

La regulación de las empresas de abasto de agua en México, 1855-1930

Diana Birrichaga Gardida

Universidad Autónoma del Estado de México

Resumen

Este trabajo analiza el marco institucional en México que incidió en la creación de las primeras empresas de agua potable. Desde la década de 1840 los gobernantes mexicanos impulsaron diversas medidas económicas para establecer una industria moderna; particularmente en los textiles y la minería, pero la inestabilidad política y económica que vivió México retrasó el proyecto modernizador. Hasta el gobierno de Porfirio Díaz (1876-1910) fue el periodo que se consolidó una política de fomento a la industria; en estos años surgió un marco institucional que dio paso a una estrecha relación entre Estado y empresas. El presidente Porfirio Díaz favoreció el establecimiento de nuevas industrias al amparo de un régimen de concesiones y apoyos arancelarios. Una legislación favorable atrajo inversiones en sectores como la minería, los ferrocarriles y los servicios públicos.

Palabras clave: México, regulación, gestión del agua, empresas privadas, 1855-1930, servicios públicos, ayuntamientos, empresas de abastecimiento de agua, municipalización.
Códigos JEL: L95, M21, N76, N86, N96.

Abstract

This paper analyzes the institutional framework in Mexico that influenced the creation of the first water utilities. Since the 1840s Mexico's rulers promoted various economic measures to establish a modern industry, particularly in textiles and mining, but the political and economic instability Mexico experienced delay the modernization project. Even the government of Porfirio Diaz (1876-1910) was the period that consolidated a policy to promote the industry, over the years emerged an institutional framework which led to a close relationship between the state and enterprises. President Porfirio Diaz favored the establishment of new industries under a concession regime and tariff support. A favorable legislation attracted investments in sectors such as mining, railroads and utilities.

Key words: México, regulation, water management, private companies, 1855-1930, utilities, municipalities, water companies, municipalization.
JEL Codes: L95, M21, N76, N86, N96.

La regulación de las empresas de abasto de agua en México, 1855-1930

[Fecha de recepción del original: 11-10-2013; versión definitiva 29-01-2014]

Diana Birrichaga Gardida

Universidad Autónoma del Estado de México

1. Introducción

En el siglo XIX el sistema de abasto de agua potable fue inadecuado para satisfacer las necesidades de los habitantes de los centros urbanos, pues era preciso construir un nuevo modelo hidráulico: la red de cañerías. Los municipios, responsables del abasto de agua potable, enfrentaron dificultades para construir la nueva infraestructura hidráulica. Las reformas en materia hidráulica impulsadas por el régimen de Porfirio Díaz permitieron definir nuevas políticas públicas para promover el sector de empresas de agua potable. Las primeras empresas de abasto de agua fueron de tipo familiar, donde propiedad y gestión recaían en un grupo familiar o en una persona¹. El predominio de pequeñas empresas en el ramo hidráulico está vinculado a que en un principio la regulación del abasto del agua potable era asunto local, como lo demuestran los arreglos entre los empresarios de agua y las autoridades locales. Posteriormente, el gobierno federal fue adquiriendo el control sobre los recursos hídricos del país. La regulación del servicio de agua potable fue consecuencia del marcado intervencionismo estatal en materia de administración del agua que permitió la coexistencia de empresas familiares y grandes empresas de agua. El declive de las empresas de agua coincide con la injerencia de los gobiernos revolucionarios en materia hidráulica al cambiar las reglas de juego². Después de la Revolución mexicana de 1910 fue cuestionado el hecho que las empresas administraran recursos naturales, sin recibir el Estado compensación alguna. La constitución del 5 de febrero de 1917, con su artículo 27, impulsó algunos cambios en la política del uso, distribución y concesión del agua. Con el nuevo marco jurídico el gobierno federal expidió leyes que regularon las aguas nacionales. Las empresas de abasto de agua ya no fueron el medio idóneo para prestar el servicio de agua potable.

¹ Matés (2009a) y (2009b).

² Simón y Matés (2013). Torres-Rodríguez (2013).

2. Inicios de las empresas de agua

Desde el establecimiento del régimen federalista (1824), México vivió la inestabilidad política por los enfrentamientos políticos para definir el proyecto de Nación. Las pugnas entre monárquicos centralistas y federalistas fueron desfavorables para la actividad empresarial. Los adelantos técnicos de la Revolución industrial fueron incorporados con retraso en el ámbito de las empresas e industrias³. En el servicio de agua potable la Revolución industrial introdujo la disponibilidad de nuevos materiales y técnicas de construcción de los sistemas de abasto de agua y desagüe. Por primera vez se enfrentó de manera conjunta el problema de distribución y el de la evacuación de las aguas. Los ingenieros consideraban que "el sistema en línea", que distribuía el agua potable por medio de una red formada por distintas ramas o acueductos independientes entre sí, resultaba inadecuado para satisfacer las necesidades de los habitantes de los centros urbanos⁴. En Londres y París se había diseñado un nuevo "sistema en red", que pretendía distribuir el agua potable a un mayor número de usuarios. Matés propone que estas compañías se pudieron crear gracias a la creciente maduración de los mercados financieros, tanto en volumen como en técnicas, que permitieron la financiación a largo plazo de importantes inmobilizaciones. Además, partían de un mayor realismo y experiencia, y sobre todo de una situación más favorable desde el punto de vista técnico y económico. Con todo, en esos primeros momentos de tanteo, muchas empresas se hundieron o fueron adquiridas por otras que soportaron mejor las adversidades de las fases iniciales⁵.

La construcción de las empresas de abasto de agua en México puede vincularse a la falta de capacidad financiera de los gobiernos locales para dotar de agua potable a sus habitantes. Cabe mencionar que desde el periodo colonial el agua potable fue considerada un bien común de los habitantes de una ciudad o villa y que por ello podía obtenerse de manera gratuita en las fuentes públicas. Asimismo el ayuntamiento tenía la prerrogativa de conceder una fracción de ella a particulares que podían acceder al uso privado por medio de merced o concesión real, lo que les permitía tener fuentes privadas, aunque no en propiedad plena⁶. Los ayuntamientos, como responsables de las aguas públicas, tenían la obligación de abastecer de este recurso a la población; por ello debían conservar en buen estado las obras hidráulicas para garantizar un servicio eficiente. Los ayuntamientos podían ceder el servicio público de agua a particulares, pero no así la propiedad de agua. Este recurso no podía enajenarse, es decir, el agua potable fue un bien público susceptible de cesión mediante un contrato. En el siglo XIX un fenómeno paralelo a la injerencia municipal en la gestión del agua —no analizado en este trabajo— fue la consolidación de un mercado de aguas por parte de particulares que manejaron algunos recursos hídricos como bienes privados.

³ Marichal (1997), 21-22. González y Matés (2008). Alfaro-Rodríguez (2013).

⁴ Matés (2008a) y (2008c).

⁵ Matés (1999), 96. Matés y Clar (2008). Matés (2013).

⁶ Lanz (1982), I, 28. Casillas-Báez (2013).

Después de constituirse la República federal, la mayoría de los municipios no consideró la posibilidad de modernizar el sistema de abasto de agua potable. Solo unos cuantos municipios decidieron invertir en la instalación del sistema hidráulico en red. Los mayores esfuerzos para transformar el abasto de agua potable se dio en la ciudad de México⁷. Otros municipios —los menos— optaron por dar en concesión del servicio de agua potable a compañías o particulares⁸. A partir de la década de 1850 comenzó el proceso de regulación de las empresas de abasto de agua por medio de contratos con las autoridades locales, más adelante se incorporaron a la negociación los gobiernos de los Estados de la federación.

La primera empresa de abasto de agua tuvo operaciones en la ciudad de Puebla. A mediados del siglo XIX la ciudad de Puebla había desarrollado una industria textil que requería grandes volúmenes de agua. Empero, la distribución del vital líquido en la ciudad presentaba severas deficiencias, pues su ayuntamiento era incapaz de cubrir la demanda de la población. El ayuntamiento poblano destinaba la mayor parte de sus recursos a cubrir los servicios públicos de limpia, obrería mayor, policía urbana y la edificación de cárceles y mercados. En el ramo de aguas, la función de la autoridad se limitaba a vigilar que los mercedados recibieran el agua asignada en sus títulos o mercedes. La forma de distribución del agua en la ciudad de Puebla favorecía a los mercedados, que tenían preferencia sobre los usuarios de las fuentes públicas. En 1803 existían 10 surtidores públicos, para 1855 la cifra había aumentado a 44. A pesar de ese significativo aumento, no logró cubrirse la demanda de los habitantes de los barrios de la ciudad. En contraste, en 1807 los particulares con acceso a una merced de agua eran 238 y para mediados del siglo XIX la cifra era ya de 433⁹.

Ante un abasto de agua ineficiente, las autoridades municipales de Puebla buscaron que algún empresario se hiciera cargo del servicio de agua potable. El 20 de julio de 1855 Ignacio Guerrero y Manzano presentó al ayuntamiento el proyecto de instalar un sistema de *cañerías de fierro* para abastecer de agua potable todas las casas de la ciudad. El esfuerzo de Ignacio Guerrero (1811-1889) como empresario lo llevó a incursionar en varios ramos; dueño de fábricas de tejido en varios molinos de Puebla y Atlixco. También se dedicó a la compra de inmuebles urbanos y a la construcción de hoteles¹⁰.

Días después de la solicitud, el cabildo acordó aprobar el proyecto de Guerrero, pues la corporación no podía hacerse cargo de la obra por falta de fondos. El ayuntamiento cedió por 44 años a Guerrero la administración del agua de la ciudad de Puebla. Las obligaciones del empresario eran colocar cañería de fierro y llaves económicas en todas las casas y fuentes públicas, “exceptuando aquellas que fueran de muy poco valor o que estuvieran muy distantes del grueso de la población, sin incluir las antiguas mercedes, que conservarían sus derechos”¹¹. Para incentivar la industria nacional se ordenó a la empresa

⁷ Rodríguez (1991) y (1996).

⁸ Birrichaga (1998).

⁹ Lipsett-Rivera (1993), p. 34. Loreto (1994), pp 28 y 31-36.

¹⁰ Leicht (1934), pp. 47, 187, 200 y 301.

¹¹ AGN, Ayuntamientos, vol. 86, exp. 46: bando emitido por Baltasar Furlong, prefecto de Puebla, aprobando el contrato para la construcción de la nueva cañería de fierro de la capital, 12 de septiembre de 1855.

de Guerrero que en la adquisición de insumos prefiriera “a las fábricas nacionales para la construcción de tubos y demás útiles que puedan necesitarse para esta obra”. Pero si escaseaba el fierro en el país o el precio era elevado “hasta punto ruinoso para la empresa, es indispensable pactar que el excelentísimo ayuntamiento solicite del supremo gobierno el debido permiso para que llegado el caso pudiera pedirse al extranjero”¹².

La empresa se comprometió que en cinco años destruiría las alcantarillas de la ciudad sustituyéndolas con la cañería de fierro. Mientras no desapareciera el “sistema en línea” la empresa era responsable de prestar el servicio a los mercedados. Los nuevos usuarios de agua estaban obligados a pagar un peso mensual por la merced de agua; esta pensión era mayor a los seis reales que continuarían pagando los antiguos mercedados. Es decir, los nuevos usuarios pagaban una tarifa superior a los antiguos mercedados. Guerrero indicaba que el éxito de la empresa radicaba en invertir el 25% en gastos de administración y conservación; así la empresa –en teoría- debía obtener una ganancia del 75%¹³. Sin embargo, en la realidad, la empresa comenzó con problemas desde el inicio de operaciones, pues el ayuntamiento tenía facultad para negociar con los usuarios condiciones especiales para el abasto de agua.

El empresario tenía autorización para traspasar o subarrendar el contrato con “expreso consentimiento del excelentísimo ayuntamiento, a persona que preste las garantías correspondientes a juicio de la misma corporación; siendo circunstancia muy esencial que sea mexicano”¹⁴. En 1855 –año de la creación de esta empresa- los liberales triunfantes con el Plan de Ayutla consideraban que para el fomento de las obras públicas de la nación únicamente podía efectuarse empleando capitales nacionales; pues “toda inversión económica extranjera suponía al mismo tiempo una intervención de índole política”¹⁵.

La Empresa de Cañerías de Puebla tuvo serias dificultades para cumplir con las cláusulas del contrato. El primer problema que enfrentó fue lograr que los mercedados aceptaran pagar a la empresa la pensión de aguas. El 25 de enero de 1861 Ignacio Guerrero informaba a los mercedados de los pagos atrasados¹⁶. A los pocos días, el 5 de febrero, las autoridades municipales anunciaron que los mercedados podían omitir el pago a la empresa si comprobaban que habían realizado, de manera voluntaria, mejoras en sus conductos de agua. El 8 de febrero de 1862, José María González Mendoza, gobernador del estado, señalaba que el acuerdo municipal de 1861 era improcedente, pues “los propietarios que han recibido en sus fincas la mejora de las aguas, la están disfrutando por los esfuerzos de la empresa”¹⁷.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Maciel (1980), p. 145.

¹⁶ AGN, Ayuntamientos, vol. 86, exp. 46: aviso de la compañía a los nuevos poseedores de fincas, 25 de enero de 1861.

¹⁷ AGN, Ayuntamientos, vol. 86, exp. 46: decreto señalando la obligación de cubrir las cuotas de la compañía de agua por parte de los dueños de fincas, 8 de febrero de 1862.

Durante el gobierno del imperio de Maximiliano se instaló un cabildo imperial en la ciudad de Puebla; esta corporación estaba interesada en mejorar la administración de los servicios públicos y remodelar la traza de la ciudad. Sin embargo, las autoridades manifestaban constantemente que era imposible llevar a buen término cualquier obra mientras no se regularizara el cobro de los impuestos que pagaban las fincas urbanas. La empresa de aguas de Guerrero no pudo cobrar las cuotas. En 1865, Ignacio Guerrero solicitó a Félix Béistegui, prefecto de Puebla, modificar el contrato para resolver la falta de liquidez que estaba enfrentando su empresa en virtud de los trabajos de introducción del nuevo sistema de cañerías¹⁸. Según él, los artículos 9 y 15 del contrato de 12 de septiembre de 1855 eran "tan absolutamente ruinosos para la empresa, que aceptarlos principalmente el segundo sería lo mismo que conformarse con su sentencia de muerte". Los artículos impugnados a la letra decían:

Artículo 9. Ningún propietario, ya sea de finca rústica o urbana, tendrá derecho a tomar agua de los manantiales que pertenecen a la municipalidad, ni de los acueductos que la conducen a las cañerías a menos que tengan títulos legales para poder hacerlo, en cuyo caso los presentará a la empresa y le serán respetados; mas para los que no lo hicieren se observará lo prevenido en las leyes de la materia.

Artículo 15. La cantidad de agua que deba darse por una merced a las personas que la tomaren nuevamente, será la medida de una paja, según la fijan las ordenanzas de tierras y aguas; pero los antiguos mercedados continuarán disfrutándola en los términos que indiquen sus respectivos títulos. Esta medida se hará a los mercedados en sus fuentes y les correrá constantemente, pues no deben ponerse llaves económicas como a los demás, pero esto no les dará derecho a usar a su arbitrio de los derrames, a no ser que también les pertenezcan legalmente¹⁹.

Guerrero se quejaba que con base en estos artículos las dos terceras partes de los mercedados no pagaban a la empresa; el resto de los mercedados habían eludido sus pagos, argumentando que el ayuntamiento había violentado el uso público de las aguas de la ciudad²⁰. Ante tal hecho la empresa decidió suspender sus trabajos porque no le era posible servir a la vez el sistema nuevo y al viejo, porque sólo el segundo absorbía una cantidad tal de agua que con ella podía abastecer a toda la ciudad. Guerrero envió una carta al prefecto de Puebla en la que preguntaba:

“¿Y sería justo que los que debían ser castigados por su inobediencia y malicia sean premiados a expensas de una empresa que tantos sacrificios ha hecho por introducir una mejora tan necesaria como importante, resultando chasqueados los que obedecieron puntuales las disposiciones que con tan claro derecho dictó la municipalidad? Hasta inmoral parece la medida supuesto que indica que hacen mal los que son eficaces para cumplir las leyes”²¹.

¹⁸ AAP, Actas de Cabildo, No. 132, 16 de enero de 1865.

¹⁹ AGN, Ayuntamientos, vol. 86, exp. 46: bando emitido por Baltasar Furlong, prefecto de Puebla, aprobando el contrato para la construcción de la nueva cañería de fierro de la capital, 12 de septiembre de 1855.

²⁰ LAGN, Ayuntamientos, vol. 86, exp. 46: carta del prefecto de Puebla al ministro de Gobernación informando del proyecto bando sobre el ramo de agua, 29 de septiembre de 1865.

²¹ AGN, Ayuntamientos, vol. 86, exp. 46: carta de Ignacio Guerrero al prefecto de Puebla, 11 de septiembre de 1865.

Guerrero decía que su empresa sólo cobraba un peso mensual a cada usuario del sistema y que, para colmo, se le exigía la construcción de fuentes particulares. Explicaba que faltaban por arreglar más de mil casas y necesitaría por lo menos cerca de doscientos mil pesos para completar la obra. Concluía diciendo que esta cantidad empleada en cualquier otra inversión produciría sin trabajo mucho mayor fruto²². Las autoridades municipales exhortaban al gobernador de Puebla diera un apoyo a la empresa para cumplir con el contrato de mejora de las cañerías. Mariano Rivadereyna, secretario del ayuntamiento y comisionado de la empresa, argumentaba que el nuevo sistema de cañerías había reducido los gastos del municipio, pues éste “ha economizado las grandes sumas gastadas por la empresa en la reparación de las cañerías antiguas cuyo gasto habría tenido que hacer vuestra excelencia, sino muy principalmente por la adquisición en propiedad de las obras que sólo usufructúa la empresa por cierto número de años”²³.

Rivadereyna argumentaba que el empresario no podía completar las obras mientras existieran dos sistemas de distribución del agua. El sistema antiguo resultaba inoperante porque algunas calles contaban con los dos tipos de sistemas, de esta manera la economía propuesta por el nuevo sistema resultaba ilusoria. Como ejemplo señalaba que la empresa enviaba casi un surco de agua al hospital de San Pedro (antiguo mercedado) para que recibiera las dos pajas de agua señaladas en su título, pese a que el empresario podía reducir la entrega si el hospital accedía a conectarse a la tubería que pasaba por el zaguán del edificio²⁴. Por su parte, el prefecto de Puebla solicitaba al ministro de Gobernación del imperio que apoyara los esfuerzos del empresario, pues la obra era única en su género al haber sido iniciada cuando el país estaba inmerso en grandes trastornos políticos. El prefecto aseguraba que sus funciones administrativas no le permitían aprobar las modificaciones al contrato aprobado en 1855. A finales de noviembre, el emperador Maximiliano envió el proyecto a una comisión que debía estudiar la posibilidad de emitir un nuevo bando sobre el servicio de agua potable. Pero esta nueva reforma al bando no pudo llevarse a cabo durante el gobierno imperial²⁵.

Ya restaurada la República, el 28 de noviembre de 1867, Ignacio Guerrero logró que el gobernador promulgara una ley que ordenaba a todos los propietarios de fincas, sin merced de agua a título de propiedad y situados por donde pasara la cañería principal, hacer uso del servicio de agua de la empresa con la obligación de pagar una pensión de tres pesos mensuales por tercios de años adelantados, aun cuando no quisieran hacer uso del agua²⁶.

²² AGN, Ayuntamientos, vol. 86, exp. 46: carta de Ignacio Guerrero al prefecto de Puebla, 11 de septiembre de 1865.

²³ AGN, Ayuntamientos, vol. 86, exp. 46: carta de Manuel Rivadereyna al prefecto de Puebla, 17 de septiembre de 1865.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ AGN, Ayuntamientos, vol. 86, exp. 46: carta del prefecto de Puebla al ministro de Gobernación informando del proyecto de bando sobre el ramo de agua, 29 de septiembre de 1865.

²⁶ CIM, Decreto de Ignacio Romero Vargas, gobernador del estado de Puebla, 10 de enero de 1870.

La falta de liquidez obligó a Ignacio Guerrero volver a presentar al gobernador Ignacio Romero Vargas su proyecto para modificar su contrato. El gobernador consideró necesario precisar las bases legales del servicio de agua potable. En consecuencia, el 6 de diciembre de 1872, el gobernador aprobó el reglamento para el servicio y uso de las aguas de la ciudad. Los puntos principales establecían que la Empresa de Cañerías podía utilizar las aguas conocidas como del "Carmen, Paseo Viejo y sobrantes de Almoloya", para destinarlas al servicio público, sujetándose a las prescripciones del reglamento y del bando de 12 de septiembre de 1855. Se facultaba al empresario a desviar el curso de las aguas del Carmen para facilitar el servicio de la ciudad y de las fuentes públicas de aquel barrio, así como el convento y casas que tuvieran derecho. Este nuevo reglamento obligaba a los antiguos mercedados a conectarse al nuevo sistema. Sin embargo, la empresa no les cobraría por la instalación de las llaves económicas²⁷. Con este reglamento, Guerrero logró que su empresa se librara de la obligación de abastecer a los dos sistemas de distribución de agua.

Desconocemos qué sucedió con esta empresa en los años subsecuentes, pero suponemos que continuaron los conflictos al no cumplir con el contrato de 12 de septiembre de 1855 y el reglamento de 6 de diciembre de 1872. En 1882, el ayuntamiento declaró rescindido el contrato con la empresa de aguas (POEP, 15 de abril de 1882) Después de defenderse de las acusaciones, Guerrero recuperó la compañía. Pero al siguiente año, para recuperar su inversión, vendió la compañía a otro empresario.

La creación de la Empresa de Cañería de Fierro conllevó a establecer que el municipio de Puebla, con el aval del gobierno estatal, cedió el servicio público de agua mediante un contrato. Con un contrato administrativo el gobierno de Puebla concedió a un particular la obligación de dotar de agua a los habitantes de la ciudad, pero la propiedad del agua no fue cedida al empresario Ignacio Guerrero. La prestación del servicio de agua dependía del cumplimiento de las cláusulas del contrato. Hasta la década de 1870 el servicio de agua potable suministrado por empresarios no fue negocio. La incipiente participación de los empresarios en el servicio del agua fue porque existían pocos incentivos económicos para administrar el agua en ciudades y villas. En este escenario el Estado solo podía imponer las condiciones de gestión de las aguas públicas mediante reglas contractuales que fueron plasmadas en contratos regulados por el Derecho administrativo. La situación tuvo un giro por los cambios de un nuevo marco normativo.

En 1870 el Código Civil del Distrito Federal -adoptado por otras entidades federativas- estableció como propiedad pública los puertos, las radas, las ensenadas, los ríos y sus álveos y los lagos y lagunas que no fueran de propiedad particular. Los particulares para tener acceso y control de las aguas públicas debían tener una concesión por parte del Estado²⁸. Las concesiones de agua eran el mecanismo para formar empresas, no se adquiría la propiedad del agua sino su usufructo para la explotación mercantil.

²⁷ Aboites (2000), p. 156.

²⁸ Camacho (2001), p. 80.

Algunos extranjeros comenzaron a recorrer el país ofreciendo a los gobiernos estatales y municipales la construcción de sistemas de abasto modernos. En 1871 el empresario español Justo Aldea obtuvo una concesión de explotación de las aguas del río Santiago para abastecer de agua a la ciudad de San Luis Potosí mediante una presa. La empresa de Aldea sería dueña legítima de las aguas provenientes de este río, en este contexto podía vender el recurso. Los antiguos usuarios del río se inconformaron ante la legislatura por afectar sus derechos ancestrales sobre estas aguas. La muerte del empresario canceló el proyecto²⁹. En 1883 el ingeniero Santiago Wastall, con otros contratistas de Nueva York, inició negociaciones para la entubación y distribución de aguas potables en la capital potosina. La concesión se pretendía por 50 años con un control total del agua al establecer que “la compañía gozará de todas las acciones y derechos que el Estado y la municipalidad tengan en el ramo de agua”³⁰. La empresa no avanzó en las obras, pero mantuvo el contrato vigente. En 1885 Alberto Smith opinaba que la formación de una empresa de agua en la ciudad de San Luis proporcionaría innumerables ventajas a la economía de la región, pues seguramente podrían establecerse fábricas de hilado, de papel y molinos que emplearían las aguas de la compañía como fuerza motriz³¹. Sin embargo, la empresa inglesa incumplió, en 1894 la concesión caducó. Empresarios locales retomaron el contrato.

3. Empresas de agua y la regulación del Estado

North ha señalado que las instituciones establecen incentivos y restricciones a los actores que lleva a un cambio institucional³². En 1884 un informe sobre la administración del agua en México señalaba que en el país debía imitarse la creación de empresas particulares o sociedades comerciales dedicadas a comercializar el servicio de agua, como las empresas londinenses que obtenían “pingües resultados”³³. Algunos gobiernos estatales consideraban que la formación de empresas destinadas a la explotación de los recursos hidráulicos (regadío, energía motriz y agua potable) requería de la participación de importantes capitales. Para fomentar la inversión de empresarios en el servicio del agua potable las autoridades estatales decidieron apoyar económicamente a las empresas.

Durante el Porfiriato (1876-1910) existió una política de regulación en materia de aguas. Las aguas comenzaron a estar reguladas por la ley del 5 de junio de 1888 sobre vías generales de comunicación. Esa ley estipulaba que los ríos navegables estaban regulados por el gobierno federal; asimismo los lagos o ríos de cualquier clase que sirvieran de límite de la República o de dos o más Estados de la Unión. Si bien, el Ejecutivo Federal tenía funciones de vigilancia de esas vías y la facultad para reglamentar el uso público y privado de esas aguas existió una interpretación que otorgó al Estado el derecho de propiedad sobre el recurso hídrico³⁴. Así, el Estado mexicano pasó a

²⁹ Camacho (2001), p. 136.

³⁰ Camacho (2001), p. 155.

³¹ *El Estandarte de San Luis Potosí*, 27 de septiembre de 1885.

³² North (1995).

³³ Peñafiel (1884), p. 55.

³⁴ Aboites (1998).

considerarse propietario de las aguas federales. El 4 de junio de 1894 el Congreso de la Unión determinó que el Ejecutivo tenía facultades para concesionar las aguas de jurisdicción federal para impulsar la irrigación y la industria. En esta Ley los legisladores otorgaron “una serie de franquicias y exenciones respecto a la importación de bienes destinados a la explotación de aguas concesionadas”³⁵. El Estado asumió que tenía la facultad de regular la administración del servicio de agua potable mediante contratos que incluían las concesiones de las aguas de ríos federales; en tanto los gobiernos estatales también concesionaron las aguas de ríos estatales o de fuentes públicas. En los primeros años las concesiones de agua fueron otorgadas por los gobiernos de los Estados de la federación dentro de un esquema de excepciones y privilegios³⁶.

En este escenario, los empresarios norteamericanos e ingleses pugnaban por obtener jugosos contratos para instalar empresas para el servicio de agua potable en territorio mexicano. En mayo de 1887, el ayuntamiento de Culiacán, con autorización del general Francisco Cañedo, gobernador del estado de Sinaloa, firmó un contrato con Guillermo Harpe para introducir a la ciudad el agua del río Humaya. Se autorizaba a Harpe o a la compañía que formara a explotar el negocio por un término de 99 años, quedando exenta de toda clase de impuestos por 55 años. Harpe formó su compañía cuya razón social fue la de Empresa de Aguas de Sinaloa S.A. El gobierno del estado y el ayuntamiento acordaron subvencionar a la empresa con cinco mil pesos para la introducción de la cañería de fierro a la ciudad. También en el contrato se estipulaba que la empresa tomaría agua “de cualquier punto que le convenga del río Humaya y la introducirá a la ciudad por medio de cañería de fierro de cuatro pulgadas inglesas de diámetro o más si lo cree conveniente, desde el río al tanque surtidor que debe establecer en la ciudad”³⁷.

En el mismo año, el ayuntamiento de la ciudad de Córdoba, Veracruz también aprobó un proyecto para introducir agua potable por medio de una compañía privada. En el contrato, firmado entre el gobierno del estado y el empresario se establecía que Julio E. Uhinck o su compañía explotadora de aguas, regadíos y potencias hidráulicas se comprometía a dotar a la ciudad con 50,000 litros de agua por hora, provenientes de los ríos Metlac y Zonzo, empleando tubería de fierro y otros materiales no perjudiciales a la salud pública. En el contrato se señalaba que la concesión sería por 50 años y que la empresa tendría derecho a cobrar un peso mensual por el agua potable. La concesión podría traspasarse a mexicanos o extranjeros con la condición de que las obligaciones y derechos de la empresa quedaran sujetos a la legislación estatal y federal. Las autoridades se comprometían con la empresa de Uhinck a contribuir “con la cantidad de treinta mil pesos que pagará en mensualidades de mil y quinientos, comenzando un mes después de principiados los trabajos”. Durante el tiempo de este contrato, ni el ayuntamiento, ni el gobierno del estado, ni la H. legislatura del mismo, podrán otorgar a persona alguna o compañía ninguna de las franquicias ni derechos a que este contrato se refiere, aun cuando

³⁵ Sánchez (2008), p. 6.

³⁶ Aboites (2003).

³⁷ AHA, Aprovechamientos Superficiales, C. 525, exp. 8078, f. 35.

fuese posible dotar a la ciudad de otras aguas de cualquiera procedencia³⁸. Sin embargo, el 17 de diciembre de 1889 el congreso del estado derogó el contrato otorgado a Julio Uhink. La razón aludida era que había transcurrido año y medio desde la expedición del decreto y el concesionario no había otorgado aún la escritura pública exigida en la concesión³⁹.

Las empresas de agua fueron consideradas la vía ideal para modernizar la infraestructura hidráulica de las ciudades. Las autoridades argumentaban que mientras la población no estuviera dispuesta a "llevar a cabo cierta clase de trabajos que requerían la asociación de los capitales", los gobiernos estatales y municipales subvencionarían a las empresas o participarían en las mismas como socios⁴⁰. El modelo de empresas de agua nunca llevó la vía de la privatización, entendida como la transmisión de la propiedad municipal o estatal del agua a particulares. Más bien, el esquema fue de concesionar el servicio por tiempo y obra determinada. Un contrato de concesión de agua tenía como objeto la mejora del servicio de agua potable brindado a los particulares, es decir de los vecinos de una ciudad. En este contexto, la ganancia provenía de los usuarios del servicio. A finales del siglo XIX el servicio de agua potable era un negocio redituable.

El modelo de servicio con empresas de agua fue extendiéndose en el país. Poco a poco más ayuntamientos consideraban que la mejor opción para el servicio de agua era la inversión de capitales privados. Veamos algunas historias de empresas y empresarios. En 1896 el ayuntamiento de San Juan Bautista (Villahermosa) concesionó el servicio de agua potable de la ciudad a Manuel Gabucio Maroto. En el contrato se señalaba que la empresa de Gabucio debía introducir un volumen de cien litros por habitante y se obligaba a surtir todas las fuentes de la plaza de la Constitución. Otros términos del contrato eran: que el ayuntamiento traspasaba el servicio de agua por 90 años y que después el sistema de abasto de agua potable regresaría al ayuntamiento. Sin embargo, si en el lapso de un año el servicio era suspendido, sin causa justificada, el contrato sería cancelado. También se acordó que el ayuntamiento emitiría un reglamento para regular el abasto de agua; además existía la posibilidad de que el empresario traspasara sus derechos a otra empresa.

El 9 de abril de 1898 comenzaron las obras bajo la dirección de los ingenieros Antonio Webwe y James Gillespie Clow⁴¹. A los pocos días, el 21 de abril, Manuel Gabucio se presentó ante el ayuntamiento para informar que de conformidad con la cláusula 17 del contrato había traspasado sus derechos como concesionario del agua potable a la San Juan Bautista Water Co., constituida en la ciudad de Nueva Jersey. El 1 de enero de 1899 Abraham Bandala, gobernador del estado, expidió la ley orgánica de administración municipal; en su artículo 61 se establecía que la comisión de paseos y acueductos era la responsable de vigilar que la empresa de aguas potables cumpliera con las condiciones del contrato.

³⁸ Blázquez (1986a), pp. 2.968-2.973.

³⁹ Blázquez, 1986b, pp. 39-59.

⁴⁰ Blázquez (1986a), p. 2.967.

⁴¹ *Boletín Municipal de San Juan Bautista*, Tabasco, 16 de marzo y 15 de abril de 1898.

La empresa de San Juan Bautista Water Co., enfrentó problemas técnicos para construir la red hidráulica. En 1900, ante la demora para concluir las obras, el ayuntamiento concedió a la compañía un nuevo plazo para la terminación de los trabajos⁴². En 1905 la empresa cambió de razón social, denominándose Compañía Tabasqueña de Agua. Ese mismo año, a solicitud de la empresa, el ayuntamiento reglamentó el servicio de agua. En el artículo primero se estipulaba que la compañía tenía la obligación de construir gratuitamente las instalaciones para el servicio particular, "perforando la primera pared de cada casa y colocando la llave en la parte interior, unida a la pared y a un metro de altura". Cuando los abonados pidieran la extensión de la tubería al interior de las casas debían pagar los gastos de la obra. En el artículo 10 se señalaba que los abonado al sistema no podrían ceder agua, por ningún motivo, a otras personas que no habitaran en el domicilio del mismo abonado, pues la cuota que pagaba sólo le daba derecho al consumo en su propia habitación, excepto en casos de incendio. Tal vez el punto más importante del reglamento se asentó en el artículo 20, que obligaba a la compañía a suministrar agua filtrada y potable⁴³.

La compañía tuvo dificultades con los abonados porque el líquido que vendía no reunía las características estipuladas en el artículo 20 del reglamento. El 16 de julio de 1906, en sesión de cabildo, los miembros de las comisiones de aguas y saneamiento informaron que la compañía había restringido tanto su servicio que se había convertido en una mera empresa transportadora de aguas del río Grijalva, pues el líquido que surtía a los usuarios no era filtrada. Además, es necesario hacer comprender a la misma compañía, por si creyere lo contrario, que al ayuntamiento compete vigilar, que el servicio de agua se preste en buenas condiciones; puesto que de otra manera, nada se hubiera adelantado con dar una concesión exclusiva para que lo prestara a su manera, después de franquicias tan liberales, como las que se concedieron; y mucho menos para establecer por esas aguas sin filtrar, cuotas que resultan exageradas, con mengua del buen nombre del ayuntamiento que lo tolera⁴⁴. La empresa se negó a instalar los filtros para purificar el agua que distribuía en la ciudad. En 1914, para obligar a la compañía a cumplir con el contrato, el ayuntamiento presentó el caso ante los tribunales⁴⁵.

Otro caso. El 19 de noviembre de 1894 se conformó una sociedad denominada "Empresa de Aguas de la ciudad de San Luis Potosí S.A.", para abastecer a esa ciudad de aguas potables y de regadío. La empresa contaba con la participación de 48 socios. Los más importantes eran Matías H. Soberón, Felipe Muriedas, el general Carlos Diez Gutiérrez, Eusebio Quesada, Antonio D. Rentería, Tomás G. Solana y Gregorio de la Maza. Cabe destacar que la corporación municipal también adquirió acciones de la compañía, por lo que se le consideró un socio más⁴⁶. Para cumplir el contrato, la empresa compró a Sebastián M. Ortiz la hacienda de la Tenería que incluía varios pozos y un

⁴² Bandala (1900), p. 15.

⁴³ *Boletín Municipal de San Juan Bautista*, Tabasco, 24 de diciembre de 1905.

⁴⁴ *Boletín Municipal de San Juan Bautista*, Tabasco, 30 de julio de 1906.

⁴⁵ *Boletín Municipal de San Juan Bautista*, Tabasco, 7 de enero de 1914.

⁴⁶ Camacho (2007).

manantial con el que fue posible aumentar el caudal de agua destinado a la ciudad. El agua era el activo principal en estas empresas, así que los empresarios comenzaron a comprar agua privada para cumplir con sus obligaciones.

Los empresarios del agua comienzan a operar con amplios márgenes de negociación. En 1899, los ingenieros E.S. Mackin y F. H. Dillon habían obtenido una concesión para la entubación de agua y drenaje en la ciudad de Saltillo. Cinco años después lograron que se les adjudicara el servicio de agua potable y drenaje de la villa de Torreón. El 9 de julio de 1904, Miguel Cárdenas, gobernador de Coahuila, en representación del ayuntamiento de Torreón, celebró un contrato con la empresa de Mackin y Dillon para la instalación de la nueva red hidráulica y de saneamiento. En el contrato se estipulaba que la empresa estaba obligada a extender los sistemas de aguas potables y de drenaje a toda la villa; las aguas y residuos que salieran por los tubos colectores serían para la explotación exclusiva de la empresa. El ayuntamiento cedía sus derechos sobre las aguas potables de la villa por un término de 55 años, comprometiéndose a emitir un reglamento que hiciera obligatorio el uso de agua en todas las casa. Posteriormente, las autoridades y los empresarios hicieron reformas al contrato inicial. Sin embargo, al no cumplir con las obras, el ayuntamiento concesionó el servicio a una nueva empresa, la Compañía Mexicana de Aguas y Saneamiento. En 1908, la empresa inició el servicio, suscitándose inmediatamente las protestas de la población por las altas cuotas que estaban obligaron a pagar. Al año siguiente, los problemas financieros de la compañía obligó a sus socios a intentar vender su concesión al municipio, pero el intento fracasó. La empresa siguió prestando el servicio hasta 1918, cuando la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación se hizo cargo del servicio⁴⁷.

Por su parte, el ayuntamiento de la ciudad de Monterrey, desde los primeros años del Porfiriato, trató de concesionar el servicio de agua a una empresa privada. En 1904, el gobierno del estado de Nuevo León, como representante del ayuntamiento, firmó un contrato con James D. Stocker y William Walker para construir y explotar un sistema de agua potable y drenaje. El gobierno del estado concesionó el servicio por 99 años; aportó las aguas de los manantiales de Santa Catarina y San Agustín. Además, el ayuntamiento cedió sus derechos para captar aguas subterráneas en los terrenos municipales. Años después la concesión fue transferida a The National Water Works & Guarantee Co. En 1909, esta última empresa concluyó el sistema en red, la línea principal de distribución alcanzó una extensión de 106 kilómetros, suficientes para abastecer a diez mil tomas. También se colocaron hidrantes o bombas contra incendio en los principales edificios públicos y casas comerciales. En los años siguientes no se realizaron ampliaciones al sistema, ocasionando que las nuevas colonias carecieran de este servicio. Esta situación generó serios conflictos con las autoridades que exigieron a la empresa cumplir con el contrato. Los problemas con la empresa se prolongaron hasta 1945, cuando el gobierno del estado recuperó sus derechos sobre el servicio de agua potable y drenaje⁴⁸.

⁴⁷ Rodríguez (1992).

⁴⁸ Duarte (1988), p. 182. Torres (1985), pp. 46-56.

En 1906 el general Ángel García Peña formó una compañía para introducir el agua potable en la ciudad de Jalapa. Esta empresa compró unos manantiales con los que surtió de este líquido las principales calles de la ciudad. A finales del siglo XIX, García Peña solicitó al jefe político Agustín Cerdán la concesión del agua potable de la ciudad de Jalapa, argumentando que sólo un reducido número de personas tenía acceso al vital líquido⁴⁹. Cerdán respondió que la solicitud era improcedente mientras no se resolviera el pleito entre los señores Pasquel y Bernardo Sayago por la derivación de las aguas del Pixquiac.

Este conflicto surgió de dos concesiones. En 1873 el empresario Bernardo Sayago, ante la escasez de agua en sus fábricas, obtuvo concesión del ayuntamiento para construir obras que permitieran aumentar el aprovechamiento de las aguas del río empleando para ello los manantiales que nacían en el Cofre de Perote. Con la segunda de 1883, el gobierno del estado otorgó las aguas del Pixquiac a Juana Palma de Pasquel, Juana Hernández de González, Francisco de Paula Pasquel, José Ma. Gorozpe y Rafael Dondé⁵⁰. Al percatarse de que no podría utilizar las aguas del Pixquiac García Peña compró unos manantiales con los que pretendía surtir de agua a la ciudad; se tomó el trabajo de enviar a los vecinos de la ciudad un contrato en el que se comprometía a introducir agua a sus casas mediante una renta mensual. Entre 1902 y 1905 logró firmar más de 500 contratos que cubrirían cuando menos el interés del capital que debía invertirse en la obra.

Pese al relativo éxito de la iniciativa con los usuarios, el ayuntamiento, una vez más, negó el permiso porque existía un proyecto similar de Guillermo Vélez, jefe político, quien proponía traer agua de los manantiales de Cuacualachapa. Al conocer la respuesta del gobierno estatal, Ángel García Peña presentó su protesta ante el gobernador. En su alegato señalaba que debía compararse la calidad del agua del manantial adquirido por él y la del agua de Cuacualachapa, que era insalubre. También planteaba que la obra que proponía Vélez era costosa y de difícil ejecución porque el agua no entraría por simple gravedad, sino que necesitaría elevar el líquido por medio de bombas⁵¹.

En otras ocasiones los contratos incluían cláusulas que permitían a las empresas traspasar sus derechos a otros particulares, sin la intervención de las autoridades. El 8 de enero de 1904, el gobierno de Yucatán concesionó por 99 años el servicio de agua potable a William H. Walter. El contrato de concesión estipulaba que no se otorgaría a otra persona o compañía la concesión del ramo de aguas, siempre que Walter proporcionara servicios satisfactorios y a precios equitativos. El 19 de septiembre de 1913, la concesión fue traspasada a la Mérida Yucatán Water Company, que prestó servicio hasta 1946⁵².

En ocasiones, algunos empresarios vieron en este rubro comercial un negocio que permitía fortalecer el control económico sobre una región. El 30 de diciembre de 1905, el

⁴⁹ Trens (1950), p. 289.

⁵⁰ Trens (1950), pp. 326-327.

⁵¹ AHMJ, Fondo México Independiente Paq. 1, Leg. 75, Exp. 5, 1911.

⁵² AHA, Aprovechamientos Superficiales, C. 2969, exp. 40,923, fs. 12-20.

gobierno del estado de Michoacán concesionó a la compañía de los hermanos García Martínez la explotación del agua potable en la ciudad de Zamora. Francisco, José y Rafael fueron los miembros más destacados de esta familia, pues entre los tres poseían más de 7.000 hectáreas para cultivo; a la vez, se convirtieron en comerciantes del trigo producido en la región. En 1891 construyeron el Canal de Zapadores que permitió ampliar las posibilidades de riego en su hacienda de Santiaguillo. Otros negocios de la familia incluían la representación del Banco de Jalisco, del Banco de Guadalajara, del Banco de Londres y de dos aseguradoras. Sus actividades los llevaron a formar compañías para el servicio de luz y del agua potable, una fábrica de gaseosas y una fábrica de ladrillos⁵³. El contrato de 1905 establecía que los empresarios tenían derecho exclusivo al uso de las aguas del manantial El Bosque, localizado en el municipio de Jacona⁵⁴.

En otras ocasiones las concesiones se otorgaban sólo para abastecer a un sector de la ciudad. El ayuntamiento de la ciudad de Chihuahua había realizado obras para cubrir las necesidades de la población. En 1905 comenzó a construir una presa sobre el río Chuvíscar para almacenar aguas pluviales. En 1909 el Consejo de Salubridad acordó instalar filtros para purificar el agua. Sin embargo, el ayuntamiento no podía dotar de agua a los nuevos fraccionamientos que estaban lejos de la red hidráulica; por ello tuvo que buscar nuevos mecanismos para abastecer a estas colonias⁵⁵. El 17 de noviembre de 1910, el ayuntamiento de la ciudad de Chihuahua, con anuencia del gobierno estatal, autorizó a Tomás Dale, representante de la Chihuahua Investment Company, la introducción de un sistema hidráulico a la colonia Dale. En las cláusulas del contrato se señalaba:

Tercera. Tal permiso se concede por el tiempo indeterminado, reservándose el ayuntamiento el derecho de retirarlo cuando lo estime conveniente, para establecer por su cuenta el abastecimiento de agua o comprarlo a precio de costo, y con la deducción que sea equitativa por el deterioro de los materiales, a juicio de peritos.

Cuarta. La compañía concesionaria tiene la obligación de admitir que se haga uso de la red hidráulica y del agua para el abastecimiento de las fuentes, edificios, alamedas y jardines públicos establecidos o que se establezcan en lo sucesivo sin derecho de exigir estipendio alguno, es decir, sin cobrar renta no otra clase de entero, siendo sólo por cuenta de la autoridad los gastos de conexión⁵⁶.

Estas empresas casi siempre eran formadas por las fraccionadoras que tenían la obligación de introducir los servicios públicos. Algunas veces los ayuntamientos no podían dotar de agua potable a todos las colonias formadas en los suburbios de las ciudades, y por ello se tuvo que imponer esa obligación a los fraccionadores. Los ayuntamientos argumentaban que la infraestructura hidráulica existente no reunía las características técnicas para agregar nuevas conexiones de tubería. El modelo de concesión del servicio tenía innumerables ventajas para los empresarios, pero destacaba la facultad que tenían para adquirir el agua pública o privada como un activo de las empresas. Este privilegio fue derogado después de la Revolución mexicana.

⁵³ Verduzco (1989), pp. 66-67.

⁵⁴ AHA, Aprovechamientos Superficiales, C.354, exp. 7269, f. 3-4.

⁵⁵ Lille (1910), p. 17.

⁵⁶ AHMCh, Fondo Revolución, sección Presidencia, serie contratos y convenios, caja 2, exp. 45, 1910.

4. El declive de las empresas

En México la existencia de empresas de agua causó controversia. En 1906, Andrés Aldasoro, subsecretario de Fomento, indicaba que cuando el servicio de abasto de agua potable, como otros servicios públicos, estaba en manos de empresas particulares, éstas se preocupaban más por su provecho que del bien común. También consideraba que los ayuntamientos debían tener el dominio del servicio de agua, pues las empresas particulares, por lo general, no tenían el capital suficiente para mejorar la infraestructura hidráulica. En resumen expresaba:

Cada día la higiene pública reclama el empleo de mayores cantidades de agua, para sanear las habitaciones, para lavar las calles y para el aseo de las personas; y estos servicios se dificultan cuando no es el ayuntamiento el que puede disponer libremente del líquido que llega a las ciudad, y que, por el contrario, es artículo de especulación, con el cual se enriquecen las compañías que lo manejan, de acuerdo a sus intereses⁵⁷.

Los cambios políticos ocurridos después de la revolución también provocaron el resquebrajamiento de las bases que regulaban el servicio de estas empresas. Con el cambio institucional los empresarios enfrentaron nuevas dificultades para conservar los privilegios que gozaron sus compañías por mucho tiempo. El gobierno federal, en un proceso legal iniciado en 1888 —y que la Constitución de 1917 no hizo más que consolidar— logró convertirse en la instancia suprema en el manejo de los recursos hidráulicos del país, obligando a las empresas a ceñirse a las nuevas condiciones que imperaban en el país; así después de la Revolución mexicana la mayoría de las aguas utilizadas por las empresas fueron declaradas de propiedad federal. El marco jurídico sobre las aguas fue la Ley de Aprovechamientos de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910. La Ley ordenó que el uso de las aguas federales requería la concesión respectiva o la confirmación de los derechos preexistentes. El 28 de noviembre de 1923, Tomás Braniff, Manuel Cardoso y Ricardo Arteaga crearon la empresa Structor, cuyo fin principal era administrar concesiones de agua. Todos estos empresarios eran exitosos inversionistas. Por ejemplo, Tomás Braniff con algunos miembros de su familia formó una empresa fraccionadora en la ciudad de México. En 1906, Tomás y su hermano Oscar crearon la compañía de seguros La Latinoamericana; también obtuvieron concesiones para explotar las caídas de agua de los ríos Atoyac y Tuxpango. Estas concesiones luego fueron vendidas a la Compañía de Luz y Fuerza. En su hacienda de Monte Blanco, Veracruz, Tomás se dedicó al cultivo intensivo del café, cuya producción estaba destinada al mercado internacional. Además, a la muerte de su padre recibió acciones de la fábrica de papel San Rafael, de la fábrica textil San Ildefonso, del Banco de Londres y del ferrocarril Atlixco-San Rafael⁵⁸.

El 26 de julio de 1926 el cabildo de Tampico acordó rematar el servicio de abastecimiento de agua potable. La única empresa que se presentó al concurso fue Structor, que ofreció cubrir todos los requisitos exigidos para tal fin. En el contrato se

⁵⁷ Aldasoro (1907).

⁵⁸ Collado (1987), pp. 82-88.

estipulaba que el ayuntamiento cedía por 30 años las instalaciones hidráulicas, con sus bombas, tanques y tuberías, junto con la concesión federal para tomar agua del río Tamesí. En la cláusula sexta se establecía que las obras realizadas por la empresa debían ser consideradas de beneficio público; por ello el ayuntamiento se comprometía a gestionar ante las autoridades federales la exención de impuestos. La empresa estaba obligada prestar el servicio de manera ininterrumpida; sólo en caso de epidemias, catástrofes naturales, por sediciones populares o revoluciones la empresa podría quedar eximida de prestar el servicio. El 1 de enero de 1927, Emilio Portes Gil, gobernador de Tamaulipas, acordó la ratificación del contrato para el abastecimiento de agua de Tampico otorgado a Tomás Braniff y socios⁵⁹.

El 28 de abril de 1927 Braniff formó en la ciudad de México otra empresa denominada Hidros S.A. que se haría cargo del servicio de agua en Villa Cecilia (hoy Ciudad Madero), Tamaulipas. En este poblado no existía servicio de agua potable, pues sus habitantes utilizaban agua de lluvia almacenada en cisternas o la extraída de pozos. En el acta constitutiva de esta empresa se señalaba que el objeto principal era obtener y explotar concesiones para la captación de aguas federales, estatales o de propiedad privada con el fin de aprovechar dichas aguas en la forma comercial que desearan. La empresa tenía facultades para celebrar con el gobierno federal, los gobiernos de los estados, los municipios o con individuos o corporaciones particulares contratos de todo género para adquirir concesiones de agua y derechos con ellos conexos, que fueran necesarios y convenientes para la captación, conducción, almacenamiento, purificación, distribución de agua y producción de energía. El 28 de enero de 1929, la empresa de Braniff obtuvo la concesión para el abastecimiento de agua potable en esta villa⁶⁰.

De forma pública comenzaron protestas en contra de las empresas de agua. En 1929 una protesta fue organizada por los habitantes de la ciudad de Tampico y Villa Cecilia, que formaron un Comité Pro-defensa de Consumidores de Agua. En el contrato de la compañía se estipulaba que, al construir las obras de abastecimiento de agua de la villa, recibiría del gobierno del estado los recursos otorgados a los municipios para mejorar el ramo de aguas. Las cláusulas que impugnaba el comité eran las siguientes:

9a. El ayuntamiento le concede durante 30 años... la facultad más amplia para administrar el ramo de aguas, y para coleccionar, recaudar y hacer suyo el impuesto especial que el Congreso del Estado fije al ramo de aguas.

22a. La compañía tiene derecho de privar del uso del agua a los causantes que no cubran oportunamente el importe de sus recibos, y a los que destruyan las instalaciones, hagan conexiones clandestinas, alteren la medida de los medidores o usen indebidamente de ellos, sin perjuicio de las responsabilidades penales o civiles que procedan en cada caso.

34a. Cuando hayan quedado instalados los tanques de decantación, filtros y demás métodos de purificación del agua a que se refiere el contrato-concesión, será obligatorio para los habitantes de Villa Cecilia abandonar el servicio y uso de cisternas, aljibes, fosas y cualesquiera otros depósitos de agua que no haya sido sometido previamente a los mismos procedimientos de purificación que exigen a la compañía Hidros y que reúna las mismas

⁵⁹ AHA, Aprovechamientos Superficiales, C. 730, exp. 10619, f. 270.

⁶⁰ AAHA, Aprovechamientos Superficiales, C. 730, exp. 10619, fs. 244-258.

condiciones de potabilidad y pureza que la suministrada por ella, así como los que exija el Departamento de Salubridad Pública Federal, castigándose a los infractores con multa de cinco a cien pesos, la que será fijada y cobrada por la tesorería municipal y entregada a la compañía Hidros sin perjuicio de clausurar desde luego los depósitos de agua en cuestión.

Los habitantes de Tampico y Villa Cecilia se manifestaron en desacuerdo por las concesiones otorgadas a Braniff y formaron un comité Pro-Defensa de Consumidores de Agua. El comité estuvo integrado por el sindicato de obreros de la Pierce Oil, la Unión de Poseedores en pequeño del Relleno del Tamesí, la Liga Pro-Defensa de Poseedores y Propietarios en Pequeño de los Ejidos de Tampico y Villa Cecilia, el sindicato Ceciliano de Filarmónicos, la Alianza de Ferrocarrileros Mexicanos, entre otras agrupaciones. Una de las primeras acciones del comité fue solicitar la intervención del gobierno federal. El 29 de abril de 1929, el Comité envió una carta al secretario de Agricultura y Fomento:

Tenemos el gusto de manifestar a usted, adjuntarle un ejemplar del periódico "TODOS o NINGUNO" en el cual aparece una copia del Contrato-concesión otorgado a favor de la Compañía Hidros S.A.; y por cuya anticonstitucional concesión los pueblos de Tampico y Villa Cecilia se han unido para hacer frente a la Empresa explotadora que pretende sumir más en la miseria a los 80,000 habitantes de Tampico, los vecinos de Cecilia y sus colonias. Este asunto a despertado palpitante interés y las clases sociales todas se han unido formando este Comité Pro-Defensa de Consumidores de Agua, con la tendencia única de defender los intereses colectivos que se ven amenazados de ser convertidos en esclavos durante 30 años que, según los directores del monopolio del agua, pretenden hacer subsistir la oprobiosa concesión⁶¹.

La respuesta de la SAyF al comité fue que la secretaría "no podía ejercer ninguna acción con relación al contrato, pero que intervendría en materia de cuotas a los consumidores, en su oportunidad"⁶².

En diversas parte del país hubo un rechazo a las empresas de agua. La empresa de agua de San Luis Potosí contó con el apoyo pleno de las autoridades estatales. En 1927, Saturnino Cedillo, gobernador del estado, eximió a la empresa de la obligación de construir una presa destinada al agua de riego. Por el contrato, la empresa estaba obligada a construir una presa sobre el río de Escalerillas, para ampliar el sistema de abasto y de riego. Sin embargo, el decreto del gobernador liberó a la empresa del compromiso. La compañía podía utilizar para esos fines las aguas de la presa de La Constancia, situada al oriente de la presa de San José. El 16 de febrero de 1934 el gobierno del estado expidió otro decreto para aplazar la construcción de una planta de filtros ordenada por el Departamento de Salubridad Pública.

En 1935, los usuarios de la capital potosina formaron Liga de Consumidores de Agua para exigir que la empresa prestara un servicio eficiente. La creación de esta liga pretendía presionar a las autoridades a resolver la escasez de agua. En 1937, la demanda de un mejor servicio de agua potable fue retomada por la Confederación de Trabajadores de

⁶¹ AHA, Aprovechamientos Superficiales, C. 730, exp. 10,619, fs. 261-262: carta del Comité Pro-Defensa de Consumidores de Agua de Tampico y Villa Cecilia al Secretario de AyF, 29 de abril de 1929.

⁶² CAHA, Aprovechamientos Superficiales, C. 730, exp. 10,619, fs. 304-307: informe de la SAyF de 27 de junio de 1930.

México. El 15 de octubre de 1937, ante la escasez del vital líquido se formó un Comité de Emergencia Pro-Aguas Potables de San Luis Potosí; los acuerdos del comité señalaban que la compañía de agua sólo se dedicaba a explotar a los consumidores. Los obreros de la Confederación de Trabajadores de México convocaron a un movimiento de huelga el 29 de noviembre de 1938, a fin de solucionar los conflictos con la empresa. A la convocatoria respondieron varias agrupaciones obreras: entre ellas el sindicato España Industrial; la sección 24 del Sindicato de Ferrocarrileros y el Sindicato de Electricistas.

La Confederación de Trabajadores de México M solicitó la intervención directa del presidente Lázaro Cárdenas para mejorar las condiciones del servicio de agua potable. Sólo la intervención del presidente permitió levantar la huelga el mismo día de su inicio. Este denso conflicto obligó al gobierno federal a intervenir. Poco después, la empresa fue adquirida por el gobierno del estado con recursos federales⁶³. En suma, la intervención del gobierno federal permite entender que fracasó la regulación del sector privado del agua al re-municipalizar los servicios de abasto de agua.

5. Conclusiones: la re-municipalización del agua

La intervención de gobierno federal en materia de agua limitó a las empresas. Un argumento en contra del servicio concesionado fueron los diagnósticos sobre salud pública eran francamente terribles. En 1930 México ocupaba uno de los primeros lugares en el mundo en materia de mortalidad infantil, la esperanza de vida era muy reducida y no más del 5% de la población nacional podía consumir agua potable⁶⁴. Ante este panorama, fue el Estado, en especial, el gobierno federal, el que asumió la tarea de impulsar la generalización de los nuevos sistemas de abasto y de drenaje. Los cambios impulsados por el gobierno de Plutarco Elías Calles facultaron al gobierno federal a intervenir de forma directa en la administración del agua. En 1933 el Partido Nacional Revolucionario (PNR) señalaba como una de sus prioridades el dotar de tierras y agua a todos los núcleos de población. Los gobiernos estatales tenían la obligación de introducir los servicios públicos fundamentales. El abasto de agua potable fue la principal demanda de los centros urbanos.

En el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, su gobierno se propuso transformar a las poblaciones mexicanas mediante obras de carácter social. En este sexenio se impulsaron diversas políticas sanitarias a fin de garantizar el bienestar social de la población. La institución destinada construir obras de abastecimiento de agua potable fue el Banco Nacional Urbano Hipotecario y Obras Públicas. Para cumplir el objetivo de dotar de agua a los pueblos, el gobierno cardenista propuso un plan para que los ayuntamientos tuvieran servicios públicos, con ayuda de los gobiernos estatales. El modelo de empresas de agua fue rechazado⁶⁵.

⁶³ Birrichaga (1997), pp. 170 y ss.

⁶⁴ Birrichaga (2007).

⁶⁵ Birrichaga (2007). Matés (2008b).

En las políticas del Banco estaba señalado que los ayuntamientos debían iniciar un “severo régimen de disciplina financiera que robustezca su crédito y haga posible la realización de obras públicas esenciales, con la garantía de los productos de ellas mismas y dentro de las seguridades que da siempre una administración escrupulosa y eficaz” (*Diario Oficial de la Federación*, 15 de marzo de 1935). La acción principal del banco fue otorgar créditos a las poblaciones que no tuvieran los recursos para realizar obras de abasto de agua potable. En el sexenio de Manuel Avila Camacho se siguió impulsando la construcción de nueva infraestructura hidráulica en diversas poblaciones del país. Una parte de este esfuerzo consistió, no por coincidencia, en recuperar los sistemas de agua potable que durante el periodo de 1880-1930 fueron entregados a empresarios privados. La Secretaría de Salud adquirió un control sobre la administración de las aguas potables, el servicio de agua era considerado un asunto de sanidad. Empresarios y empresas no desaparecieron de la escena pública. Dejan atrás su papel de administradores de un servicio para entrar al asunto de constructores de la infraestructura hidráulica. En 1946 fue creada la Secretaría de Recursos Hidráulicos, organismo público responsable de la política hidráulica en México. La Federación a través de esta Secretaría centralizó muchas de las atribuciones administrativas y de regulación del agua de estados y municipios.

Archivos y fuentes

AGN	Archivo General de la Nación, México, D.F.
AHA	Archivo Histórico del Agua. México, D.F.
AHMCh	Archivo Histórico Municipal de Chihuahua, Chihuahua, México.
AHMJ,	Archivo Histórico Municipal de Jalapa, Veracruz, México.
AHP	Archivo Histórico de Puebla, Puebla, México.
CIM	Colección Instituto Mora, México, D.F.
DOF	Diario Oficial de la Federación, México, D.F.

Bibliografía

- ABOITES AGUILAR, Luis (1998): *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, CIESAS, México.
- ABOITES AGUILAR, Luis (2000): *Fuentes para la historia de los usos del agua, (1710-1951)*, CNA, CIESAS, México.
- ABOITES AGUILAR, Luis (2003): *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México.
- ALDASORO, A. (1907): *Dictamen presentado al Sr. Presidente de la República general Porfirio Díaz sobre los proyectos de obra de saneamiento para la ciudad de Puebla*, México, junio de 1906, Talleres de la Imprenta Artística, Puebla.
- ALFARO-RODRÍGUEZ, Evelyn (2013): “El abastecimiento de agua: un problema urbano sin solución: Zacatecas, México, siglo XIX”, *Agua y Territorio*, 1, pp. 91-102.

- BANDALA, Abraham (1900): *Informe leído por el C. gobernador constitucional del estado de Tabasco*, Imprenta del Gobierno dirigida por Felipe Abalos, San Juan Bautista, 1900.
- BIRRICHAGA GARDIDA, Diana (1997): "El abasto de agua en San Luis Potosí y León (1935-1947)", en *Dos estudios sobre usos del agua en México (siglos XIX y XX)*, IMTA-CIESAS, México.
- BIRRICHAGA GARDIDA, Diana (1998): "Las empresas de agua potable en México (1887-1930)" en Blanca Suárez Cortez (coord.) *Historia de los usos del agua en México. Oligarquías, empresas y ayuntamientos (1840-1940)*, CNA- IMTA- CIESAS, México: pp. 181-225.
- BIRRICHAGA GARDIDA, Diana (2006): "Las empresas de agua dulce: proyectos privados para sistemas de abastecimiento de agua potable en el Perú y México, 1846-1856" en *Allpanchis*, año XXXVII, núm. 67, pp. 37-57.
- BIRRICHAGA GARDIDA, Diana (2007): "Modernización del sistema hidráulico rural en el Estado de México, 1935-1940 " en Diana Birrichaga (Coord.) *La modernización del sistema de abasto de agua potable en México. 1810-1950*, El Colegio Mexiquense A.C, México, pp. 193-217.
- BLAZQUEZ Domínguez, Carmen (1986a): "Memoria que comprende el período administrativo de 1 de julio de 1886 a 30 de junio de 1888 presentada a la H. Legislatura del estado de Veracruz-Llave, por el gobernador constitucional del mismo [Juan Enríquez], el 17 de septiembre del último de los citados años" Carmen Blázquez Domínguez, comp., *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores 1826-1986*, Talleres Gráficos de la Nación, México, tomo VI.
- BLAZQUEZ Domínguez, Carmen (1986b): "Memoria presentada a la H. Legislatura del Estado Libre y Soberano de Veracruz- LLave el 18 de septiembre de 1890 por el gobernador constitucional C [Juan Enríquez]. Comprende el periodo corrido de 1 de julio de 1888 a 30 de junio de 1890", Carmen Blázquez Domínguez, comp., *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores 1826-1986*, Talleres Gráficos de la Nación, México, tomo VIII.
- CAMACHO Altamirano, Hortensia (2001): *Empresarios e ingenieros en la ciudad de San Luis Potosí: la construcción de la presa de San José, 1863-1903*, Editorial Ponciano Arriaga, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, México.
- CARIILLO, Ana María (1992): "La epidemia de cólera de 1833 en el Estado de México" en *El cólera de 1833: una nueva patología en México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, pp. 65-88.
- CASILLAS-BÁEZ, Miguel A. (2013): "La tercera revolución del agua. Urbanización, gestión y contaminación del agua: el caso de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, México, durante el siglo XX", *Agua y Territorio*, 1, pp. 121-134.
- COLLADO, María del Carmen (1987): *La burguesía mexicana. El emporio Braniff y su participación política 1865-1920*, Siglo XXI, México.

- DÍAZ Rugama, Adolfo (1895): "Distribución y legislación de aguas en las ciudades", Concurso Científico. Asociación de Ingenieros y arquitectos. Discurso pronunciado en la sesión del 22 de julio de 1895, Oficina Tipografía de la Secretaría de Fomento, México.
- DUARTE Ortega, Nicolás (1988): "La estatización del agua en Monterrey", en Mario Cerutti, ed., *Monterrey siete estudios contemporáneos*, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 1988, pp. 181-207.
- FUENTE, J. (1910): *Efemérides sanitarias de la ciudad de Puebla*, Talleres de Imprenta y Encuadernación de "El Escritorio", Puebla.
- GONZÁLEZ RUIZ, L. & MATÉS, Juan Manuel (coords.) (2008): *La modernización económica de los Ayuntamientos: servicios públicos, finanzas y gobiernos municipales*, Jaén, Universidad de Jaén.
- LANZ Cárdenas, José (1982): *Legislación de aguas en México (estudio histórico-legislativo de 1521 a 1981)*, Consejo Editorial del estado de Tabasco, Villahermosa, 1982, 4 vols.
- LEICHT, Hugo (1934): *Las calles de Puebla. Estudio histórico*, Imprenta A. Mijares y Hnos., Puebla.
- LILLE Borja, Pedro de (1910): "Contribución al estudio de las aguas potables de Chihuahua", *Revista Chihuahuense*, II:21 (15 de noviembre), pp. 16-19.
- LIPSETT-RIVERA, Sonya (1993): "Water and Bureaucracy in Colonial Puebla de los Angeles", *Journal of Latin American Studies*, 24:1, 14-44.
- LORETO LÓPEZ, Rosalva (1994): "De aguas dulces y aguas amargas o cómo se distribuía el agua en la ciudad de Puebla durante los siglos XVIII y XIX" en Rosalva Loreto y Francisco J. Cervantes, coords., *Limpiar y obedecer. La basura, el agua y la muerte en la Puebla de los Angeles. 1650-1925*, México, Claves Latinoamericanas-Universidad Autónoma de Puebla, 1994, 11-67.
- MACIEL, David R. (1980): *Ignacio Ramírez, ideólogo del liberalismo social en México*, México, UNAM.
- MARICHAL Carlos (1997): "Avances recientes en la historia de las grandes empresas y su importancia para la historia económica de México" en Carlos Marichal y Mario Cerutti (compiladores) *Historia de las grandes empresas en México, 1850-1930*, Universidad Autónoma de Nuevo León, Fondo de Cultura Económico, pp. 9-38.
- MATES, Juan Manuel. (1999): *La conquista del agua. Historia económica del abastecimiento urbano*, Jaén, Universidad de Jaén.
- MATÉS, Juan Manuel (2008a): «Le aziende di approvvigionamento d'acqua potabile nelle città e regioni spagnole, 1840-1970», *Storia Urbana*, 119, pp. 49-74.
- MATÉS, Juan Manuel (2008b): «Empresas, sociedades y servicios públicos: del Estado prestador al Estado regulador», *Empresa y Humanismo*, XI-1, pp. 187-230.

- MATÉS, Juan Manuel (2008c): «Las empresas de abastecimiento de agua en la España del Norte (1840-1970)», GONZÁLEZ-RUIZ, L. & MATÉS, Juan Manuel (coords.): *La modernización económica de los Ayuntamientos: servicios públicos, finanzas y gobiernos municipales*, Jaén, Universidad de Jaén, pp. 269-298.
- MATÉS, Juan Manuel (2009a): «Las sociedades anónimas de abastecimiento de agua potable en España (1840-1960)», *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, 3, pp. 177-218.
- MATÉS, Juan Manuel (2009b): «El desarrollo de las redes de agua potable: Modernización y cambio en el abastecimiento urbano», *Agenda Social*, 3-1, pp. 1-20. http://www.uenf.br/Uenf/Pages/CCH/Agenda_Social/?&modelo=1&cod_pag=6858&tabela=&np=v.3+n.1&nc=Volume+3&buscaEdicao=&grupo=Agenda_Social&p
- MATÉS, Juan Manuel (2013): «La conquista del agua en Europa: los modelos de gestión (siglos XIX y XX)», *Agua y Territorio*, 1, pp. 21-29.
- MATÉS, Juan Manuel & CLAR, Ernesto (2008): «Los abastecimientos urbanos y los usos industriales del agua», PINILLA NAVARRO, V. (Editor), *Gestión y usos del agua en la cuenca del Ebro en el siglo XX*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 563-605.
- NORTH, Douglas (1995): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PEÑAFIEL, Antonio (1884): *Memoria sobre las aguas potables de la capital de México*, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, México.
- RODRÍGUEZ García, Martha y María Candelaria Valdés Silva (1992): *La domesticación del agua en Torreón. 90 años de su historia*, Servicio de Agua Potable y Alcantarillado, Torreón.
- RODRÍGUEZ KURI, ARIEL (1991): "DF: la gestión del agua, un viejo dilema", en *Ciudades*, 11 (1991), 31-35.
- RODRÍGUEZ KURI, ARIEL (1996): *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y gobierno 1876-1912*, México, El Colegio de México.
- SÁNCHEZ Meza, Juan Jaime (2008): *El mito de la gestión descentralizada del agua en México*, UNAM, México.
- SIMÓN, Inmaculada y Juan M. Mates (2013): "El abastecimiento de agua potable en México y España: cambio institucional y aparición de las empresas privadas, 1870-1930" en Jesús Raúl Navarro García (et al.) *Agua, territorio y medio ambiente. Políticas públicas y participación ciudadana*. Universidad de Guadalajara, Seminario Permanente ATMA, CSIC, Guadalajara, pp. 21-49.
- TORRES LÓPEZ, Enrique y Mario A. Santoscoy (1985): *La historia del agua en Monterrey desde 1577 hasta 1985*, Ediciones Castillo, Monterrey.

TORRES-RODRÍGUEZ, Alicia (2013): "Abastecimiento de agua potable en las ciudades de México: el caso de la zona metropolitana de Guadalajara", *Agua y Territorio*, 1, pp. 77-90.

TRENS, Manuel (1950): *Historia de Veracruz*, s/e, México, Tomo IV.

VERDUZCO, Gustavo (1989): "Zamora en el Porfiriato: una expresión liberal de los conservadores", en Anne Staples, *et al.*, *El dominio de las minorías. República restaurada y Porfiriato*, El Colegio de México, México, pp. 55-70.