

EL PROBLEMA DEL AGUA EN MONTERREY

INTRODUCCION

Entre los múltiples problemas que la ciudad de Monterrey ha debido enfrentar en su acelerado proceso de crecimiento, el abastecimiento de agua es quizás uno de los más grandes y significativos, sobre todo porque ésta es un factor primordial no sólo para satisfacer las necesidades de su explosivo crecimiento demográfico, sino elemento esencial para la producción industrial. Si además consideramos las condiciones climatológicas de la región, zona semiárida con temperaturas que alcanzan los 40°C en los meses de verano y en donde la lluvia y por consiguiente las fuentes acuíferas naturales escasean, tendremos una idea de la dimensión del problema. Pero la historia de la batalla por la obtención de agua en Monterrey adquiere además singular interés para la investigación que realizamos, porque pone de manifiesto las dificultades de coordinación y entendimiento entre las instancias gubernamentales de distinto nivel, así como la ingerencia de los grupos económicamente poderosos.

Dada la limitación de tiempo para utilizar fuentes de primera mano y después de revisar la bibliografía disponible sobre el tema, decidimos traducir y sintetizar el trabajo de investigación realizado por Vivienne Bennet entre 1982 y 1986, por considerar que tanto el tipo de fuentes que emplea como el análisis que realiza, aportan importantes elementos a la discusión del tema que nos ocupa. Para la información más reciente se utilizan datos proporcionados por las instituciones responsables. La organización y el enfoque del análisis son responsabilidad del equipo de investigación.¹

¹ Vivienne Bennet. *Urban water services and social conflict: The Water Crisis in Monterrey Mexico 1973-1985*, Tesis doctoral presentada en la Universidad de Texas en Austin en agosto de 1987, y resultado de una investigación realizada en Monterrey entre 1982 y 1986. Decidimos citar fuentes que ella misma emplea a fin de validar los datos.

EVOLUCION DEL PROBLEMA

Como señalamos anteriormente, Monterrey es una ciudad que se desarrolla a partir de los procesos de industrialización que se iniciaron a fines del siglo pasado. Sólo hasta 1909 la ciudad cuenta con un sistema municipal de agua. Este sistema fue desarrollado por una compañía canadiense: MacKenzie Mann & Sewer Co. de Toronto, contratada por el gobierno del estado. El sistema original estaba planeado para servir a una eventual población superior a los 200 mil habitantes, aunque en esos años la población llegaba apenas a 86 mil.

Durante los primeros 20 años, Monterrey contó con el mejor servicio de México. Sin embargo, la compañía falló en su obligación contractual de incrementar la red citadina en proporción al crecimiento de la ciudad. Para 1940 la población de Monterrey había ascendido a 212 mil habitantes quienes, según los cálculos originales, requerían de un abastecimiento de 490 litros por segundo. De hecho el flujo de agua era entonces de 673 litros por segundo; sin embargo, ya desde entonces la compañía registraba pérdidas de agua. En esos años éstas ascendían al 40% del total debida a posibles fugas o a fallas en los medidores, por lo que el abasto real era de 409 litros por segundo. Además, con el crecimiento de la actividad industrial y comercial, las necesidades habían aumentado y en realidad se requerían de 1,104 litros por segundo.²

En 1946 la Cámara de Comercio reportaba que "sólo el 50% de los habitantes de Monterrey reciben agua potable del sistema municipal"³. Por otro lado las empresas habían empezado a resolver por

² Anteproyecto de abastecimiento de agua potable para la ciudad de Monterrey, documento del CAPM, 1949.

³ Cámara Nacional de Comercio de Monterrey, *Estudio del problema de agua y drenaje en la ciudad de Monterrey*, Monterrey, 1946.

su cuenta el problema perforando sus propios pozos y construyendo redes de distribución, sobre todo en aquellos casos que se encontraban en áreas donde la compañía no hacía llegar su servicio.

A principios de los cuarenta surgió un conflicto entre el gobierno del estado y la compañía de agua, que llegó incluso al Tribunal Superior de Justicia. Este falló en favor del gobierno del estado de Nuevo León quien finalmente compró la compañía de agua a sus dueños con un préstamo otorgado por la Nacional Financiera. La administración de la misma quedó en manos del departamento de crédito del Banco Mercantil de Monterrey. Evidentemente éste no era el administrador apropiado para un sistema municipal de agua.

Para fines de los cuarenta y principios de la siguiente década, la ciudad atravesaba por una aguda crisis, agravada por una prolongada sequía que abatió la principal fuente de agua con que contaba la ciudad: la galería de San Jerónimo ubicada al poniente de Monterrey, debajo del lecho seco del Río Santa Catarina que atraviesa la ciudad. Esta se quedó sólo con el agua que provenía de la Estanzuela, al sur de Monterrey, cuya producción era apenas de 30 litros por segundo. En un plan de emergencia se perforaron pozos en diferentes partes de la ciudad. En 1948 el racionamiento de agua fue impuesto por primera vez en la historia de Monterrey. Una nueva galería construida por la Secretaría de Recursos Hidráulicos (Gobierno Federal) en la Huasteca localizada al poniente de la ciudad, empezó a aportar 770 litros por segundo en 1954.

El departamento de crédito del Banco Mercantil de Monterrey no estaba capacitado para llevar a cabo los estudios necesarios para expandir el sistema de agua municipal. Por otro lado ni la ciudad ni el gobierno del estado contaban con departamentos dedicados a la planeación de la infraestructura hidráulica. Finalmente en 1954, el Presidente de México decretó la creación de la Comisión de Agua Potable de Monterrey (CAPM) como una "institución pública descentralizada", por lo cual a pesar de su carácter de agencia gubernamental, ésta funcionaría en forma autónoma, al margen del control del gobierno del estado o de la Federación.

La nueva Comisión estaría administrada por una Junta Directiva compuesta de cinco representantes del gobierno (del gobierno del estado de Nuevo León, de la ciudad de Monterrey, del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BANHUOPSA), de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SARH) y de la Secretaría de Salubridad y Asisten-

cia), tres representantes del sector privado (de la Cámara de Comercio de Monterrey, de la Cámara de la Industria de Monterrey y de la Cámara de Bienes Raíces de Monterrey) y un representante de los residentes de Monterrey.

También en 1956 fue creada la compañía de Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM) que estaría a cargo de la distribución y mantenimiento de la red municipal, así como del cobro de las cuotas. La Comisión de Agua Potable por su parte se dedicaría a los trabajos de planeación y diseño de los proyectos necesarios para incrementar el abasto, así como de gestionar y obtener el financiamiento requerido. En la práctica, SADM llegó a ser la autoridad sobre el agua de Monterrey mientras que CAMP se convirtió en su departamento de planeación e investigación. La Compañía de Servicios de Agua y Drenaje estaría controlada por una Junta Directiva con la misma composición que la de la Comisión.

Los estudios realizados por la CAPM contribuyeron a obtener agua de muy diversas fuentes. Posteriormente en 1956, la CAPM, junto con el Grupo Industrial Monterrey, desarrolló un proyecto para construir un dique en una presa llamada Presa de la Boca, para abastecer de agua a la industria. Los industriales deberían a cambio ceder algunos de sus pozos y manantiales al sistema de agua potable. El Presidente de la República, Adolfo Ruiz Cortines, aprobó el proyecto y autorizó la aportación de 35 millones de pesos para la construcción de la cortina. Los industriales contribuyeron con 60 millones de pesos para la construcción de una planta de tratamiento de agua, las estaciones de bombeo y el acueducto que traería el agua a Monterrey. Sin embargo, ésta empezó a llegar hasta 1965 por retrasos en la construcción.

De hecho durante toda la década de los cincuenta, continuó el racionamiento del agua en la ciudad, ya que los proyectos desarrollados por la Comisión no entraron en funcionamiento sino hasta 1958-1959. En 1957 la falta de agua provocó un levantamiento en uno de los más populosos barrios de Monterrey, el gobernador del estado tuvo que pedir prestados tubos de acero a PEMEX (Petróleos Mexicanos) para traer agua de los dos túneles de infiltración que se estaban construyendo. Estos se colocaron sobre la superficie como una medida de emergencia.⁴

Entre 1950 y 1960 el abasto de la ciudad se había duplicado, pero también se había duplicado su

⁴ Comisión de Agua Potable de Monterrey, *Manual de organización*, Monterrey, 1981.

población, por lo que apenas se superaba el consumo per cápita de 1950. Sólo el 55.9% de los habitantes de la ciudad eran servidos por el sistema municipal de agua potable.

La década de los sesenta se caracterizó por una situación contradictoria; por un lado la población creció a una tasa del 5.4%, la más alta del país, mientras que los trabajos de expansión de la infraestructura para el abastecimiento del sistema de agua fueron prácticamente nulos. Durante toda la década, tanto la Comisión de Agua y Drenaje, como la Secretaría de Recursos Hidráulicos, estuvieron haciendo estudios y proponiendo la construcción de presas en diversos puntos de los alrededores de la ciudad, pero las propuestas de cada una de estas dependencias nunca coincidieron, rechazando una lo que proponía la otra⁵. Detrás de estos desacuerdos se ocultaba un conflicto con el Gobierno Federal que impidió que la CAPM recibiera financiamiento de éste o la autorización para obtener recursos por otra vía. Ante el desacuerdo de dichas instituciones, ninguno de los proyectos se puso en práctica. Los argumentos en contra de ambas partes se referían a la distancia o los costos, o los posibles problemas con los agricultores, como en el caso de la Presa Falcón.

El único proyecto que se concretó en la primera mitad de la década, fue el que se realizó entre el Grupo Industrial de Monterrey y la CAPM, para volver potable el agua de la presa de la Boca. Los industriales la cedían a cambio de la utilización del agua residual del sistema de la ciudad. El gobernador Livas logró obtener un préstamo de 34 millones de pesos de BANHUOPSA para la construcción de plantas potabilizadoras, pero la agudización de la crisis fue tal que estas medidas resultaron insuficientes.

Cuando el gobernador Livas concluyó su mandato en 1967, la población de Monterrey era de 1,022,907 habitantes, 1.37 veces más grande que en 1961. El abastecimiento de agua había ascendido a 2,834 litros por segundo, sin embargo la compañía registraba una pérdida de agua del 32.5% del total, por lo que el abastecimiento real era de 1,913 litros por segundo. Solamente el 66.8% de la población estaba conectada al sistema municipal, dejando a 340 mil personas depen-

⁵ Propuestas en 1964 de la SARH: Presa Independencia, Presa Cerro Prieto y Presa Libertad; de la CAPM: Presa Falcón. En 1966, propuestas de la SARH: Presa Prudencia, Presa Cerro Prieto, Presa Libertad; de la CAPM: Presa Río Salinas, Presa Río San Juan o en la confluencia de los ríos San Fernando y Purificación, así como traer agua de la Presa Falcón o del Río Bravo. En 1967 la CAPM propone la Presa Icamole e insiste en traer agua de la Presa Falcón o del Río Bravo.

dientes de camiones-pipa o tanques colectivos; además el resto de la ciudad fue sometida al racionamiento durante los meses de verano.

El análisis que Vivenne Bennett hace de las actas de la Comisión de Agua Potable, nos deja saber que un conflicto se suscitó a raíz del creciente control que la iniciativa privada o concretamente el Grupo Monterrey, venía adquiriendo sobre la empresa a través de la designación de sus directores ejecutivos. Por ejemplo, en 1966 el director en turno, representante de la SARH, fue sustituido por el representante de la Cámara de Bienes Raíces de Monterrey, en sus funciones ejecutivas. Ya desde 1965, el Secretario de la SARH se había reunido con Roberto Garza Sada, uno de los miembros de la Junta Directiva, y además uno de los líderes industriales del Grupo. Según las actas, éste reportó a la Comisión que la SARH no podía ayudar a resolver los problemas de agua en Monterrey porque el decreto de creación de la CAPM de 1954 señalaba que sus responsabilidades debían limitarse a la planeación, siendo prerrogativa de la Secretaría la aprobación y ejecución de las obras. Por consiguiente, a menos que la CAPM se reorganizara formando un comité ejecutivo con tres representantes de la SARH y tres representantes del sector privado de Monterrey, la Secretaría no tendría nada más que ver con los problemas de agua de Monterrey.⁶ Evidentemente la alusión al supuesto incumplimiento de normas después de 11 años de vigencia del decreto, ponía de manifiesto el desacuerdo producto de la pérdida de control por parte de la Secretaría y el creciente poder del sector privado sobre la compañía de agua.

Aunque inicialmente la Junta Directiva de la CAPM reconoció la necesidad de ceder al ultimátum de la Secretaría, en los hechos no lo hizo. Al contrario, creó en 1966 un comité ejecutivo con dos miembros que vincularían a la CAPM con Servicios de Agua y Drenaje, pero ambos eran representantes del grupo industrial regiomontano. Con la llegada en 1968 de Eduardo Elizondo a la gubernatura, personaje más próximo a los empresarios regiomontanos que al Presidente de la República, pareció ponerse en evidencia la fuerza del grupo Monterrey frente al Gobierno Federal; sin embargo, las diferencias entre la SARH y la CAPM continuaron. Esta última insistía en traer agua de la presa Falcón, mientras que la Secretaría argumentaba que iba en contra de la política nacional mover agua del norte al sur, como sería en el caso de la presa Falcón. Les ofreció en cambio proporcionar 10 mil litros por segundo de una nueva

⁶ Actas de la Comisión de Agua Potable 6-21-1965 y 8-26-1965.

presa que se construía en el vecino estado de Tamaulipas: la Presa las Adjuntas.⁷ El Presidente Díaz Ordaz reiteró este ofrecimiento; sin embargo, el agua nunca llegó.

La industria por su parte había logrado subsistir a la crisis del agua, resolviendo su problema al margen del sistema municipal. Mientras que en 1950 Servicios de Agua y Drenaje reporta contar con 250 contratos industriales, en 1965, después de 15 años de permanente expansión industrial, sólo tenía 118 contratos de este tipo, lo que significa que muchas empresas disponían de sus propios pozos.⁸ De hecho varios industriales que tenían sus fábricas en las proximidades de la Huasteca, al poniente de la ciudad, utilizaron la influencia de Roberto Garza Sada, líder industrial y miembro de la Junta Directiva como señalamos, para manifestar su preocupación, dado que si la ciudad continuaba explotando el agua de la Huasteca, podría bajar el nivel de sus pozos.⁹

Otra manera en que las industrias resolvieron su problema fue a través de la construcción de plantas para el tratamiento del agua residual; sin embargo, sólo las industrias más grandes fueron capaces de hacer esto debido a su alto costo. Cuatro plantas se construyeron entre 1956 y 1963, tres de las grandes industrias y una de la Comisión Federal de Electricidad, con una capacidad total de 512 litros por segundo.

Las características del sistema municipal de agua produjeron una inesperada consecuencia: el desarrollo de un sistema dual para la ciudad de Monterrey. Por un lado estaba el sistema municipal que proveía con un servicio ineficiente a los consumidores domésticos, a la pequeña industria y al comercio. Por otro lado, la industria desarrolló un sistema de extracción que escapaba a cualquier forma de control o registro. La autonomía de la industria sobre su abastecimiento de agua tuvo su origen en este período y continuó hasta fecha reciente a pesar de ir en contra de lo estipulado por la ley estatal y federal.

En septiembre de 1968 BANOBRAS (el nuevo nombre para BANHUOPSA) aprobó recursos para desarrollar algunos proyectos para obtener agua del subsuelo y extender las redes de distribución. La mitad de estos fondos vendrían del Banco Inter-

americano de Desarrollo (BID). Este autorizó un préstamo de 12.5 millones de dólares que llegó a fines de 1970, el resto lo proporcionarían la SARH y los bancos locales. Sin embargo, todas estas medidas eran poco más que paliativos, ya que el problema real de abastecimiento seguía sin solución.

Monterrey entró a la década de los setenta con los mismos problemas que venía arrastrando desde 1950. Su población se había más que triplicado desde entonces; de hecho entre 1967, período en que Eduardo Elizondo inició su mandato, y 1970 la población había crecido en un 17%, y aunque el abastecimiento de agua aumentó en un 30%, el porcentaje de la población atendida por el sistema municipal se incrementaba apenas en un 6.8%. Es decir, que el 28.6% de los pobladores no contaba con el servicio de agua potable en su domicilio. Aunque esta cifra era muy inferior al 44.1% que prevalecía en 1960, en términos absolutos la población no atendida había pasado de 313,427 personas en 1960 a 341,761 en 1970, cifra todavía considerablemente elevada, además del racio-namiento crónico a que era sometida el resto de la población.

La década de los setenta se caracterizó, como señalamos en otro lado, por una gran inestabilidad política, en donde el movimiento por la autonomía universitaria, la lucha por la posesión de la tierra y las movilizaciones sindicales, conmocionaron la ciudad. El gobernador Elizondo se vio envuelto en el conflicto universitario al asumir una postura rígida frente a las demandas del movimiento e intentar imponer una ley orgánica, la cual, a pesar del reconocimiento explícito de la autonomía, permitía cierta ingerencia gubernamental en los asuntos internos de la Universidad. Mientras que el sector privado dio todo su apoyo a Elizondo, el Presidente de la República, Luis Echeverría, buscando quizás borrar la imagen negativa dejada por los acontecimientos ocurridos en la ciudad de México en octubre de 1968, pareció colocarse del lado de los universitarios, y en mayo de 1971 envió al Secretario de Educación, quien nombró una comisión para que revisara la ley. Cuando ésta presentó una versión totalmente distinta a la propuesta por Elizondo, el gobernador presentó su renuncia. Luis M. Farfás, nombrado gobernador por la legislatura del estado logró solucionar el conflicto. Sin embargo, estos hechos parecían mostrar de nueva cuenta los desacuerdos entre los grupos dominantes de la localidad y el Gobierno Federal. Respecto al problema del agua, el gobernador interino no pudo hacer mucho en los dos años y cuatro meses en que ocupó el cargo; sino terminar los proyectos iniciados por Elizondo.

⁷ Actas de la Comisión de Agua Potable 2-1-1968, 4-29-1968, 4-1-1968, 3-4-1968, 5-27-1968.

⁸ Centro de Investigaciones Económicas. *El problema del agua en Monterrey*, Monterrey, Facultad de Economía, UANL, 1965.

⁹ Actas de la Comisión de Agua Potable de Monterrey, 4-30-1962.

En 1973, año en que llegó a la gubernatura Zorrilla Martínez, la población de Monterrey rebasaba los 1.4 millones de habitantes. La ciudad recibía entonces 4,884 litros por segundo con una pérdida del 35%, por lo que el abastecimiento era en realidad de 3,175 litros por segundo.¹⁰ El abastecimiento de agua se había incrementado en un 65% desde 1967, mientras que la población había crecido en un 37% en el mismo periodo. Casi el 80% de los habitantes se encontraban conectados al sistema municipal. Estas mejoras fueron el resultado de los proyectos realizados por la SARH para obtener agua del subsuelo. Sin embargo, 228 mil personas carecían todavía del servicio de agua potable, y el racionamiento continuaba en los meses de verano.

Entre 1973 y 1977 las inversiones en infraestructura ascendieron hasta obtener su punto culminante en 1974 con una inversión de 133 millones 950 mil pesos, para descender después hasta llegar a cero en 1977. Las inversiones fueron tan limitadas que los servicios de agua se deterioraron para la mayoría de la población. Al mismo tiempo la situación financiera de la Compañía de Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey se vio igualmente afectada: el porcentaje de sus ingresos dedicado a pagar los intereses de los préstamos recibidos, se elevó del 11 al 60 por ciento. La devaluación del peso en 1976, prácticamente dobló la deuda externa de la compañía. Aunque el BID había otorgado un segundo préstamo, el dinero estuvo disponible hasta 1978; sin embargo la compañía debió empezar a pagar los intereses desde 1976. Si a esto añadimos que en esta fecha el 45% del agua servida no era registrada por los medidores, lo que significa que casi la mitad del suministro se perdía o era distribuido gratis, tendremos una idea de la situación por la que atravesaba la empresa. A fines de 1977, SADM tenía un déficit de 144 millones de pesos (6.4 millones de dólares).¹¹

En el verano de 1977 Monterrey sufrió una extrema escasez de agua. La Junta Directiva de la Comisión acordó proseguir con una serie de proyectos apro-

bados por el BID para incrementar el abasto de agua, expandiendo la capacidad de los acueductos y extendiendo las redes de distribución. Al mismo tiempo se desarrolló un plan para reducir las pérdidas de agua del 45% que prevalecía en ese año, al 20% del total.¹²

El control del sector privado sobre la compañía se manifestó en este periodo por la orientación de los proyectos. Casi el 50% de las inversiones se hicieron en el Río Santa Catarina, fuente que sólo abastecía al sector poniente de la ciudad. Diez de los treinta nuevos tanques de almacenamiento, seis de las nueve estaciones de bombeo y todas las extensiones en los acueductos fueron construidas en el poniente de la ciudad, es decir precisamente en el área en donde se encuentran las zonas residenciales de más altos ingresos así como el importante parque industrial de Santa Catarina.¹³ Mientras tanto los servicios de agua para el resto de la ciudad continuaban deteriorándose.

En 1976, la batalla por el control de la compañía entre el sector privado y el Gobierno Federal aliado con el estatal, se hizo evidente. El gobernador Pedro Zorrilla Martínez envió una carta en noviembre de ese año a la Junta Directiva diciendo que aceptaba la renuncia del Director General de SADM Leobardo Elizondo.¹⁴ En las semanas siguientes Elizondo fue acusado de extender la infraestructura a lotes propiedad de grandes fraccionadores a un precio muy inferior al costo; de ignorar las necesidades de las clases populares; de desfalco millonario; de contratar préstamos secretos a nombre de SADM y de no notificar a la Junta Directiva de los manejos que hacía en la compañía. Este último punto era muy importante porque eventualmente permitiría transferir el poder sin causar una ruptura definitiva entre las relaciones del gobernador y el Grupo Monterrey. Claro que dado el hecho de que las tierras beneficiadas por SADM fueran propiedad del Grupo Monterrey es poco probable que Elizondo actuara a espaldas o sin la supervisión y el consentimiento de la Junta Directiva. De hecho dos años después el Director de la Cámara de Comercio de Monterrey admitió públicamente que la Junta Directiva de SADM había cometido errores y que los fraccionadores no pagaron la infraestructura de agua hasta 1977.¹⁵

Cuando Elizondo negó haber presentado su renuncia a la Junta Directiva, ésta se dividió en dos

¹⁰ El agua no contabilizada llegaba al 32.8% según un estudio hecho por Leobardo Elizondo. *Comisión de Agua Potable de Monterrey: abastecimiento de agua potable*, Monterrey, 1977. Por otro lado Ricardo Anson en su trabajo *Implicaciones socioeconómicas de la marginación en el área metropolitana de Monterrey*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) cita una cantidad no contabilizada del 37.9%, por lo que un promedio entre ambas estimaciones sería de 35%.

¹¹ Comisión de Agua Potable de Monterrey. *Abastecimiento de agua en Monterrey, 1977*. Comisión de Agua Potable de Monterrey. *Consideraciones sobre los ingresos que corresponden a Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey*. El Porvenir, 5-7-1977.

¹² Actas de la Comisión de Agua Potable, 12-3-1974, 8-19-1975.

¹³ Comisión de Agua Potable de Monterrey. *Informe de actividades al 31 de diciembre de 1976*, p. 18.

¹⁴ Periódico *El Porvenir*, 12-3-1976.

¹⁵ Periódico *El Norte*, 10-20-1979.

bandos. Los representantes de la dependencias gubernamentales apoyaban al gobernador, mientras que los representantes del sector privado argumentaban que éste no tenía autoridad para intervenir en los asuntos internos de la empresa, dado su carácter de institución pública descentralizada. Si Elizondo quería renunciar debía hacerlo frente a la Junta Directiva y sería ésta quien aceptaría o no dicha renuncia. Sin embargo, en los hechos Zorrilla tomó el control de la compañía instalando como Director General a uno de sus allegados, en noviembre de 1976. En los siguientes dos meses la querrela se hizo pública y la legislatura del estado consideró legales las acciones de Zorrilla Martínez.¹⁶ En los periódicos de la localidad aparecieron una serie de desplegados, entre otros el Congreso del Trabajo apoyaba al gobernador, mientras que los industriales amenazaban con abandonar SADM. La asociación de abogados fundamentó la ilegalidad de las acciones del gobernador, los industriales pedían que fuera llevado a juicio. El nuevo presidente de México, José López Portillo hizo un llamado conciliatorio.

La segunda batalla debía librarse en torno del control de la CAPM; sin embargo, el hecho de que ésta existiera como resultado de un decreto presidencial, hacía más difícil la intervención directa del gobernador, por lo que fue necesaria la participación de un nivel superior. En septiembre de 1977, el Presidente López Portillo decretó la reorganización de la Junta Directiva de la CAPM, mandando la incorporación de tres miembros más, todos representantes de ministerios federales, y el presidente de la Junta Directiva debería ser un representante de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Con la adición de estos tres miembros la representación del gobierno era mayoritaria además del poder de veto que se le otorgó al presidente de la Junta.

En esta ocasión no hubo ninguna respuesta o protesta pública por parte del sector privado. De hecho, durante el periodo de López Portillo, las relaciones de cooperación y mutuo apoyo entre el Gobierno Federal y el sector privado de Monterrey, empezaron a fortalecerse. La reestructuración de la Junta Directiva de la CAPM fue hecha casi por completo con gente nueva. Aunque los tradicionales representantes del Grupo Monterrey permanecieron nominalmente como miembros de la misma, no volvieron a asistir a las reuniones de la Junta y posteriormente fueron reemplazados. Después del otoño de 1977 la Comisión de Agua Potable de Monterrey sería dirigida casi exclusiva-

mente por el gobierno, terminando con el control que el Grupo Monterrey había ejercido sobre la compañía desde 1954.

La situación que debía enfrentar la nueva Junta Directiva era difícil. En el verano de 1978, el abastecimiento real cubría sólo el 58% de la demanda; SADM se vio obligado a anunciar que el agua sería cortada en toda la ciudad entre las 10 p.m. y las 6 a.m.¹⁷

Alfonso Martínez Domínguez siguió a Zorrilla en la gubernatura para el periodo de 1979-1985. A pesar de que el segundo préstamo otorgado por el BID en 1978 había permitido completar algunos proyectos, la situación crítica por la que atravesaba el abastecimiento de agua en Monterrey requería de soluciones de mayor envergadura. En 1980 la escasez de agua fue tan aguda, que la mitad de la población sufrió el racionamiento durante todo el año. Incluso algunos de los pozos privados usados por la industria fueron abatidos por la sequía poniendo en peligro el abastecimiento en la esfera de la producción por primera vez en la historia de Monterrey.

En julio de 1980 el Presidente José López Portillo designó una comisión a nivel de su gabinete, para formular una solución de largo alcance al problema de agua de Monterrey.¹⁸ Un mes después la comisión presentó sus recomendaciones y a principios de septiembre el Presidente anunció la autorización del Plan Hidráulico de Nuevo León.¹⁹ El Plan consistía en un programa que abarcaba proyectos para el norte, sur, oriente y nororiente de la ciudad. La primera fase, que se inició en otoño de 1980, incluía la construcción de la presa Cerro Prieto en el sur, y un acueducto de 150 kilómetros que la conectaría con la ciudad; cinco estaciones de bombeo, líneas eléctricas y plantas de tratamiento. La presa sería la más grande construida en México para abastecer las necesidades de residentes urbanos y el acueducto sería el más largo de su tipo en América Latina.²⁰

La respuesta al problema del agua en 1980, no se limitó al Gobierno Federal, el gobierno estatal se hizo responsable de financiar los trabajos para garantizar la distribución del agua que llegaría de Cerro Prieto. En 1981, la CAMP y SADM diseñaron el Anillo de Transferencia; este proyecto consistía en tender una línea de tubería en el perímetro de la ciudad para por primera vez interconectar las

¹⁷ Periódico *El Porvenir*, 7-2-1978.

¹⁸ Periódicos *El Norte*, 7-24-1980, y *El Porvenir*, 7-24-1980.

¹⁹ Periódicos *El Norte*, 9-3-1980, y *El Porvenir*, 8-28-1980.

²⁰ Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey. *Pasado, presente, futuro*, 1981, pp. 102-107.

¹⁶ Periódicos *El Norte*, 12-3-1976, y *El Porvenir*, 12-2-1976.

fuentes de abastecimiento. El anillo incluía tanques de almacenamiento, estaciones de bombeo y la extensión de las redes de agua. Para su financiamiento se recurrió de nuevo al BID; sin embargo 1982 fue el año del colapso económico que vivió el país, por lo que la solicitud fue rechazada. En 1983 cuando se solicitó de nuevo, el BID impuso dos condiciones que debían ser cumplidas antes de autorizar el préstamo: primero que las tarifas de agua debían ser aumentadas y segundo, que el Gobierno Federal absorbiera la deuda externa de la compañía. Así a principios de 1983 el gobernador autorizó un aumento del 75% en las tarifas de agua, seguido por un incremento mensual del 2% mientras la inflación siguiera elevándose.²¹

La segunda condición impuesta por el BID también fue cumplida. En una histórica visita que hizo en mayo de 1983 el presidente Miguel de la Madrid anunció que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público absorbería toda la deuda externa del SADM, que el Gobierno Federal reestructuraría el peso de la deuda²² e incluso autorizó 1,462 millones de pesos más para el Plan Hidráulico, además de 400 millones de pesos extras para un plan de emergencia, y otros 800 millones para iniciar la primera fase del Anillo de Transferencia. Evidentemente el Gobierno Federal consideraba el problema del agua como una prioridad nacional. Así a fines de junio de 1983 el BID autorizó su tercer préstamo para la construcción del Anillo de Transferencia.

Sin embargo, el proyecto del Plan Hidráulico no estaría concluido hasta 1984. Durante los primeros cuatro años de la década, la ciudad debió funcionar con un abastecimiento que sólo cubría el 50% de la demanda. Así es que en 1980, las protestas y movilizaciones populares para exigir solución al problema del agua, y que habían sido esporádicas durante la década anterior, invadieron el espacio público. De hecho hubo 60% más incidentes relacionados con el problema del agua en 1980 que en 1979, y las estrategias para presionar a las autoridades se multiplicaron. Por ejemplo en 1980 los bloqueos a las calles en el centro de la ciudad lograron paralizar la circulación por algunas horas durante varios días. Los bloqueos surgían por todas partes, las amas de casa con tinajas y cubetas e incluso con sus propios cuerpos impedían el paso

de los automóviles.²³ Otros residentes realizaron plantones frente al palacio de gobierno y frente a las instalaciones de Servicios de Agua y Drenaje.²⁴ Fue entonces que el Presidente José López Portillo anunció la realización del Plan Hidráulico.

A pesar de la gran difusión que el gobierno hizo de dicho Plan, las protestas y movilizaciones populares se sucedieron durante todos esos años, alcanzando su clímax en abril de 1983, año en que se registra el mayor número de incidentes relacionados con el agua. Un gran número de residentes reportaban no tener agua durante varios días, la gente exigía el agua en sus hogares y rechazaba el servicio a través de camiones-pipa.

En marzo de 1984 en su quinto informe, el gobernador Martínez Domínguez anunció otro importante proyecto: el programa Agua para Todos. Dicho programa consistía en extender el sistema de distribución a todas las colonias de bajos ingresos, ubicadas principalmente en la periferia de la ciudad, que dependían de llaves colectivas o de camiones-pipa para su abastecimiento. Inicialmente Agua para Todos incluía 121 barrios con una población total de 300 mil personas. Era evidente que sin este programa, las obras de Cerro Prieto no vendrían a mejorar la situación de una gran parte de la población que no contaba con las redes domiciliarias o que incluso no estaba conectada al sistema de agua municipal de la ciudad; lo inusual de este tipo de proyectos y más aun, el hecho de que el financiamiento vendría del BID, cuando su política de crédito para proyectos destinados a sectores de bajos ingresos generalmente no incluye redes domiciliarias sino llaves colectivas, parece ser un indicador de la fuerza y el impacto que tuvieron las protestas públicas.

Los trabajos de Agua para Todos empezaron ese mismo año (1984), e inmediatamente las protestas tendieron a disminuir. También en julio de 1984 el agua proveniente de Cerro Prieto empezó a llegar a la ciudad, pero sus beneficios no serían evidentes hasta que el Anillo de Transferencia estuviera concluido. Para la primavera de 1985, el 60% de la población no sufrió más el racionamiento de agua. Por otro lado, a partir de que el Gobierno Federal se hizo cargo de poner al corriente los pagos de la deuda externa, las finanzas de Servicios de Agua y Drenaje lograron una situación saludable. En

²¹ Periódico *El Porvenir*, 1-18-1983.

²² De acuerdo con lo aparecido en *El Porvenir* (5-24-1983), a fines de 1982 la deuda externa de la compañía de agua (SADM) ascendía a 5,416,000,000 de pesos (36 millones de dólares) y el peso de la deuda era de 2,300,000,000 de pesos (15 millones de dólares).

²³ Periódicos *El Norte*, 5-24-1980, 5-26-1980, 11-13-1980; *El Porvenir*, 5-23-1980, 5-24-1980, 5-25-1980.

²⁴ Un grupo de amas de casa de los sectores de bajos ingresos lavaron su ropa en las fuentes públicas frente al palacio municipal, la tendieron como protesta en el mismo lugar y amenazaron con bañar allí mismo a sus niños.

agosto de 1983 SADM reportó ganancias por primera vez en 15 años.

El programa de Agua para Todos terminó su trabajo recientemente en octubre de 1989, logrando recuperar poco más del 85% de lo invertido. Al finalizar había beneficiado a 147 colonias con un total de 55 mil contratos, es decir a una población aproximada de 300 mil personas. El programa les proporcionó la infraestructura para la introducción de la red domiciliaria a bajo precio y con facilidades que consistían en el pago de un enganche y 36 mensualidades sin intereses.

En 1985, el 94.6% de la población recibía agua del sistema municipal y el 82% contaba con red domiciliaria. Sin embargo, todavía en 1988, la demanda era de 12 mil litros por segundo mientras que el sistema sólo podía proporcionar 7,700 lo que significa que los racionamientos prosiguieron aunque no en forma generalizada. El ciclón que se abatió sobre la ciudad en septiembre de ese año recargó los mantos acuíferos, a pesar de lo cual SADM reconoce que el 90% de la población recibe actualmente 12 o más horas diarias de agua, mientras que en los sectores elevados, el servicio se ofrece sólo de 6 a 12 horas.

Actualmente se desarrolla un nuevo proyecto, el Plan Nuevo León, cuyos objetivos son aumentar el abasto y disminuir la demanda a través de un uso más racional y cuidadoso. La disminución de las pérdidas de agua es uno de sus objetivos centrales, a través de la reparación y rehabilitación de los ramales, lo que les ha permitido a la fecha recuperar cerca de 200 litros por segundo, así como la detección de fugas a través de la adquisición de equipo especializado. Además se siguen desarrollando las medidas tradicionales como la construcción de plantas que permitan el reuso de aguas residuales, principalmente para la industria, y la búsqueda permanente de nuevas fuentes de abastecimiento.

Por otro lado, actualmente la Comisión Nacional de Aguas se encarga de la regularización de todos los pozos propiedad de la iniciativa privada.

Aunque el problema no puede resolverse en forma definitiva, y menos aun remontar el considerable atraso en que se encontraba el servicio debido a las circunstancias descritas, es evidente que la

compañía cuenta ahora con mejores condiciones para afrontar el problema, además de contar con el apoyo de la Federación para obtener los recursos necesarios.

CONCLUSIONES

Un aspecto que es interesante señalar es que el crecimiento de la ciudad y la incorporación de otros municipios a lo largo de su historia, no alteraron la organización y forma de funcionamiento ni de la Comisión de Agua Potable, ni de Servicios de Agua y Drenaje, quien extendió sus redes fuera del ámbito municipal, avalada por su carácter paraestatal y por uno de sus ordenamientos constitutivos, en dónde se señalaba que ésta daría servicio al área metropolitana de la ciudad.

Sin embargo, mientras que el área de planeación y producción del servicio se da a un nivel macro y centralizado, el consumo tiene lugar a nivel local, a pesar de lo cual, la historia analizada arriba nos muestra la nula participación de los representantes municipales, dejando al descubierto los verdaderos espacios en donde se lleva a cabo la toma de decisiones y, en este caso, la lucha por el control del servicio.

En otras palabras, cualquier recomendación que se haga para mejorar la eficiencia en la administración de la ciudad, tendría que considerar las verdaderas fuerzas políticas que se mueven en el transcurso, así como los intereses económicos y políticos que representan, ya que al parecer son las relaciones entre estas fuerzas las que determinan la toma de decisiones y el curso de los acontecimientos.

En el caso de Nuevo León se desarrolla en 1983 otro sistema de abastecimiento de agua: SISTELEON, para cubrir las necesidades del estado, exceptuando el área metropolitana de Monterrey. Actualmente y dados los imprecisos límites de la ciudad, ambas instituciones trabajan en coordinación, realizando la nueva institución algunos de los trabajos que corresponden a SADM, bajo encargo de la misma compañía. La tendencia al parecer es que SISTELEON se haga cargo en el futuro del servicio en la ciudad, lo que significa que el nivel de resolución quedaría definitivamente fuera del ámbito municipal y en manos del gobierno estatal y federal.