gobierno estatal y municipal ante el déficit del líquido, ante el deterioro de la red de distribución de agua y ante los abusos cometidos por los propietarios de pozos y carros tanque. Cuestión contrapuesta al crecimiento acelerado de la demanda de agua.

----- A estas cuestiones se suma el problema de que la inversión pública en infraestructura está orientada hacia los usuarios de los sectores comerciales, industriales y de servicios. De tal modo, se refuerza a los beneficiarios del desarrollo urbano en el municipio; es decir, a los propietarios de industrias, zonas residenciales, hoteles y restaurantes; ello en detrimento de los requerimientos de las clases populares.

----- Por otro lado tenemos también que el crecimiento industrial y demográfico de la zona ha provocado cambios en la ciudad de Puebla, la cual enfrenta ya los problemas de una gran urbe, con crecimiento acelerado y desordenado. El alto grado de concentración económica que se ha dado en la Ciudad ha respondido tanto a la crisis agrícola como a la serie de medidas de política económica implementadas por los gobiernos en turno, ya sea federales, estatales o municipales: fomento de una política industrializadora, grandes inversiones en obras de infraestructura, subsidios gubernamentales de tipo fiscal, crediticio, comercial, de bajas tarifas de energéticos, de agua etcétera. Factores de tipo político y administrativo los cuales promueven aún más el proceso de concentración industrial en la capital del Estado, pese a las consecuencias que esto ha tenido en la agudización de los problemas urbanos. Problemas los cuales son expresión no sólo de la concentración o centralización económica, sino también de la exagerada centralización política.

Así, después de establecer algunas de las causas estructurales de la crisis del servicio público de agua, podemos proponer elementos tendientes a implementar alternativas viables y reales al problema. Un problema que no se resuelve sólo con crear un Comité Municipal de Agua Potable y con una ficticia "municipalización". La solución al problema comprende factores los cuales no pueden ser solucionados por una sola persona, y mucho menos por un políti-

co; en la solución del problema deben participar los tres poderes, de los niveles federal, estatal y municipal, sin menospreciar la participación popular. Ante el problema se hace entonces necesario promover la participación social y exigir:

----- La coordinación, la cooperación de los tres poderes del país, de los niveles federal, estatal y municipal. En el caso que nos ocupa la prestación del servicio público de agua se encuentra en manos de las autoridades del Estado y del municipio; pero dicho servicio también, controlado por el gobierno y la administración federal, recae en las autoridades federales a través de sus representantes locales; en el medio rural, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y en el medio urbano la SAHOP (actual SEDUE).

Se hace necesario evitar el aislamiento entre las diferentes esferas de gobierno; se hace necesario crear nuevos mecanismos de coordinación, de acción combinada destinados a la ejecución de planes y programas que busquen solucionar uno de los problemas creados por el crecimiento demográfico, la escasez de agua.

Al problema de agua existe solución, es entonces necesario abandonar la posición estática ante el problema y asumir la voluntad de resolverlo; pero ello depende de las decisiones políticas de los gobiernos estatal y federal. El gobierno local no tiene a su alcance los elementos para solucionar la dificultad que le aflige, es justo que las esferas superiores acudan en su auxilio para la solución del problema.

----- Por otro lado también, se hace necesario exigir mayores recursos económicos para el gobierno municipal. Al gobierno de la ciudad de Puebla, como a todo gobierno municipal, le cabe hoy día un gran papel en cuanto a la prestación de los servicios urbanos; pero la gestión de la mayor parte de ellos no es eficaz; ya que el gobierno no cuenta con el presupuesto suficiente para financiar las

obras de infraestructura y prestar los servicios públicos.

En la ciudad de Puebla el crecimiento industrial, comercial y demográfico, además de haber propiciado una mayor sobreexplotación y contaminación de los mantos acuíferos, ha sobrecargado la capacidad del servicio público de agua; problema inmediato que se sitúa mucho más allá de la capacidad financiera municipal. Las autoridades deben invertir sumas considerables en la solución del problema; es por ello necesario que se le dedote no sólo de recursos públicos, sino también privados. Es necesario que los recursos se capturen de los sectores que absorben gran parte del servicio y los que no pagan lo justo por ello; la industria, el comercio y el turismo. Pero es también necesario que se aumente la capacidad recaudadora del municipio; que los grandes segmentos de la población que viven al margen de la contribución fiscal sean inscritos al padrón de agua potable.

Así entonces, para poder representarse un gobierno municipal responsable y capaz de prestar el servicio público de agua, es necesario que se le otorgue recursos financieros. Es necesario también que se adecue el costo del servicio; que las industrias, los servicios y las zonas residenciales, sectores que cuentan con abasto de agua, los que más consumen y los que lucran con ella, en el caso de los dos primeros sectores, afronten el costo que implica la explotación, el traslado y distribución del servicio y paguen tarifas de acuerdo al uso que dan al agua; elemento el cual ellos utilizan y además contaminan. Es necesario también instalar medidores en casas habitación, como en industrias y comercios que carecen de aquél para incrementar los ingresos y evitar el desperdicio del líquido.

----- Por otro lado, tenemos que la ciudad de Puebla no puede continuar creciendo en la forma anárquica y acelerada en que lo ha venido haciendo. Se hace entonces necesario apoyar la descen -

tralización no sólo socioeconómica, sino también política. Esta última se hace necesaria no solo porque la centralización política frustra las potencialidades del municipio, sino porque además promueve la concentración y permanencia en el poder por determinada clase o grupo. Fenómeno el cual tiene consecuencias sociales, por ejemplo la marginación. El gobierno local privilegia los intereses de una sola clase, la burguesía local, postergando los intereses de la población restante. Población la cual se organiza y moviliza.

Se hace entonces necesario demandar la descentralización; lo que significa descentralizar el poder; descentralización política y económica. Y la cual sólo puede hacerse posible y efectiva con voluntad política y con la participación popular.

## 6.2 MUNICIPALIZACION DE POZOS: NECESIDAD APREMIANTE EN LA CIUDAD DE PUEBLA

En la escasez de agua la sociedad poblana tiene grave problema que requiere de solución; pero no en el simple discurso, sino en los hechos. Se hace entonces necesario, como solución parcial al problema, la municipalización real y efectiva. Entendiendo por ello, que aquélla consiste no sólo en transferir los valores materiales y el ejercicio de la actividad a las autoridades, sino que los valores y actividad sean utilizados y realizados en el interés general. Además se hace necesario entender que las autoridades para su realización respeten lo estipulado en las leyes y sus reglamentos para normar su actuación.

Las autoridades no deben olvidar que en el artículo 27 de la Constitución, además de indicarse los bienes y las actividades que sólo pertenecen a la colectividad o al Estado, aquél es suficientemente amplio y pormenorizado para permitir que ellas puedan intervenir en la propiedad. Dicho artículo, además de establecer que la propiedad de las aguas está condicionada a los fines sociales, es -

tablece que los fines del Estado soberano y los intereses de la colectividad autorizan al gobierno a actuar y a limitar la propiedad. Las autoridades entonces, tratándose de un acto que tiende al bien común deben, fundamentando su determinación en el artículo 27 constitucional combinado con la Ley de Expropiación de 1936, con la Ley de Expropiación del Estado de Puebla, con la Constitución Estatal y con la Ley Orgánica Municipal, ejercer válida y lícitamente el poder soberano. Las autoridades no pueden renunciar a ese poder; lo contrario sería inadmisibile. Se hace necesario que las autoridades tengan presente que la municipalización constituye un acto de soberanía para cuya ejecución no se requiere del consentimiento del o de los afectados, los cuales, en nuestro caso, no pueden seguir explotando y lucrando con un recurso que pertenece a la colectividad. El agua es un bien indispensable, y por lo tanto, no puede estar sometido al proceso de mercantilización que caracteriza a cualquier mercancía.

Con la municipalización real y efectiva entonces, además de reafirmarse la soberanía de las autoridades sobre el recurso natural del agua, de reafirmarse las mismas como soberanas y populares, de someterse al capital, propietarios de pozos y carros tanque, a las exigencias de la colectividad; se devuelve una actividad y una propiedad a sus verdaderos propietarios; a las autoridades y al pueblo.

Pero la municipalización, para que sea eficaz y constructiva y no sea sólo un acto falso, debe representar el fruto del esfuerzo de la comunidad municipal. La municipalización nunca va a preceder al postulado de la colectividad; se hace necesario que ella la preceda, que la haga efectiva.

### 6.3 UNA REVISION NECESARIA: LAS FORMAS DE LUCHA Y ORGANIZACION

En la sociedad toda medida administrativa o dirección de ella

se encontrará dada, o dependerá, de la práctica que desarrollen las clases sociales. Es decir, del resultado de la relación o enfrentamiento de los distintos sectores sociales, movimientos populares, grupos de interés y partidos políticos va a ser la manera de actuar de la administración local.

Así, la solución satisfactoria y verdadera en la búsqueda de reformas o iniciativas tendientes a enfrentar problemas de la ciudadanía y por la utilización de los recursos del Estado en beneficio de las clases populares, dependerá de la forma de organización y de lucha adoptadas por los distintos sectores de la población. No son las distintas instancias de la sociedad política, como las dependencias gubernamentales; como tampoco ciertas instancias de la sociedad civil, como los partidos políticos, los protagonistas de la solución a los problemas de la ciudadanía; los protagonistas en la búsqueda de reformas lo representa la decisiva participación y movilización estructurada de la población. Es el movimiento de masas quien obliga a las autoridades a introducir reformas; éstas no se producen gratuitamente desde arriba. Es por ello necesario que toda movilización con objetivos amplios cuente con el consenso de las mayorías, con formación política e ideológica, con una debida estructura, programa, estrategia y táctica para poder lograr así una movilización duradera, dinámica, organizada y estructurada de la población.

Así, en el caso que nos ocupa, la posibilidad de generar una intervención pública real, tendiente a implementar soluciones a la escasez de agua y crisis en el servicio de distribución de la misma en la ciudad de Puebla, está determinada por la capacidad de movilización que pueda lograr la ciudadanía poblana.

La movilización de colonos de abril de 1988 a la que asistimos, careció de estabilidad interna, organización, formación y conciencia política e ideológica; fue por ello un movimiento aislado

y fragmentado y reducido en cuanto al número de participantes; por lo que no fue capaz de generar una dinámica suficientemente importante y duradera como para influir la acción municipal a resolver el problema de la escasez y deficiente distribución de agua. Fue entonces un movimiento de organización espontánea, que se aisló políticamente al no aceptar la participación de los partidos políticos; fue un movimiento aislado y sin consenso de las mayorías; por ello ante la medida mediatizadora de las autoridades, la creación del Comité Municipal de Agua Potable y la ficticia municipalización, aquél tuvo vida efímera; por lo que sus alcances fueron si no nulos, sí muy reducidos.

Así, la causa determinante que ha impedido lograr una solución al problema de escasez de agua en la ciudad de Puebla, es el hecho de que las luchas y movilizaciones, además de aislarse, han carecido de organización y base social de apoyo. Se hace necesario ante ello, la revisión de las formas de lucha y organización. Se hace necesario organizar la lucha, la movilización tendiente a presionar las sedes de las dependencias públicas; sin dejar de lado los métodos tradicionales de lucha de prensa y propaganda en los medios masivos de comunicación. Pero antes que nada, y sobre todo, es necesario ampliar la base social de apoyo. Es necesaria la participación organizada y estructurada de toda la ciudadanía poblana, ya que toda ella carece de un buen servicio.

La forma en que afecta la crisis del servicio de agua por colonias, fraccionamientos, zonas comerciales, etc., le da un carácter territorial a las protestas y así se define buena parte de los grupos que participan en los movimientos. Es por ello que el movimiento se sectoriza; las localidades urbanas que sufren escases de agua no están congregadas sino dispersas en el territorio municipal. Por ello la organización sectorial y territorial del movimiento, sin coordinación ni táctica conjunta, es el factor que per-

mite la disgregación del movimiento. Se hace entonces necesario ante la falta de organización, motivada por la sectorización de la base social de apoyo y territorialidad de las protestas, superar el aislamiento de los movimientos, ya que al actuar en forma dispersa es difícil que el movimiento adquiriera representatividad y legitimidad, además de que es más vulnerable a ser absorbido por las autoridades municipales o por el mismo Estado.

Se hace entonces necesario evitar la dispersión, el aislamiento del movimiento; se hace necesaria su cohesión, su combatividad; y para ello se hace necesario la variable política; es decir, la participación intelectual, ya sea de grupos estudiantiles, partidos políticos, etc. que alienten a los grandes sectores de la población al movimiento, que los organicen, estructuren y los formen política e ideológicamente. Aquí, la Universidad Autónoma de Puebla a través del movimiento universitario, la que ha aparecido como la única fuerza social organizada y confiable a la que los trabajadores y campesinos han recurrido cuando se han encontrado en conflicto, está en posibilidades de articular y convertirse en el núcleo de la inconformidad social que genera el problema de la escasez de agua.

Así, tenemos que la movilización, no sólo activa de las masas, sino también como expresión en las elecciones a través del voto, es capaz de generar una dinámica poderosa para permitir a los intereses de las clases populares reafirmarse con más fuerza en las prácticas de las autoridades municipales. La movilización entonces, la práctica de ella, necesita partir de una visión clara del problema, las causas estructurales; conocer los límites y las posibilidades concretas. Buscar y crear coyuntura.

La escasez de agua, problema viejo en la Ciudad, representa una determinante histórica - estructural que favorece a la movilización; las condiciones están dadas, es necesario encauzar, organizar

y dirigir el movimiento. Es un hecho sobre el cual deben meditar profundamente las fuerzas democráticas y progresistas.

Así, podemos concluir que el crecimiento acelerado de la ciudad de Puebla en las últimas décadas propició una aguda crisis en algunos de los servicios públicos, sobre todo en lo que se refiere al servicio público de agua; problema el cual, como es sabido no es propio de aquélla; sino que se expresa en todos los grandes centros urbanos del país. Dicho problema ha recibido hasta ahora un tratamiento ideológico que no rebasa el nivel declarativo. Las autoridades no han sido capaces de desarrollar el servicio de agua a la altura de las necesidades del nivel medio de desarrollo demográfico y urbano del municipio.

Ante el problema se hace necesario, desde ahora, adecuar la prestación del servicio al crecimiento urbano, ya que el papel en la gestión del servicio lo será más en el futuro. Y para ello además de ser necesario el fortalecimiento financiero del gobierno local, se hace necesaria la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno; ya que si bien el problema es de jurisdicción local, debe ser objeto de preocupación de las esferas superiores. Y lo debe ser, ya que el problema del agua en la ciudad de Puebla para los próximos años tenderá a agudizarse; si las autoridades no cumplen con sus funciones, viene entonces el descontento, la pérdida de credibilidad en la conciencia ciudadana. Viene así la irritación antigubernamental, la protesta, la movilización popular y las tensiones. Las autoridades municipales no podrán granjearse el reconocimiento de su respectiva comunidad ni ocupar posición importante en el contexto gubernamental del país si se sustrae a la prestación del servicio.

La movilización de abril de 1988 aunque no llegó a canalizar-

se en alguna organización estable, su espontaneidad es el reflejo no sólo de las agudezas de la problemática del agua, sino también del potencial combativo de la población. Se debe evitar que la agudización del problema desemboque en la formación de un movimiento de gran envergadura. Se hace por ello necesario la recuperación pública del servicio.

Se hace necesario que las autoridades controlen los recursos o servicios estratégicos de los cuales depende la sociedad, como lo es el agua; ya que así, además de acentuar el control político sobre la población, al nacer en ella el sentimiento de dependencia, de subordinación a las autoridades al tener éstas el control y prestación del servicio; se evita que dicho servicio sea controlado por los sectores económicos de la región; evitando con ello que aquéllos refuercen su poder económico y político.

Se reconoce entonces que la única forma de reestructurar el servicio es la recuperación pública de aquél. Se conoce el problema, se sabe como solucionarlo. Ya es hora de dotar de recursos económicos al gobierno municipal, de desterrar el clientelismo político y de gravar al gran capital para la prestación del servicio. Se hace necesario entonces voluntad para resolverlo. Pero para ello, debe recordarse, que al propio proceso de voluntad, de cambio, lo debe promover el actuar social.

## CONCLUSIONES

Después de haber hecho el recorrido teórico, empírico y cronológico del problema objeto de nuestra investigación, podemos terminar éste trabajo con los siguientes elementos de síntesis y conclusiones.

El crecimiento acelerado y desordenado de la ciudad de Puebla ha provocado, como es obvio, un incremento de la problemática urbana y social. La escasez de agua y el deficiente servicio de distribución de la misma en la Ciudad provocan crisis de la gestión municipal; hecho el cual deslegitima a las autoridades municipales en la conciencia ciudadana y hace manifiesta la movilización reivindicativa de abril de 1988. Una movilización que expresa no sólo la magnitud y el significado, no insignificante, de la escasez de agua y deficiencia en la prestación de un servicio público, sino que además expresa el potencial combativo de la población. Un potencial que de haberse seguido acumulando hubiera generado tensiones sociales de difícil predicción y consecuencias.

Las autoridades del ayuntamiento local, conscientes de la magnitud del malestar popular y de la historia de lucha de la sociedad local, acceden, falsamente, a las presiones de los colonos y "municipalizan" el servicio de distribución de agua; una medida que nunca pudo ser posible, ya que el proceso para efectuarla además de no haber cumplido con la razón jurídica, el municipio carecía de la infraestructura suficiente para cubrir el servicio,

organización, recursos técnicos, humanos y financieros para prestar el mismo.

La " municipalización " entonces, fue un disfraz, una medida a manera de encubrir determinados fines; éstos ajenos a la finalidad de la municipalización. No se municipalizaron los pozos, ni los carros tanque; se " municipalizó " únicamente un bien el cual, como se señala en el artículo 27 constitucional, es propiedad de la nación. Se dejó así, en manos de los particulares el control de uno de los servicios básicos para la reproducción del capital y de la fuerza de trabajo, el servicio público de agua.

Las autoridades entonces, aparentaron dar solución al problema de agua cuando encontramos que hay efervecencia popular por la escasez del líquido; lo que se conjuga con un periodo preelectoral, en donde el objetivo de las autoridades municipales y al interior del partido oficial era afianzar posiciones. En la coyuntura electoral de 1988 el PRI-gobierno municipal, consciente del difícil compromiso que representaban las elecciones debido al problema creado por la escasez de agua -----y de la tremenda fuerza del PAN no sólo en el municipio, sino en todo el Estado, además de lo desgastado y mala reputación del PRI en la región----- se fijan como objetivo recuperar la confianza y los votos de la población.

Así, la solución propuesta por el Ayuntamiento al problema de abasto y distribución de agua, más que real tuvo fondo demagógico y político. El tratamiento del problema en la coyuntura electoral significó, como lo ha significado también en el pasado, la readecuación de los métodos de búsqueda de consenso social.

Encontramos así, que el problema de la escasez de agua en la ciudad de Puebla no es sólo técnico, sino también económico, político y social. Además de que no hay duda que las acciones de las autoridades municipales respondieron a la presiones políticas y

sociales reales y de entonces presentes.

Finalmente y como conclusiones generales del trabajo, tenemos que en la ciudad de Puebla la lucha por el abasto de agua en los últimos años ha sido una constante. La quieren los industriales, los comerciantes y la ciudadanía; pero quienes finalmente la tienen son los sectores que tienen más influencia económica, que tienen más poder, la industria y el comercio.

Sin duda alguna, uno de los elementos implícitos en la política municipal de abasto de agua en la Ciudad ha sido, precisamente, el carácter de clase; ésta se manifiesta en la mejor calidad y mayor cantidad de agua que se distribuye a las colonias de altos ingresos y a los fraccionamientos industriales, en contraste con el frecuente racionamiento e irregularidad en el abasto para las grandes mayorías que viven en las colonias populares.

Por otro lado, el municipio, como el principal órgano de gestión del servicio público de agua, tiene jurídicamente el derecho de explotación, administración y distribución del líquido y ningún otro organismo, salvo bajo concesión, debe desempeñar estas funciones propias del ayuntamiento. Pero las autoridades al no poder hacer las inversiones de infraestructura y de carecer de recursos técnicos y humanos que requiere la prestación del servicio se desliga de su obligación relegándola a los particulares; ello en detrimento de la población, ya que aquéllos siempre buscarán la máxima ganancia con la prestación del servicio; además de que la privatización del servicio a la larga impedirá a las mismas autoridades la recuperación pública de aquél.

Así, ante la escasez de agua, el carácter de clase en el abasto de la misma y ante la privatización del servicio, es de suponerse que el problema del agua en la ciudad de Puebla para los próximos años tenderá a agudizarse, lo que inevitablemente traerá la agudización de los problemas sociales. Es por ello, que la desaparición

de la propiedad privada sobre la explotación y distribución de agua en la Ciudad es una necesidad imperiosa. La recuperación pública del servicio, la " democratización " a la comunidad del mismo y el abasto de agua a la Ciudad, son condición básica para alcanzar la estabilidad social en el municipio poblano.

El gobierno municipal no podrá granjearse el reconocimiento de la comunidad si se sustrae a la prestación del servicio público de agua. Es necesario que se le otorguen recursos técnicos, humanos y sobre todo financieros para suplir su finalidad.

## BIBLIOGRAFIA

## LIBROS

- Acosta Romero, Miguel. " EL MUNICIPIO ", en Teoría general del derecho administrativo, 6a. ed., Porrúa, México, 1984, pp. 378-397.
- Acosta Romero, Miguel, Mariano Azuela Guitrón et. al.. La Reforma Municipal en la Constitución, Porrúa, México, 1986, 237 pp.
- Castillo Palma, Jaime (coordinador). Los movimientos sociales en Puebla, (DIAU - ICUAP), Puebla, 1986, 2 ts., 333 + 360 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83a. ed., Porrúa, México, 1987.
- " Constitución Política del Estado de Puebla ", en Legislación Pública estatal, Constitución, leyes orgánicas, municipal, código fiscal y ley de desarrollo urbano; Estado de Puebla, IMSS, México, 1984, pp. 1 - 33.
- Fraga, Gabino. " La expropiación por causa de utilidad pública ", en Derecho Administrativo, 24a. ed., Porrúa, México, 1985, pp. 374-390.
- Ianni, Octavio. El Estado capitalista en la época de Cárdenas, 2a. ed., Era, México, 1983, 146 pp.
- Katzarov, Konstantin. Teoría de la nacionalización ( El Estado y la propiedad ), tr. del Francés y Apéndice sobre el derecho mexicano por Héctor Cuadra Moreno, Imprenta Universitaria, México, 1963.
- " Ley de Expropiación Estatal ", en Constitución Política y Otras Leyes, 2a. ed., CAJICA s.a., Pueb. Pueb., México, 1969, pp. 255 - 270.

- " Ley de Expropiación de 1936 ", en Constitución Política Mexicana, 13a. ed., ed. Andrade s.a., México, 1969, pp. 418 - 419.
- " Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla ", en Legislación pública estatal, Constitución, leyes orgánicas, municipal, código fiscal y ley de desarrollo urbano; Estado de Puebla, IMSS, México, 1984, pp. 291 - 324.
- López Monjardín, Adriana. La lucha por los ayuntamientos una utopía viable, Siglo XXI, México, 1986, 157 pp.
- Loyzaga de la Cueva, Octavio. El Estado como patrón y árbitro: el conflicto de la Ruta 100, U.A.M. y ediciones de cultura popular, México, 1987, 106 pp.
- Martínez Assad, Carlos (coordinador). Municipios en conflicto, G.U. editores, Instituto de Investigaciones Sociales U.N.A.M., México, 1985, 296 pp.
- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. Política y gestión municipal en México, U.N.A.M., México, 1988, 92 pp.
- Montaño, Agustín. Manual de administración municipal, Trillas, México, 1978.
- Nolasco Armas, Margarita. " Puebla, la traza de los angeles ", en Cuatro ciudades en proceso de urbanización dependiente, I.N.A.H., México, 1981.
- Novoa Monreal, Eduardo. " La nacionalización como concepto jurídico autónomo ", en Nacionalización y recuperación de recursos ante la Ley Internacional, F.C.E., 1974, pp. 32-105.
- Olmedo, Raúl (coordinador). El Desafío Municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1982, 313 pp.
- Padua N., Jorge y Alain Vanneph (comps.). Poder local, poder regional, COLMEX/CEMCA, México, 1986, 287 pp.
- Rabasa O., Emilio y Gloria Caballero. Mexicano: esta es tu Constitución, LI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1982.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel. El movimiento urbano popular en México, Siglo XXI, México, 1986, 219 pp.

- Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio, Porrúa, México, 1987, 171 pp.
- Singer, Paul. Economía política de la urbanización, tr. de Stella Mastiongello, 2a. ed., Siglo XXI, México, 1977, 178 pp.
- Vázquez, Héctor. El Nuevo Municipio Mexicano, S.E.P., México, 1986, 183 pp.

## REVISTAS

- Arce del Campo, Eduardo y Víctor Caamaño Cano. " Vivienda y crisis en Puebla ", Crítica (ciudad de Puebla), sin fecha de publicación, núm. 15, pp. 25-30.
- Barbosa Cano, Manlio. " La dotación de agua a la industria de Puebla: sacrificio de la población y asalto al derecho urbano ", Crítica (ciudad de Puebla), verano de 1983, núm. 13, pp. 23-28.
- \_\_\_\_\_ " El crecimiento y la distribución de la industria en Puebla ", Crítica (ciudad de Puebla), julio-diciembre de 1987, núm. 32-33, pp. 109-130.
- Boriznova, Ludmila. " Los cambios demográficos en Puebla ", Crítica (ciudad de Puebla), verano de 1988, núm. 35, pp. 67-74.
- Castillo Palma, Jaime. " Las causas estructurales de la crisis del transporte colectivo urbano en la ciudad de Puebla ", Crítica (ciudad de Puebla), sin fecha de publicación, núm. 15, pp. 34-36.
- Castillo Palma, Jaime y Elsa Patiño. " La vivienda en Puebla: déficit, especulación, incompetencia estatal ", Crítica (ciudad de Puebla), primavera de 1988, núm. 34.
- " Carlos Grajales Salas ", Momento (ciudad de Puebla), 5 de mayo de 1988, núm. 119, pp. 25-27.
- Crisanto, Fernando Alberto y Rafael Velasco Olivier. " Los viejos mantos acuíferos de San Martín ", Momento (ciudad de Puebla), 28 de abril de 1988, núm. 118.

Díaz y Díaz, Martín. " Constitución y propiedad ", Alegatos (México, D.F.), enero-abril de 1986, núm. 2, pp. 25-29.

\_\_\_\_\_ " Esbozo para el análisis comparativo de las leyes de expropiación de México, España y Argentina ", Alegatos (México, D.F.), septiembre-diciembre de 1987, núm. 7, pp. 7-15.

\_\_\_\_\_ " Arbitraje y transformación de las relaciones de propiedad ", Alegatos (México, D.F.), enero-abril de 1988, núm. 8, pp. 34-40.

Flores González, Sergio. " La inversión pública y su impacto en el desarrollo regional en el Estado de Puebla ", Crítica (ciudad de Puebla), julio-diciembre de 1987, núm. 32-33, pp. 140 - 153.

Flores González, Sergio y Nicolás E. López Tamayo. " Conurbación Puebla-Tlaxcala ", Crítica (ciudad de Puebla), otoño de 1989, núm. 40, pp. 28-35.

Gatica Krug, Nora. " Los partidos y asociaciones políticas: su acción y sus límites en Puebla ", Crítica (ciudad de Puebla), julio-diciembre de 1987, núm. 32-33, pp. 48-65.

Guerrero Mondragón, Aleida. " Elecciones en Puebla: 1976-1985 ", Crítica (ciudad de Puebla), octubre-diciembre de 1986, núm. 29, pp. 77-88.

Hernández Gaona, Pedro. " Servicios públicos municipales ", en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., (México, D.F.), mayo-agosto de 1986, núm. 2.

Jury, Salvador. " La urbanización en América Latina ", Cuadernos Divisionales (México, D.F.), abril de 1984, núm. 2, 25 pp.

Larrañaga, Eduardo. " Por causas de utilidad pública ", Alegatos (México, D.F.), enero-abril de 1987, núm. 5, pp. 50-52.

\_\_\_\_\_ " Los límites de la constitución ", Alegatos (México, D.F.), mayo-agosto de 1987, núm. 6, pp. 60-64.

Linares Zarco, Jaime. " Nueva política del agua ", Ciudades (México, D.F.), abril-junio de 1990, núm. 6, pp. 43-49.

Monge, Raúl. " Permite el gobierno que el PRI capitalice electoralmente el enojo de los capitalinos ", Proceso (México, D.F.), 19 de marzo de 1990, núm. 698, pp. 6-9.

- Patifio Tovar, Elsa. Las elecciones de 1985 en Puebla, DIAU - ICUAP, 1987 (Cuadernos del taller de investigaciones interdisciplinarias en ciencias sociales y humanidades, 3), 84 pp.
- " Puebla: patrimonio de la humanidad ", Estrategia (ciudad de México), julio-agosto de 1987, núm. 76, pp. 41-53.
- " Puebla, problemas y contrastes de una gran urbe ", en CIEN, Centro de Información y Estudios Nacionales A.C. (México, D.F.), marzo de 1985, núm. 9, pp. 1-23.
- Valdiviezo, René. " ¿ No hay agua ? ", Momento (ciudad de Puebla), 5 de mayo de 1988, núm. 119.
- Villavicencio Rojas, Josué. " Notas sobre algunos problemas urbanos de Puebla ", Crítica (ciudad de Puebla), enero-junio de 1981, núm. 8-9, pp. 57-64.

**ANEXO**

**LEY DE EXPROPIACION DEL ESTADO DE PUEBLA**

## LEY DE EXPROPIACION,

(Publicada en el Periódico Oficial del Estado,  
de fecha 25 de marzo de 1924).

ALFONSO CABRERA, Gobernador Constitucional del  
Estado de Puebla, a los habitantes del mismo ha-  
ce saber:

Que por la Secretaría del Honorable Congreso,  
se me ha dirigido la siguiente ley:

"El XXIV Congreso Constitucional del Estado Libre  
y Soberano de Puebla, decreta la siguiente:

## LEY DE EXPROPIACION,

orgánica del Inciso VIII, Fracción II, del Artículo 49  
de la Constitución Local, en Relación con el  
27 de la Constitución General  
de la República.

## CAPITULO I

Casos en que puede ser ocupada la  
propiedad privada

Artículo 1.—La propiedad privada puede ser ocu-  
pada:

I.—Por providencia judicial en los casos y con los  
requisitos que determinan las leyes procesales co-  
respondientes;

II.—Por sentencia judicial dictada en los términos  
y con los requisitos que las mismas leyes estable-  
cen;

III.—Por resolución administrativa para hacer efec-  
tivas las multas, que legalmente tienen facultad de  
imponer las autoridades administrativas;

IV.—Por resolución, también administrativa, quan-  
do se trate de hacer efectivos los cobros de impues-  
tos determinados por las leyes, sujetándose para ello,  
a las disposiciones relativas de las de Hacienda,  
vigentes en el Estado;

V.—Por resolución administrativa, cuando se trate  
de cumplir con la fracción VII del artículo 27 de la  
Constitución General de la República;

VI.—Por expropiación, por causa de utilidad pú-  
blica, en los casos y términos expresamente señala-  
dos en la presente ley;

VII.—Por las autoridades federales, en los casos  
de su incumbencia, y con arreglo a las leyes respec-  
tivas;

VIII.—En los demás casos que lo determinen las  
leyes.

## CAPITULO II

Expropiaciones por causa de utilidad pública

2.—La expropiación de la propiedad privada, en  
los casos a que se refiere la fracción VI del artículo  
anterior, se llevará a cabo, mediante la indemniza-  
ción que corresponda al propietario de la cosa ex-  
propiada.

3.—Son causas de utilidad pública, para los efectos de la expropiación, las que tienen por objeto directo proporcionar, al Estado en general o a uno o varios Municipios del mismo, a uno o varios Departamentos Municipales, a pueblos determinados o a barrios, rancherías o comunidades, cualquier beneficio que redunde en provecho común, ya sea que vayan a ser ejecutadas directamente por el Estado o el Municipio, ya por individuos o empresas particulares, legalmente autorizadas.

4.—De acuerdo con lo prescrito en el artículo que antecede, serán consideradas como legales, por estar basadas en causas de utilidad pública, las siguientes expropiaciones:

I.—La de los terrenos que fueren indispensables para la extensión del fundo legal de los pueblos existentes, cuando fuere insuficiente la superficie de que disfruten en razón del aumento de población;

II.—La de los terrenos que fueren necesarios para dotar de fundo legal a los nuevos pueblos que se formen, cuando así lo exijan las necesidades de una región y siempre que, con arreglo a la ley, se haya decretado la creación de que se trate;

III.—La de los montes que deberán pasar a ser propiedad del Estado, con arreglo al inciso III, fracción II del artículo 49, de la Constitución Política local, llenando, previamente, los requisitos que la ley reglamentaria respectiva exija;

IV.—La de las aguas que queden bajo el régimen del Estado, conforme a la Constitución Federal y cuyo uso sea indispensable para proveer de agua potable a las poblaciones que carezcan de ese elemento o que lo tengan sólo en cantidad que no baste para llenar debidamente las necesidades de los habitantes de la población de que se trate;

V.—La de los edificios y terrenos que sean necesarios para la apertura o alineamiento de las calles y caminos, sujetándose al efecto, a las leyes, reglamentos o disposiciones respectivas;

VI.—La de las fincas cuyo solar se destina, bien sea en todo o en parte, a la formación de plazas, parques, jardines, mercados, rastros, panteones; a la construcción de edificios para Escuelas, Casas Consistoriales, locales destinados a oficinas municipales o del Gobierno del Estado, en general, a la construcción de edificios u obras que tengan por objeto prestar un servicio de utilidad para el público, o de embellecimiento o salubridad para las poblaciones;

VII.—La de los terrenos, edificios, materiales y aguas que sean necesarios para la construcción de caminos vecinales, ferrocarriles, carreteras para automóviles o transportes rápidos, canales, telégrafos, teléfonos y demás obras de utilidad común, cuando fueren de la incumbencia de las autoridades del Estado, siempre que dichos terrenos, materiales, edificios y aguas, no estén destinados a alguna obra de utilidad pública de mayor importancia;

VIII.—La de predios rústicos o urbanos, que se destinen al establecimiento de Escuelas Agrícolas o Industriales;

IX.—La de predios rústicos o urbanos, siempre que se destinen a la ejecución de obras que aprovechen, de una manera general, al común de uno o varios pueblos, barrios, rancherías, comunidades; de uno o varios Municipios o al Estado.

5.—Podrán ser materia de expropiación por causa de utilidad pública, no sólo el derecho de propiedad sobre los inmuebles, sino todos los demás derechos de que sean susceptibles esos mismos inmuebles.

6.—En los casos a que se refiere la fracción I del artículo 4 y a efecto de no entorpecer el crecimiento de las poblaciones, se establece alrededor de los pueblos o ciudades existentes, una zona expropiable que será de medio kilómetro en la dirección de los vientos en las poblaciones que no excedieren de mil el número de habitantes; de un kilómetro, cuando el número de habitantes fuere mayor de mil y no excediere de diez mil, cuando excediere de esta cifra, la zona expropiable, habrá de ser de dos kilómetros.

7.—La zona a que se refiere el artículo anterior, deberá tomarse de la última casa unida al caserío de la población.

8.—No se llevará a cabo la expropiación cuando los dueños de los terrenos comprendidos en la zona expropiable, espontáneamente o por indicación de la autoridad administrativa, fraccionaren la porción de terrenos necesaria al crecimiento de las poblaciones, tomando como precio para las ventas que deben hacerse a los vecinos de la localidad de que se trate, la parte proporcional que corresponda al valor catastral, aumentado en un diez por ciento y sujetándose a las disposiciones relativas.

### CAPITULO III

De las autoridades facultadas para decretar la expropiación y manera de llevarla a cabo

9.—La declaración de que una obra es de utilidad pública, corresponde:

I.—A los Consejos Municipales cuando las obras se relacionen con la apertura, alineamiento o ensanche de plazas, calles y caminos, dentro de su jurisdicción;

II.—Al Ayuntamiento del Municipio en que va a ejecutarse la obra de que se trate, cualquiera que sea ésta, siempre que afecte al interés del mismo Municipio, o de uno o varios Departamentos, pueblos, barrios, rancherías o comunidades del mismo, si las obras no están comprendidas en el inciso anterior;

III.—Al Ejecutivo del Estado, cuando la obra de pública utilidad, beneficie a dos o más municipios, a pueblos de distintos municipios, o a toda la Entidad Federativa. Igualmente al Ejecutivo del Estado cuando la propiedad afectada pertenezca a distinto Municipio de aquél a que pertenece el poblado que trata de beneficiarse;

IV.—Al mismo Ejecutivo del Estado, cuando la obra vaya a ejecutarse como consecuencia de determinación tomada por alguno de los poderes del propio Estado, obrando dentro de la órbita de sus atribuciones.

10.—Para hacer la declaración a que se refiere el artículo anterior, la autoridad que vaya a decretarla, formará el expediente respectivo, que comenzará por el acuerdo de la misma autoridad, o en su caso, por la solicitud de las autoridades inferiores, de las empresas o particulares interesados. El expediente contendrá los siguientes datos:

I.—La obra que trata de ejecutarse;

II.—La utilidad pública que está destinada a proporcionar;

III.—La identificación clara y precisa de lo que debe expropiarse;

IV.—El nombre del propietario, en caso de ser conocido o la designación de las circunstancias o condiciones en que se encuentra la cosa que va a expropiarse;

V.—Las ventajas que reúne la cosa que trata de expropiarse y que la hacen adecuadas para el objeto a que se destina;

VI.—El valor en que aparezca inscrita la propiedad en los libros fiscales, en caso de que los bienes estén inscritos;

VII.—El día, hora y lugar en que deba verificarse la Junta a que se refiere el artículo 18;

VIII.—Los gravámenes que reporte la propiedad de la que se decreta la expropiación, para lo cual, la autoridad que forme el expediente deberá solicitar previamente del encargado del Registro Público que corresponda, el certificado de gravámenes respectivo.

11.—La autoridad que vaya a hacer la expropiación, en vista del expediente y de los informes de los Ayuntamientos o Consejos Municipales, del juicio de peritos en los casos que sea necesario, hará la declaración correspondiente.

12.—La declaración a que se refiere el artículo anterior, deberá ser fundada, expresando con toda claridad la obra, mejora, o empresa que trata de ejecutarse o establecerse y la propiedad que deba expropiarse.

13.—La declaración de expropiación, para que surta los efectos legales consiguientes, debe publicarse en el Periódico Oficial del Estado, y cuando se estime pertinente, en alguno de los periódicos de más circulación en el municipio de que se trate o en el Estado, y se fijará igualmente, un aviso en la parte más visible de las Casas Consistoriales de los Municipios en los que se ha de ejecutar la obra. Se exceptúan de la formalidad de la publicación en el Periódico Oficial, las expropiaciones a que se refiere la fracción I del artículo 4.

14.—Cuando se conozca el domicilio del propietario de la cosa, se le comunicará, por medio de oficio, el acuerdo respectivo.

15.—La declaración de utilidad pública hecha por los Ayuntamientos o la negativa de los mismos para hacerla, podrá ser recurrida por los interesados o sus legítimos representantes ante el Ejecutivo del Estado, y, en tanto que éste no resuelva en definitiva, no se tendrá por firme la declaración.

La resolución del Ejecutivo del Estado, que será dictada en un plazo no mayor de treinta días, y que deberá llenar los requisitos marcados por el artículo 12 de la presente ley, se publicará en el Periódico Oficial.

16.—Será nulo y de ningún valor todo contrato de venta, donación, arrendamiento, hipoteca, constitución de servidumbre, usufructo, y, en general, toda estipulación que restrinja o altere el derecho de los propietarios o sus causahabientes, sobre los inmuebles sujetos a expropiación, cuando dichos contratos se celebren después de la fecha en que el Periódico Oficial, haya publicado la declaratoria a que se refiere el artículo 10, o bien la iniciativa de ley, por la que un Ayuntamiento o el Gobernador del Estado, soliciten del Congreso Local la autorización del gasto correspondiente a una obra o después de que el mismo Periódico publique las disposiciones, bien sean del Poder Legislativo o de la Autoridad Administrativa, que prevengan la ejecución de la obra de utilidad pública que diere lugar a las expropiaciones de que se trate.

17.—La nulidad de que habla el artículo anterior no tendrá lugar cuando el contrato se haga con expresa autorización de la autoridad que haya declarado la expropiación, que haya hecho la iniciativa

correspondiente o que provenga de la autoridad que haya dictado la disposición dentro de sus facultades, de la que se derive forzosamente que determinados bienes deben expropiarse.

#### CAPITULO IV

##### Justiprecio de la propiedad

18.—Diez días después de publicada en el Periódico Oficial la declaración de utilidad pública de la obra de que se trate y de la necesidad de ocupar el inmueble, deberá celebrarse una junta en la oficina de la autoridad que haya hecho la declaración o la que legalmente la represente, a efecto de determinar el precio de la indemnización que deba pagarse al propietario de la cosa expropiada y forma en la cual deberá verificarse el pago. Si no se hiciera publicación en el Periódico Oficial, la junta se celebrará quince días después de notificado el propietario y fijado el aviso a que se refiere el artículo 13.

A la junta a que se refiere el presente artículo, podrá concurrir el interesado personalmente, o por medio de apoderado jurídico, suficientemente instruido, así como la empresa o autoridad interesadas y del resultado de la junta se levantará una acta que firmará la autoridad que la presida y el interesado.

19.—Si por cualquier circunstancia estuviere incapacitado legalmente para contratar el propietario del inmueble que se trata de expropiar y no tuviese persona que legalmente lo represente o no compareciere, se entenderán las diligencias con el Ministerio Público.

20.—Cuando no fuere conocido el propietario, o se ignore su paradero, se le citará por medio del Pa-

riódico Oficial y de otro de los de mayor circulación, para que comparezca dentro de un término que no podrá exceder de dos meses. Si no comparece, la diligencia se entenderá con el Ministerio Público.

21.—El término a que se refiere el artículo anterior, puede ampliarse equitativamente, hasta por un mes, en razón de las distancias a que se encontrare el predio del lugar en que deba celebrarse la junta a que el mismo artículo se contrae.

22.—Cuando la declaración de expropiación hubiere sido hecha por la autoridad municipal y dicha resolución hubiere sido recurrida ante el Gobierno del Estado, dentro de los diez días después de su publicación, éste, después de revisado el expediente, lo devolverá al Ayuntamiento que corresponda, para que ante él se ejecute lo resuelto por el Ejecutivo.

23.—El propietario de los bienes, objeto de la expropiación, está obligado a manifestar en la junta a que se refiere el artículo 18 los gravámenes que reporte y los contratos de arrendamiento constituidos en los bienes de que se trata.

24.—Si el propietario no hace la manifestación de que habla el artículo anterior, será responsable para con los terceros interesados.

25.—La autoridad expropiadora en ningún caso se hará responsable para con los terceros por mayor cantidad de la que importe el precio de la expropiación.

26.—Una vez que por la manifestación del propietario o por cualquiera otra causa sean conocidas las personas que indirectamente están interesadas en la indemnización, serán citadas para que dentro de diez días hagan valer sus derechos. Si estas personas no fueren conocidas o se ignore dónde se hallan, se citarán por medio de tres publicaciones en el Periódico

dico Oficial y cinco días después de la última publicación en caso de que no se presenten, se continuará el procedimiento, haciéndose constar en el expediente la citación y la falta de comparecencia.

27.—Cuando fuere conocido el domicilio del propietario, la notificación se hará en los términos del artículo 14 y en caso de que éste no se conozca, en el predio que trata de expropiarse; de no encontrarse en él a persona alguna con quien entender la notificación, ésta se entenderá con el vecino inmediato.

28.—Cuando no se presente el propietario o propietarios por sí o por medio de apoderado a la junta a que se refiere el artículo 18 se levantará por la autoridad respectiva, una acta haciendo constar esa circunstancia. El Agente del Ministerio Público representará en este caso al propietario.

29.—Salvo convenio por cantidad menor, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución General de la República, el precio que se fije como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad, que, como valor fiscal de ella, figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, aumentando un diez por ciento, ya sea que el valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él, de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esa base.

30.—Cuando hubiere habido alteración en el precio que figure en los registros catastrales a instancias del propietario o de su representante, en los seis meses anteriores a la fecha en que haya decretádose la expropiación, se fijará como precio para la indemnización, la cantidad que figure antes del aumento, salvo el caso en que el propietario comprobare que el aumento es debido a mejoras en la finca,

en cuyo caso dichas mejoras quedarán sujetas a dictamen pericial.

31.—El precio a que se refieren los artículos anteriores, será el que se fije de una manera definitiva cuando no pudiere haber un avenimiento con el propietario o los propietarios de las cosas de que se trate o éstos no hubieren concurrido a la junta citada para el efecto del avenimiento. La determinación que se dicte a este respecto, deberá hacerse sabor al interesado personalmente o en su caso, en la forma prescrita por el artículo 27 de la presente ley.

32.—Cuando la cosa expropiada hubiere alterado su valor posteriormente a la fijación del valor fiscal, en razón de mejoras que se hayan llevado a cabo en ella, siempre que esas mejoras hubieren sido denunciadas al fisco, o cuando también con posterioridad a la fijación del valor fiscal hubiere sufrido deméritos de consideración a consecuencia de incendios, derrumbes o por cualquier otro motivo, el valor se fijará por peritos, en los términos que se prescriben en esta ley.

33.—Lo dispuesto en el artículo anterior se observará igualmente, cuando por tratarse de una parte sólo de la propiedad registrada en los libros fiscales, no sea posible determinar con precisión el valor que le corresponda a la parte expropiada, ni se haya logrado un avenimiento acerca de él; pero los peritos, en estos casos tomarán como base para el dictamen relativo, el precio a que se refiere el artículo 29.

34.—El precio de indemnización de las cosas que se expropian y no estén registradas en los libros fiscales, se hará siempre por peritos, sin perjuicio, tratándose de bienes inmuebles, de las acciones penales y civiles que competan.

## CAPITULO V

## Procedimiento judicial para fijar el precio de las indemnizaciones

35.—En los casos de los artículos anteriores, declarada y fundada administrativamente la expropiación y siempre que no haya avenimiento con el propietario respecto al monto de la indemnización, se consignará el asunto al Juzgado de Primera Instancia que corresponda, por la autoridad expropiadora, designando ésta, desde luego su perito. El juez requerirá al propietario para que dentro de tres días haga igual designación y hecha ésta, se hará saber en el acto a los dos peritos sus respectivos nombramientos para la aceptación y protesta en su caso. Después de la aceptación no puede renunciarse el nombramiento.

36.—Si el propietario se resistiere a verificar el nombramiento de perito y no contesta la notificación que al efecto se le haga, el Juez de oficio o a instancias del Ministerio Público, fijará un nuevo plazo de 48 horas al resistente, para que verifique tal nombramiento, apercibiéndolo de que en caso contrario, servirá de base para la indemnización, el avalúo del perito nombrado por la autoridad. Este apercibimiento se hará efectivo inmediatamente después de que expire el segundo plazo, sin necesidad de promoción alguna.

37.—Cuando fuere desconocido el domicilio del propietario, la notificación se mandará hacer en los términos del artículo 27, publicándose además los edictos a que se refiere el artículo 68 del Código de Procedimientos Civiles.

38.—En los casos a que se refiere el artículo an-

terior, el Juez, en tanto se presenta el interesado o su legítimo representante, le nombrará un procurador que lo represente.

39.—Si el perito nombrado por el propietario no acepta el cargo, el Juez de primera instancia fijará la indemnización, según el avalúo presentado por el perito nombrado por la autoridad.

40.—Aceptado el nombramiento por ambos peritos, éstos quedan obligados a presentar sus avalúos, dentro de ocho días, contados desde la fecha de sus respectivos nombramientos y si no lo verificaren, el Juez les impondrá una multa de cinco a veinticinco pesos diarios, por todo el tiempo que se excedan de dichos ocho días; si transcurrieren otros ocho días sin que se hubiere presentado más que uno de los avalúos, el Juez hará efectiva la multa y fijará la indemnización sobre la base del avalúo que se ha exhibido, pero si no hubiere ninguno, se hará constar así y se procederá a nombrar un solo perito por el Juez, sin que puedan ya tomarse en consideración los avalúos que se presenten después de los dos plazos a que se refiere este artículo.

41.—Los peritos, sin tener en cuenta el precio estimativo, tomarán en consideración las circunstancias siguientes:

- I.—El valor fiscal de la propiedad;
- II.—El valor real de las mejoras que se hubieron hecho en ella, así como, en su caso, los deméritos que hubiere sufrido la propiedad de que se trata;
- III.—El valor proporcional que corresponda al terreno o edificio, cuando sólo vaya a ocuparse parte de él;
- IV.—El mayor o menor daño que la enajenación ocasione a los interesados y la mayor o menor extensión de perjuicios que éstos sufran;

V.—La naturaleza y objeto de la obra de utilidad.  
 VI.—La existencia de arrendamientos, servidumbres, gravámenes y otros cargos que den motivo a indemnizaciones distintas de las del propietario;

VII.—El aumento o disminución del valor que por causa de la obra proyectada, pueda alcanzar el resto de la propiedad;

VIII.—La cantidad pedida por los interesados y la ofrecida por el que solicita la expropiación.

42.—Para la práctica del avalúo, si no estuvieren de acuerdo los peritos, se observarán las reglas siguientes:

I.—Si la diferencia de valores no excediere de un diez por ciento, se tomará un promedio para fijar la indemnización;

II.—Si la diferencia excediere de un diez por ciento, el Juez nombrará a un tercero, quien presentará su avalúo sin tomar en consideración los otros dos;

III.—Si el avalúo del tercero estuviere de acuerdo con alguno de los otros dos avalúos, éstos servirán de base para la resolución judicial;

IV.—Si el avalúo del tercero difiriese en menos de un diez por ciento, respecto de cualquiera de los presentados con anterioridad, se tomará un promedio entre ambos avalúos;

V.—Si entre el avalúo del tercero y cualquiera de los otros dos no hubiere una diferencia de más de un diez por ciento, el Juez, en vista de las consideraciones que sirvan de fundamento a cada uno de los tres avalúos, fijará la indemnización que creyere de justicia.

43.—Dentro de cinco días después de presentados los avalúos, el Juez que conozca del asunto dictará resolución fijando en definitiva el precio de la indemnización.

## CAPITULO VI

## El pago de la indemnización

44.—El pago de la indemnización, se hará de preferencia en los términos que hubieren sido convenidos entre la autoridad expropiadora y el expropiado o su legítimo representante y el acta que se levante consignando los términos convenidos tendrá en todo caso, fuerza ejecutiva para ambas partes contratantes, sin perjuicio de consignarlo en escritura pública cuando se trate de bienes inmuebles.

45.—En los casos de que ya sea por no comparecer la persona expropiada, por sí o por medio de representante legítimo o apoderado jurídico o porque se negare en cualquier forma a entrar en arreglos, fijado que sea el precio de la indemnización, se determinará la manera de hacer los pagos, pudiéndose, para este efecto, señalar un plazo que no exceda de diez años, siempre que se garantice el pago de manera bastante y con arreglo a las prescripciones de la ley civil.

46.—En el caso de convenio con el interesado acerca de la garantía que deba prestarse, se estará al acuerdo de las partes. La garantía estará otorgada de preferencia con la misma cosa expropiada, si no sufre demérito y queda en condiciones de ser restituida la suficiencia de dicha garantía será calificada por el Juez, oyendo, previamente, al Ministerio Público y a la persona expropiada, para lo cual, llevado que sea el expediente, lo pondrá a la vista de las partes, por tres días comunes para que expongan lo que a su derecho convenga. En caso de que alguna de las partes manifestare tener que rendir alguna prueba, la propondrá desde luego, y,

el Juez, en vista de ella mandará citar a una audiencia dentro de los tres días siguientes, y en ella presentarán los interesados las pruebas que estimaren pertinentes, y sin más trámite, en la misma audiencia pronunciará el Juez la resolución que corresponda.

47.—En el expediente judicial relativo a las expropiaciones, los Jueces no podrán ser recusados.

48.—Contra la resolución judicial que fija la indemnización, no podrá interponerse recurso alguno.

49.—El capital que se reconozca a los expropiados desde la fecha en que se fije la indemnización y se establezca el término y forma en que deberán hacerse los pagos hasta que sea totalmente pagada, producirá un interés que en ningún caso podrá exceder del interés legal que sólo deberá cubrirse por las cantidades insolutas.

50.—Salvo los casos de convenio entre las partes o del otorgamiento de garantía bastante para responder de las cantidades que importen los bienes expropiados, a nadie podrá obligársele a hacer entrega definitiva de ellos a las autoridades expropiadoras, las que fijada la indemnización, podrán entrar en posesión provisional de la cosa, siempre que no se ejecute en ella obra alguna que disminuya su valor.

## CAPITULO VII

### Disposiciones Generales

51.—Fijada la indemnización por el valor fiscal de la cosa, se procederá al otorgamiento de la escritura que corresponde con arreglo a la ley, poniéndose desde luego la cosa a disposición de la autoridad,

empresa o particular que hubiere solicitado la expropiación y el precio a la del expropiado.

52.—Si el expropiado se negare a entregar la cosa, a recibir el precio o a otorgar la escritura correspondiente, se consignarán los hechos al Juez de primera instancia que corresponda, remitiéndole copia certificada de lo conducente, y, esta autoridad requerirá a la persona de que se trata para que dentro del término improrrogable de cinco días, verifique los hechos que se niega a ejecutar, y, en caso de que, pasado el término no lo hiciere, ordenará que se deposite el dinero, se dé posesión al interesado por la autoridad, de la cosa expropiada y en su oportunidad, firmará, a nombre del expropiado la escritura correspondiente, sujetándose a la ley procesal en el capítulo relativo a la ejecución de sentencias.

53.—Cuando el precio de la indemnización hubiere sido fijado judicialmente, en la resolución que se dicte aprobándolo, se ordenará que se haga al expropiado la notificación a que se refiere el artículo anterior y se seguirá en su caso, el procedimiento que el mismo artículo determina.

54.—Los actos de expropiación por causa de utilidad pública referentes a inmuebles, están sujetos a inscripción en la respectiva oficina del Registro Público, cualquiera que sea su cuantía y estarán exceptuados de los derechos del Registro, siempre que sea el Estado o el Municipio los que ejecuten las obras de utilidad pública y no empresas o particulares.

55.—Si pasaren seis meses después de que se haya declarado la utilidad pública, y, en su caso, se haya publicado dicha declaración, sin que se fije el precio de la indemnización que debe pagarse, y sin que se hayan promovido las diligencias judiciales

correspondientes; el propietario tendrá derecho a disponer de la cosa como si no se hubiere hecho declaración alguna; pero si la demora depende del propietario o de sus legítimos representantes, ya sea de un modo directo o indirecto, antes de vencer el término se hará la declaración correspondiente de ser imputable la demora al propietario y del precio de la expropiación, pasados los seis meses, se descontará un diez por ciento que habrá de quedar a beneficio del Fisco.

56.—Cuando la expropiación deba llevarse a cabo por particulares en virtud de concesión, dichas particulares deberán recurrir a la autoridad administrativa para que se haga la declaración respectiva, sujetándose a los preceptos contenidos en la presente ley.

#### TRANSITORIOS:

1º.—Quedan derogadas todas las leyes anteriores en cuanto se opongan a la presente.

2º.—Esta ley comenzará a surtir sus efectos desde la fecha de su publicación.

El Gobernador hará publicar y cumplir la presente disposición.

Dada en el Palacio del Departamento Legislativo, en Puebla de Z., a 14 de enero de 1920.—S. Cabrera, D. P.—Juan P. Ramírez, D. S.—Pedro Torres, D. P. S.—Rúbricas.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Palacio del Poder Ejecutivo, Puebla de Zaragoza, 16 de enero de 1920.—El Gobernador del Estado, Alfonso Cabrera.—El Secretario General de Gobierno, Miguel Moto.

### LEY DE LA FACULTAD ECONOMICO-COACTIVA

(Reglamentaria del Artículo 108 de la Constitución Política del Estado).

NOTA.—Esta Ley sólo es aplicable a los adeudos en favor de los municipios, de acuerdo con el artículo 2º transitorio de la Ley de Hacienda vigente en el Estado.

JOSE MIJARES PALENCIA, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla, a los habitantes del mismo sabed:

Que por la Secretaría del H. Congreso del Estado, se me ha dirigido el siguiente

#### DECRETO:

El XXX Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla, decreta la siguiente

### LEY ORGANICA DEL ARTICULO 108 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO, SOBRE EJERCICIO DE LA FACULTAD ECONOMICO-COACTIVA

#### CAPITULO I

##### Disposiciones Generales

Artículo 1.—Las Oficinas Recaudadoras del Gobierno del Estado están investidas de la facultad econó-