



**FLACSO**  
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales**  
**Mención Sociología**  
**IX Promoción 2012 – 2015**

**Las Asambleas Comunitarias en Tlaxcala como eje de la gestión del agua:  
una experiencia de Gobernanza Colaborativa**

Tesis que para obtener el grado de Doctora  
en Investigación en Ciencias Sociales con  
mención en Sociología, presenta:

**CAROLINA ESCOBAR NEIRA**

**Directores de Tesis:**

Doctora María Luisa Torregrosa y Armentia  
Doctor José Esteban Castro

**Seminario de Tesis:**

Actores y procesos contenciosos en las Sociedades Latinoamericanas Contemporáneas

**Línea de investigación:**

Sociedad civil, diversidad y multiculturalismo en América Latina y el Caribe

**México D. F., agosto de 2015**

Tesis realizada con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología – CONACyT

## **Resumen**

Se analiza el proceso de transformación de formas autónomas de gestión del agua en seis localidades correspondientes a tres Municipios de Tlaxcala, en donde los Comités de Agua cuentan con reconocimiento jurídico y existe una instancia de gobierno llamada Presidencia de Comunidad, que cuenta con capacidad de ejecución presupuestal y representación en el Cabildo.

Usando un diseño explicativo de análisis comparado, para la recolección de información, se realizaron 38 entrevistas semiestructuradas, revisión documental y reconstrucción histórica, para abordar la interrelación entre: Comunidad, Estado (representado por el Cabildo y la participación en él de Presidencias de Comunidad) y Comité del Agua como responsable del sistema.

Se describe lo que sucede con la gestión comunitaria del agua cuando se presentan dichas características y se establecen elementos que explican los resultados diversos que al respecto obtienen comunidades similares, configurando así diversos niveles de gobernanza colaborativa.

Se concluye que el reconocimiento jurídico de formas de autonomía comunitaria impacta la gestión del agua, pero no explica su efectividad; se establecen criterios adicionales que aportan a esta explicación, entre ellos la Asamblea Comunitaria como un actor fundamental que moviliza necesidades e iniciativas y potencia esfuerzos, contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida comunitarias.

**Palabras Clave:** Gestión comunitaria del agua, gobernanza colaborativa, asamblea comunitaria, presidencias de comunidad, bienes comunes.

## **Abstract**

The following thesis analyses the process of transformation of autonomous water management in six communities from three different municipalities of Tlaxcala State in Mexico. In these communities the water committees are legally recognized, and there is a governmental body called the Community Presidency which may make budgetary decisions and is represented on the town council.

An explanatory design of a comparative analysis was used. In order to collect the necessary information, thirty-eight semi-structured interviews were completed, in addition to a literature review and a historical reconstruction.

The inter-relationship between the Community; the State, as represented by the Town Council and the participation of the Community Presidents; and the Water Commission, as the responsible entity of the system; is addressed.

A description of community management with the previously mentioned characteristics is presented, and an explanation of the diverse results obtained in similar communities is developed, giving shape to different levels of collaborative governance.

It is concluded that that the legal recognition of different types of autonomous community organisation has an impact on the management of water, but that it does not explain its effectiveness. Additional criteria are established to contribute to this explanation, including the Community Assembly as a key factor that mobilises needs and initiatives, empowers efforts, and contributes to improve quality of life within the community.

**Key Words:** Community water management, collaborative governance, community assembly, community presidency, common property.

## Agradecimientos

Álvaro Mutis<sup>1</sup> escribió “cuando la gratitud es tan absoluta las palabras sobran” y siendo este el caso pensé acudir a este escritor, sin embargo un proverbio chino recomienda: “cuando bebas agua, recuerda la fuente”, así que en esta ocasión me dejaré guiar por la sabiduría china, anterior y en este caso, más que atinada.

Llegado este punto de los agradecimientos y siendo consiente que son muchas las personas que han acompañado todo este proceso y muchas también las formas cómo lo han hecho, aclaro que sólo mencionaré aquí, en consideración con los amables lectores, a quienes directamente tuvieron que ver con la escritura de esta tesis doctoral, a la que llego después de un proceso complejo por lo extenuante de las jornadas, las incertidumbres, los cuestionamientos y las reconstrucciones permanentes.

En primer lugar agradezco a cada uno de los miembros de mi comité, los cuatro acompañaron esta investigación desde su primera propuesta y estuvieron siempre dispuestos a escucharme, leerme y hacer sugerencias y observaciones siempre útiles y respetuosas así que para mi comité muchas gracias.

A María Luisa agradezco profundamente su disposición y paciencia, los episodios de confrontación que fueron un llamado a la cordura en momentos en que realmente los necesité, me permitieron no perder el rumbo, reconocermelo y seguir, gracias a lo cual y a su generosidad hoy escribo esto llena de gratitud. A Esteban agradezco su lectura cuidadosa, sus alertas tempranas especialmente en lo teórico y metodológico y la generosidad con su tiempo y conocimiento, sus recomendaciones analíticas siempre oportunas, me permitieron evidenciar aspectos de la investigación que no podía ver, tomar distancia y hacer el cierre de la forma como quedó. Por su guía y acompañamiento a los dos muchas gracias.

---

<sup>1</sup> Escritor colombiano de novelas y poemas

A Jacinta agradezco su siempre minuciosa lectura y especialmente su ánimo de confrontación, las dos cosas fueron cruciales en la concepción inicial de la versión final de esta investigación (hubo varias), sin su persistencia quizá hubiera perdido de vista mi interés inicial. A Arsenio agradezco su atenta lectura, la mirada fresca de sus comentarios y la confianza que hasta ahora ha tenido en mi trabajo, estas últimas me animaron a persistir y me ayudaron a reconectarme con mi centro que en ocasiones también perdí (también fueron varias esas ocasiones).

En estas reconstrucciones de la investigación, un momento fundamental fue la realización de mi estancia en el ICTA de la Universidad Autónoma de Barcelona, a donde llegué por sugerencia de Joan Martínez Alier, allí el trabajo con él y con Giorgos Kallis fue fundamental para la reorientación teórica que necesité, así que para ellos van también mis agradecimientos por la generosidad con su tiempo, su conocimiento, contactos y por su calidez.

Agradezco también a Mar y Viro, su lectura juiciosa desde el proyecto inicial hasta el momento final, los comentarios amorosos y contundentes, respectivamente, pero siempre oportunos y acertados, su amistad, tiempo, charlas, cariño, compañía y su pasión por lo que creen (la cual además de admirar, agradezco por inspiradora), hicieron mucho más llevaderos los años y escenarios que compartimos así que sólo agradecimiento y cariño tengo para ellos.

Ahora que el momento hace recordar lo que han sido los tres años del Doctorado, recuerdo también a Gabriel García Márquez, cuyo personaje principal de un libro que ahora releo dice “(...) la memoria del corazón elimina los malos recuerdos y magnifica los buenos, y gracias a ese artificio, logramos sobrellevar el pasado”, creo que es justo esa la memoria que se activa en este momento, la del corazón, y por ella agradezco ahora a amigos y compañeros del Doctorado, quienes estuvieron estos tres años a mi lado:

Agradezco a Juanny su amistad, cariño y apoyo incondicional desde el primer día del Doctorado, su complicidad, ayuda y disposición constante fueron fundamentales en este proceso; a César su calidez, cariño y alegría que fueron

siempre un aire fresco para mí; a Agos su generosidad, calidez y desinteresado cariño; a Fran su disposición a ayudar y su derroche al hacerlo; a Agos y Fran su siempre cálida acogida y su escucha y retroalimentación al final que fue fundamental para llegar al cierre de este proceso.

Cada uno de ellos, a su manera, fue muy importante durante este periodo, así como lo fueron las largas jornadas de catarsis que compartimos, en las cuales incluyo también a Héctor y la hermandad gran-colombiana y a Lis y nuestras charlas–terapias que fueron una suerte de soporte emocional fundamental. Para todos ellos y para los que compartieron estos espacios, mi cariño sincero y mi agradecimiento absoluto siempre.

Agradezco también a mi familia, a toda ella, que ha estado presente siempre y que ha confiado en mí de tantas maneras y en tan innumerables ocasiones, a mis padres y hermanos por su ejemplo, incondicionalidad y amor, a mi abuela por su amor y fortaleza desmedidos, a mis sobrinas por la inspiración que me dan, a Fer por su compañía permanente y a Nadia por su apoyo y visitas que resultaron ser siempre oportunas. Todo mi amor y agradecimiento para cada uno de ellos.

Finalmente agradezco a otros amigos que sin ser parte del Doctorado fueron la contención oportuna, amorosa y generosa que necesité en tantas ocasiones (también fueron varias esas ocasiones), por ello agradezco su compañía, amistad y cariño: a Nat por su apoyo y confianza en mí desde antes de postular y por las veces que me convenció de respirar y tomar aire; a Naty por las incontables charlas y su permanente soporte y complicidad; a Moni por su cariño incondicional, a Andrea y Hugo porque gracias a ellos mi paso por Barcelona fue inmejorable y a la Logia por su siempre paciente espera y espirituosa compañía.

Para todos los aquí nombrados y los no nombrados pero que han estado presentes en múltiples formas, sólo tengo agradecimiento, para con ellos y con el universo por haberlos puesto en mi camino, cada uno ha sido fundamental en esta etapa de mi vida y tienen todo mi cariño, mi amor y reconocimiento. Gracias siempre y gracias totales.

## Índice general

<b>Agradecimientos</b> .....	iv
<b>Introducción</b> .....	7
Delimitación del objeto de estudio.....	7
Elementos para un estado del arte.....	10
Problema de investigación, preguntas e hipótesis.....	14
<b>Metodología</b> .....	16
Población .....	18
Selección de Municipios.....	20
Delimitación geográfica .....	21
Estrategia e Instrumentos .....	22
<b>Organización de la tesis</b> .....	24
<b>Capítulo 1</b> .....	27
<b>Ejes teóricos y analíticos para la gestión del agua: Bienes Comunes, Gestión Comunitaria y Gobernanza del agua</b> .....	27
<b>Introducción</b> .....	27
<b>1.1 El agua como un bien común</b> .....	29
<b>1.2 Gestión Comunitaria</b> .....	39
<b>1.3 De la Gobernanza Tradicional a la Gobernanza Colaborativa</b> .....	49
<b>Capítulo 2</b> .....	64
<b>Contexto político nacional y particularidad de Tlaxcala respecto a sus formas de organización para la gestión del agua</b> .....	64
<b>Introducción</b> .....	64
<b>2.1 Marco histórico general del manejo de agua en México</b> .....	67
<b>2.2 El caso de Tlaxcala</b> .....	73
<b>2.3 Implicaciones</b> .....	77
<b>2.4 Ley de Aguas del Estado de Tlaxcala</b> .....	81
<b>2.5 Comités de Agua</b> .....	82
<b>2.6 Experiencias nacionales en materia de participación ciudadana y reconocimiento de autoridades tradicionales, los casos de Tabasco, Oaxaca, Chiapas y Puebla</b> .....	85
2.6.1 Tabasco .....	85
2.6.2 Oaxaca.....	88

2.6.3 Chiapas.....	90
2.6.4 Puebla.....	92
<b>Conclusiones</b> .....	93
<b>Capítulo 3</b> .....	95
<b>Caracterización socio demográfica del caso de estudio</b> .....	95
<b>Introducción</b> .....	95
<b>3.1 Contexto histórico de Tlaxcala</b> .....	96
3.1.1 La Industria Textil en Tlaxcala.....	96
3.1.2 La Revolución Mexicana .....	96
3.1.3 Movimiento Obrero.....	97
3.1.4 Movimiento Agrario .....	97
3.1.5 Reforma Municipal .....	98
<b>3.2 El agua en el Estado de Tlaxcala</b> .....	98
<b>3.3 La población tlaxcalteca hoy</b> .....	99
<b>3.4 Indicadores de marginación en Tlaxcala</b> .....	105
3.4.1 Índice de rezago social.....	106
3.4.2 Indicadores de rezago social en Tlaxcala .....	106
3.4.3 Cobertura de agua potable y alcantarillado .....	109
<b>3.5 Huamantla, Tetla y Terrenate en el contexto estatal</b> .....	111
3.5.1 Municipio de Huamantla.....	117
3.5.2 Municipio de Terrenate.....	126
3.5.3 Municipio de Tetla de la Solidaridad .....	138
<b>Capítulo 4</b> .....	150
<b>Las Comunidades y sus Sistemas de Agua</b> .....	150
<b>Introducción</b> .....	150
<b>4.1 Generalidades de las Comunidades</b> .....	151
<b>4.2 Sistemas, Comités y Presidencias, seis experiencias de comunidad</b> .....	153
4.2.1 Municipio de Terrenate Localidad Nicolás Bravo.....	154
4.2.2 Municipio de Terrenate Localidad El Capulín .....	170
4.2.3 Municipio de Huamantla Localidad Los Pilares.....	186
4.2.4 Municipio de Huamantla Localidad Altamira de Guadalupe.....	204
4.2.5 Municipio de Tetla Localidad San Francisco Telixtlahuaca.....	221



4.2.6 Municipio de Tetla Localidad San Bartolomé Matlalohcan.....	240
<b>4.3 Consideraciones finales.....</b>	<b>257</b>
<b>4.4 Conclusiones.....</b>	<b>267</b>
<b>Capítulo 5.....</b>	<b>271</b>
<b>Las Asambleas Comunitarias, fundamento de la gestión.....</b>	<b>271</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>271</b>
<b>5.1 La Asamblea Comunitaria como actor fundamental en la gestión del agua y la vida comunitaria.....</b>	<b>272</b>
<b>5.2 Cuando la Asamblea Comunitaria es débil o inexistente.....</b>	<b>285</b>
<b>5.3 Conclusiones.....</b>	<b>297</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>300</b>
<b>Respecto a la pregunta inicial e hipótesis.....</b>	<b>300</b>
<b>Hallazgos adicionales.....</b>	<b>315</b>
<b>Caminos y preguntas que quedan abiertos.....</b>	<b>324</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>328</b>
<b>Otras fuentes de consulta.....</b>	<b>338</b>
<b>Anexo I Listado de Entrevistados.....</b>	<b>339</b>
<b>Anexo II Guía de Entrevista.....</b>	<b>341</b>

## Índice de tablas

Tabla 1. Entrevistas realizadas .....	19
Tabla 2. Criterios de selección de las Localidades.....	22
Tabla 3. Estructura general del cuestionario para la realización de la entrevista semi-estructurada. ....	23
Tabla 4. Definiciones de gobernanza.....	51
Tabla 5. Recursos Hídricos de Tlaxcala.....	99
Tabla 6. Reducción en puntos porcentuales de los indicadores socioeconómicos en Tlaxcala, 2000-2010 .....	100
Tabla 7. Municipios por entidad federativa, según grado de marginación, 2010.....	102
Tabla 8. Índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2010.....	104
Tabla 9. Indicadores socioeconómicos en Tlaxcala, reducción en puntos porcentuales, 2005-2010 .....	105
Tabla 10. Indicadores de rezago social en Tlaxcala, reducción en puntos porcentuales, 2005-2010 .....	107
Tabla 11. Viviendas particulares habitadas con agua entubada y su distribución porcentual según dotación de agua en Tlaxcala y a nivel Nacional, 2010-2012 .....	108
Tabla 12. Grado de Marginación por Municipios en el estado de Tlaxcala .....	115
Tabla 13. Indicadores socio-económicos de Huamantla .....	118
Tabla 14. Localidades de Huamantla por grado de marginación .....	121
Tabla 15. Indicadores de Marginación y Rezago social en Altamira de Guadalupe ....	122
Tabla 16. Carencia de acceso a los servicios básicos en las viviendas particulares habitadas en Altamira de Guadalupe.....	123
Tabla 17. Indicadores de marginación y Rezago, Los Pilares, 2005 y 2010.....	125
Tabla 18. Carencia de acceso a los servicios básicos en las viviendas particulares habitadas .....	126
Tabla 19. Indicadores Socio demográficos, Terrenate.....	128
Tabla 20. Localidades de Terrenate por grado de marginación .....	131
Tabla 21. Indicadores de Marginación y Rezago en El Capulín, 2005 y 2010.....	134
Tabla 22. Características de las viviendas en El Capulín, 2005 y 2010 .....	135
Tabla 23. Indicadores de Marginación y Rezago en Nicolás Bravo, 2005 y 2010 .....	137
Tabla 24. Características de la vivienda en Nicolás Bravo, 2005 y 2010 .....	138
Tabla 25. Indicadores Socio demográficos en Tetla, 2010 .....	140
Tabla 26. Localidades por grado de marginación en Tetla .....	143
Tabla 27. Indicadores de marginación y rezago social en San Bartolomé, 2005 y 2010 .....	145
Tabla 28. Características de las viviendas en San Bartolomé, 2005 y 2010.....	146
Tabla 29. Indicadores de marginación y rezago social en San Francisco, 2005 y 2010 .....	148
Tabla 30. Características de la vivienda en San Francisco, 2005 y 2010 .....	149

Tabla 31. Datos Sociodemográficos de las Localidades .....	152
Tabla 32. Datos básicos del funcionamiento de las comunidades, los Comités de Agua, las Presidencias de Comunidad y los sistemas de agua.....	258

## Índice de gráficas

Gráfica 1. Porcentaje nacional y en Tlaxcala de viviendas con agua entubada y dotación .....	109
Gráfica 2. Población con acceso a agua potable.....	110
Gráfica 3. Población con acceso a alcantarillado .....	111
Gráfica 4. Población total de Tlaxcala .....	112
Gráfica 5. Comparación de indicadores socio-económicos entre los municipios objeto de estudio.....	113
Gráfica 6. Comparación características de la vivienda .....	114
Gráfica 7. Índice de Marginación .....	115
Gráfica 8. Indicadores de pobreza y vulnerabilidad, Huamantla 2010 .....	119
Gráfica 9. Indicadores de Carencia Social, Huamantla, 2010 .....	120
Gráfica 10. Población Altamira de Guadalupe .....	121
Gráfica 11. Población, Los Pilares .....	124
Gráfica 12. Indicadores de pobreza y vulnerabilidad en Terrenate, 2010 .....	129
Gráfica 13. Indicadores de carencia social Terrenate, 2010.....	130
Gráfica 14. Población en El Capulín, 2005 y 2010 .....	133
Gráfica 15. Población en Nicolás Bravo, 2005 y 2010.....	136
Gráfica 16. Indicadores de pobreza y vulnerabilidad en Tetla, 2010.....	141
Gráfica 17. Indicadores de carencia social en Tetla, 2010.....	142
Gráfica 18. Población en San Bartolomé, 2005 y 2010 .....	144
Gráfica 19. Población de San Francisco Atexcatzinco, 2005 y 2010 .....	147
Gráfica 20. Distribución de las Localidades en términos de tendencia a la Gobernanza Colaborativa .....	154
Gráfica 21. Proceso de negociación y toma de decisiones en Asambleas fuertes .....	274
Gráfica 22. Esquema de la Gobernanza Colaborativa.....	278
Gráfica 23. Atributos de la Gobernanza Colaborativa.....	283
Gráfica 24. Proceso de negociación y toma de decisiones en Asambleas débiles.....	289
Gráfica 25. Esquema de la Gobernanza Delegativa .....	292
Gráfica 26. Atributos de la Gobernanza Delegativa .....	296

## Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Ubicación del Estado de Tlaxcala en México.....	116
Ilustración 2. División Política del Estado de Tlaxcala .....	116
Ilustración 3. Ubicación del Municipio de Huamantla .....	117
Ilustración 4. Ubicación del Municipio de Terrenate .....	127
Ilustración 5. Ubicación del Municipio de Tetla de la Solidaridad.....	139
Ilustración 6. Localización del sistema de agua de Nicolás Bravo.....	155
Ilustración 7. Localización del sistema de agua de El Capulín .....	171
Ilustración 8. Localización del sistema de agua de Los Pilares.....	187
Ilustración 9. Localización del sistema de agua de Altamira.....	205
Ilustración 10. Localización del sistema de agua de San Francisco.....	222
Ilustración 11. Localización del sistema de agua de San Bartolomé.....	241

## **Introducción**

Este apartado inicial se compone de dos partes, la primera se estructuró, a manera de introducción amplia, a partir de una presentación general del tema y su abordaje, la delimitación del objeto del estudio, una breve aproximación al estado de la cuestión que apuntala los elementos principales que serán abordados con mayor profundidad en el capítulo teórico y el problema de investigación junto con el objetivo del estudio, la pregunta de investigación y la hipótesis.

En la segunda parte de la introducción se encuentra la metodología utilizada en el estudio, se describe la población con la que se trabajó, la selección de los Municipios y sus localidades, la delimitación geográfica y finalmente la estrategia de investigación con la que se llevó a cabo el trabajo de campo y con ello el levantamiento de la información así como los elementos diseñados para tal fin.

### **Delimitación del objeto de estudio**

México es un país conformado por 32 entidades federativas libres y soberanas, las cuales cuentan con un congreso y una constitución propios, los municipios son la base sobre la que se fundamenta la organización territorial de cada una de ellas; esta característica hace de cada Estado un caso particular en cuanto a legislación propia y a la instrumentación y reglamentación de leyes nacionales.

En este sentido el caso de Tlaxcala se plantea como de singular importancia dado el peso que tiene, en su constitución política, la presencia no sólo municipal sino de cada comunidad, al otorgarle representación política y facultades administrativas y presupuestales a una figura tradicional ahora llamada “presidencias de comunidad”.

Desde sus orígenes esta figura ha contado con reconocimiento constitucional, con el paso del tiempo y las administraciones han cambiado algunas de sus funciones y nombres, teniendo así que a lo largo de su historia han pasado de ser regidores del pueblo a agentes municipales, posteriormente presidentes municipales auxiliares y finalmente fueron denominados presidentes de comunidad, cuya potestad para hacer parte de Cabildo municipal con voz y voto, hace de esta figura, una con importancia particular.

El presente estudio empezó preguntándose de qué forma la gobernanza del agua podría fortalecerse si desde las políticas públicas se reconocen y promueven formas de organización social y gestión comunitaria de pequeños sistemas rurales o periurbanos de agua para consumo humano. Esta inquietud, sumada a lo dicho anteriormente, hizo del abordaje de la gestión de agua en Tlaxcala, un caso de estudio propicio para abordar la interrelación entre tres actores: el Estado, representado por el Cabildo municipal y la participación en él de las presidencias de comunidad, la instancia responsable del manejo del sistema de agua, esto es el Comité del Agua y la comunidad.

Desde las diversas instancias oficiales nacionales e internacionales (por ejemplo el Banco Mundial), se han promovido diferentes mecanismos de participación en todos los niveles y particularmente en la gestión de los servicios básicos, los cuales son argumentados como una búsqueda de democratización mediante el fortalecimiento e intensificación de la participación social. Algunos de esos mecanismos no pasan de su descripción en diferentes documentos oficiales, en otros casos adoptan formas orientadas al cumplimiento del requisito y en algunos otros logran constituirse en herramientas útiles de gestión.

En ese último caso, sin embargo, al hablar del proceso para establecer acuerdos para la gestión del agua, es necesario resaltar que aunque se podrían entender los espacios de negociación como escenarios de participación homogéneos, el punto de partida y las condiciones con las que cada actor llega y plantea su postura son diferentes y en muchos casos desiguales, lo cual enmarca el tipo de relaciones que se dan y llama a indagar acerca del papel de la participación y de

cómo se experimenta y se hace visible en diferentes contextos facilitando o no la actuación de diversos actores en los procesos de gestión y negociación que ella implica.

Las formas como son asumidos esos intentos de fomento a la participación social, se ven influenciadas por el contexto mundial que promueve el cambio de los sistemas políticos hacia una visión neoliberal, que implica que dicha participación se logra sólo a través de la privatización de los asuntos públicos (Castro 2012). Es así como se ha pasado de un manejo generalizado de la gestión de esos servicios por parte del Estado, a la cesión de la gestión, o parte de ella, a actores no solo sociales sino privados favoreciendo una creciente intervención de este tipo de actores en la prestación de los servicios, reduciendo la participación y limitando las formas de control por parte de los ciudadanos.

Para Castro, si bien respecto a la gestión de servicios básicos, la de tipo privado es la que se impone (Castro 2012), se pueden identificar algunas tendencias<sup>2</sup> en cuanto a la forma que adopta la participación relacionada con dicha gestión, de estas tendencias la que describiría el interés de este estudio sería la “participación social desde abajo” que sería la promovida por organizaciones sociales de distinto tipo: trabajadores, usuarios, comunidades, ONG ambientales.

Bajo este panorama es que cobra relevancia el estudio de los elementos que estructuran la organización comunitaria para la gestión del agua, las relaciones entre actores involucrados y que subyacen a ellas y las formas que adoptan los procesos de participación para la concertación y construcción de acuerdos en el marco de la gestión comunitaria de recursos hídricos como un bien común, reconociendo el origen de dichos procesos de participación.

---

<sup>2</sup> Las otras tendencias son la gestión tecnocrática que no tiene en cuenta la participación de la población en ninguna de sus condiciones (como usuarios, clientes y/o consumidores de los servicios públicos) y la tecnocrática restringida que permite o induce espacios de participación altamente restringidos (actividades de autoayuda o ejercicio de derechos del consumidor).

## Elementos para un estado del arte

La gestión de los bienes considerados comunes en general y los relacionados con el agua en particular, ha sido abordada por diferentes disciplinas desde hace años, llegando a contar con referencias de casos desde la Edad Media<sup>3</sup>, sin embargo, este concepto de “común” para el abordaje teórico del tema de los recursos de uso común –RUC–, puede ubicar su momento de mayor debate desde que fue introducido por Hardin (1968) en la “Tragedia de los Comunes”.

Hardin basa su argumento en lo que identifica como una marcada tendencia a la sobreexplotación de los mismos cuando su administración está en manos de los mismos usuarios, esta visión después fue debatida por numerosos teóricos que demostraron el cambio permanente de las instituciones de acción colectiva y la posibilidad de que la tendencia a la presencia del “gorrón” no fuera una condición de su existencia, así como tampoco fuera universal su tendencia al fracaso (Curtis, 2013).

Algunas de las investigaciones al respecto han abordado el tema desde la organización comunitaria o mediante otro tipo de administración, resaltando diferentes aspectos de las mismas. A continuación se mencionan algunas de ellas que por su importancia para el presente estudio se convierten en un marco de referencia a considerar.

Respecto a los sistemas de riego, Palerm (2013), establece los tipos de autogestión como burocrática y no burocrática y a partir de esta clasificación enmarca la discusión sobre el riego como generador de jerarquías o, en oposición, como productor de espacios para que la gente construya y administre estructuras complejas de gestión de los recursos, en este caso recursos y bienes comunes.

---

<sup>3</sup> Como el caso citado por Ostrom de las tierras comunes de las instituciones señoriales en la Inglaterra feudal y medieval, que comparten varios de los principales rasgos de los Recursos de Uso Común descritos por la autora, esto antes de las “leyes de cercamiento” (Ostrom et al., 2009).



Esta clasificación se ha llevado a diversos casos en el mundo y aunque la capacidad autogestiva no se cuestiona, las diferencias encontradas en términos de tamaño de las comunidades, usuarios, tipos de administración, entre otras, no logran explicar las diferencias entre regiones con procesos auto gestionados respecto a los administrados por el Estado (Palerm, 2013: 24).

Otro elemento incorporado a este análisis es el funcionamiento de marcos jurídicos que fortalezcan la existencia de las organizaciones (Sengupta, 2002, citado por Palerm, 2013), lo cual fue demostrado para el caso de España en varias regiones y en Chile cuya legislación retomó el caso de la Sociedad del Maipo<sup>4</sup> (Palerm, 2013), así que en general los estudios respaldan la fortaleza que representa, para los procesos de auto gestión, la sinergia surgida de la capacidad de auto organización y la existencia de legislación favorable lo cual enmarca el presente estudio que parte de aspectos legales en el reconocimiento de la gestión.

En un estudio posterior, Galindo y Palerm (2012), agregan otro elemento de análisis, que surge del nuevo institucionalismo, desde donde se resalta el efecto de las instituciones (formales o informales) en cuanto a la estructura que aportan a la vida cotidiana y con ello a la reducción de la incertidumbre para las personas, sin que sea tan importante el reconocimiento jurídico de las mismas adicionando, en el caso de las informales, un valor agregado representado en su eficiencia económica.

De esta manera se configura la tercera vía destacada por Ostrom (2011) como alternativa al manejo de bienes comunes diferente a la ejercida por el Estado o por el mercado, según la cual las personas que se encuentran en una situación de manejo de un recurso escaso pueden ellas mismas establecer acuerdos y regular el cumplimiento de los mismos.

---

<sup>4</sup> La legislación nacional en Chile en materia de agua, toma como punto de partida el modelo de la Sociedad de Maipo que surge del establecimiento de un pacto entre regadores y propietarios y que fue fundamental para la expansión de los sistemas de riego durante el siglo XIX

Así, se resalta que la gestión<sup>5</sup> comunitaria sería entonces más eficiente, dado que elimina el costo de personal que implica la administración burocrática (Palerm, 2013: 23). Esta lectura, retoma criterios establecidos por el mercado en términos de eficiencia y eficacia y dado que la gestión comunitaria no se estructura bajo un esquema burocrático, el costo que implica el pago de personal y de infraestructura no aplica y por tanto su gestión resulta más eficiente, sin embargo es necesario cuestionar que la gestión comunitaria sea evaluada bajo criterios de un sistema cuyos principios no hacen parte del esquema comunitario ni de los criterios con los que se pensó en la gestión del recurso.

En México, la creación de organismos operadores y la municipalización del agua potable generó conflictos con formas de gestión comunitaria ya existentes, de las que no se conoce del todo su forma de funcionamiento técnico y social, las razones de su permanencia en el tiempo, su eficiencia para el manejo del agua y el número de sistemas que son gestionados por los mismos usuarios (Galindo & Palerm, 2007).

Estos autores exponen algunos de los conflictos presentes y ubican la tensión principal en las diferentes visiones desde donde parte la forma de gestión, por un lado la visión mercantil en la que se privilegia la eficiencia de mercado y la generación de utilidades y por otro la visión comunitaria en la que prima la ayuda mutua y los acuerdos colectivos en el proceso de toma de decisiones (Galindo-Escamilla & Palerm-Viqueira, 2007). Este último aspecto será retomado posteriormente (Bollier, 2008) para enfatizar la diferencia entre riqueza y valor y para proponer una revalorización de la cultura local como elemento constitutivo de la identidad colectiva (Escobar, 1999).

A partir de esta revisión se establecieron puntos de encuentro en el abordaje del tema de la gestión comunitaria por parte de diversos autores, que permitieron a

---

<sup>5</sup> En la literatura se encuentran los términos gestión y administración usados de manera indistinta, sin embargo algunos autores emplean el primero para resaltar el papel que en ella juega la acción de la comunidad y el segundo para referirse de forma exclusiva a la estructura burocrática. En el documento se utilizan los dos, de acuerdo con el uso que les da el respectivo autor.

su vez destacar la escasez de otros elementos como los de orden cultural, la labor de quienes participan de forma directa en las acciones que implica la administración del recurso y la poca presencia y evidencia empírica de otros como el tipo de valor que se asigna a los recursos y a la forma de administrarlos.

En esta vía, un estudio realizado en el Noreste del Valle de México (Navarro, Marmain, & Pérez, Organización y retos de los comités de agua potable. Estudio de caso en el Noreste del Valle de México, 2010) destaca la importancia de comparar entre los actores, las diferentes formas de gestión de agua a partir del reconocimiento de una amplia gama de necesidades y de capacidades económicas y de negociación de las comunidades, aportando con ello nuevos elementos de análisis a los ya mencionados, entre los que destacan el reconocimiento de la labor individual y grupal, capacidades individuales, cohesión de grupo, conocimiento local, disponibilidad del recurso y facilidad de acceso al mismo, entre otros.

Con esta nueva perspectiva y en el sentido planteado por Ostrom de la tercera vía, Bollier (2008), como ya se mencionó, llama la atención sobre la diferenciación que se debe hacer entre los tipos de riqueza y el valor que se otorga a un recurso, destacando la prevalencia que ha tenido en el mercado la asignación de valores monetarios obviando otros como los democráticos, morales, ecológicos y sociales y a los que podemos agregar los de nivel comunal, dentro de los cuales destaca la distribución justa y no discriminatoria y la proyección a largo plazo en cuanto a la conservación de los recursos.

Este autor, destaca dos aspectos importantes para la presente discusión, de un lado los costos que asumen las personas y el medio ambiente y que no son considerados en la valoración monetaria de los productos, generándose así un subsidio no reconocido ni cuantificado en el valor comercial de diferentes productos; y de otro, la existencia de normas que son compartidas, conocidas y respetadas por toda la comunidad sin que necesariamente se encuentren plasmadas en leyes o acuerdos oficiales y que sin embargo contemplan límites, reglas y formas de sanción.

Resumiendo, los aspectos que se han abordado para explorar los procesos autogestivos de manejo del agua, se relacionan en su mayoría con la influencia del tamaño de la comunidad, el tipo de usuario, ubicación –urbana o rural–, tipo de administración y de organización, visión mercantil o comunitaria, existencia o no de reconocimiento legal y presencia o no de un marco jurídico que respalde las acciones de las organizaciones. Para el presente estudio estos elementos se analizan a la luz de un caso con las particularidades ya descritas, adicionando al análisis otros aspectos que permitirán caracterizar el impacto de esos elementos en la gestión del agua, llegando quizá a la configuración de un nuevo tipo de gestión.

### **Problema de investigación, preguntas e hipótesis**

Analizar la gestión del agua a la luz de la situación específica del Estado de Tlaxcala con la existencia de las Presidencias de Comunidad, cobra especial relevancia, pues su impacto en dicha gestión aún no se ha explorado en profundidad y podría dar luces respecto a la injerencia del establecimiento de un cuarto nivel en el gobierno del agua.

Por lo anterior el problema de investigación se podría plantear como sigue: en el Estado de Tlaxcala, el proceso de gestión del agua está atravesado por la presencia de diferentes instancias de gobierno y administración del recurso (Comités de Agua, Presidentes de Comunidad, Cabildo, entre otras), adicionalmente, el reconocimiento jurídico de esas instancias y las atribuciones que les asigna la legislación estatal, hacen que esa gestión se revista de características particulares que no han sido estudiadas y que de hacerlo, podrían dar cuenta del impacto que tiene la existencia de un cuarto nivel de gobierno en la gobernanza del agua.

A partir de los dos elementos mencionados –presencia de diferentes instancias en el proceso de gestión del agua, junto con el reconocimiento jurídico y las atribuciones que se les otorga–, el objetivo inicial de este estudio fue analizar el

proceso de transformación de las formas de gestión del agua en este contexto en el que se encuentran diversas instancias de gobierno y diversas formas de gestión que implican cambios en la toma de decisiones en torno al manejo del agua y en las relaciones que se establecen entre comunidades y Municipios en el Estado de Tlaxcala.

Al analizar el impacto que tienen, en las formas de gestión del agua, esas transformaciones de las instancias de gobierno y con ello de la toma de decisiones, se busca caracterizarlas, conocer los aspectos de infraestructura, administrativos y valorativos que las definen y que podrían dar cuenta de las diferentes formas que adopta la gestión.

Para ello se planteó inicialmente la pregunta ¿qué sucede con la gestión del agua cuando hay reconocimiento jurídico de los Comités de Agua y representación de las Presidencias de Comunidad en el Cabildo? ¿Por qué comunidades similares tienen resultados diferentes en la gestión autónoma de sus sistemas de agua?

Esta pregunta se acompañó de interrogantes orientados a esclarecer las relaciones entre instancias, a caracterizar la configuración de la gestión del agua en un contexto en el que se cuenta con las Presidencias de Comunidad, a abordar la manera como es afectada la configuración de la gestión del agua y sus resultados y el tipo de acuerdos respecto a la gestión del agua que se establecen en las diferentes instancias de gobierno (Cabildo, Presidencias de Comunidad, Comités de Agua, Asambleas Comunitarias).

Para ello se planteó como objetivo general analizar lo que sucede con las formas que adopta la gestión del agua en un contexto como el del Estado de Tlaxcala en el que las Presidencias de Comunidad cuentan con representación en el Cabildo y los Comités de Agua cuentan con reconocimiento jurídico. Como objetivos específicos se buscó caracterizar las formas de gestión del agua bajo el reconocimiento legal de un cuarto orden de gobierno (las Presidencias de Comunidad) y analizar el efecto que tiene ese cuarto orden de gobierno en la

gestión del agua y en los aspectos de infraestructura, administrativos y valorativos que la definen.

A partir de todo esto se propuso como hipótesis que el reconocimiento jurídico de los Comités de Agua y la participación en el Cabildo de las Presidencias de Comunidad facilitan el surgimiento, fortalecimiento y funcionamiento de formas de gobierno del agua basadas en la autonomía comunitaria.

Como hipótesis de trabajo se plantean: 1) la manera como es asumida esa autonomía comunitaria por parte de los miembros de cada comunidad, se manifiesta no sólo en la forma de gobierno del agua sino en general en la forma de gobierno de cada una de las comunidades que hacen parte del estudio; 2) aspectos como el tamaño de la población, el tipo de fuente de agua y la cercanía de cada comunidad al casco urbano de su respectivo Municipio, impactarán diferencialmente la gestión del agua en cada una de ellas; 3) la relación entre los Comités de Agua y las Presidencias de Comunidad y el nivel de trabajo conjunto que se dé entre estas dos instancias, impactará en el mismo sentido la gestión del agua.

## **Metodología**

Este estudio se realiza a partir de un diseño explicativo de análisis comparado (Ragin, 1987) de pocos casos de tipo cualitativo, en el cual, a partir de una exploración inicial de casos posibles se seleccionan, para posteriormente explorar y describir, seis comunidades del Estado de Tlaxcala con características comunes como su forma de manejo del sistema de agua a partir de la auto organización de la cual conforman sus Comités de Aguas, la existencia de Presidencias de Comunidad elegidas mediante voto constitucional y las Asambleas Comunitarias.

Al comparar estas comunidades entre sí, no se pretende explicar cuáles son los fundamentos que subyacen a la gestión del agua basada en procesos de

autogestión en todo el país y menos aún en una escala mayor, con lo cual se establecería una generalización orientada a la validez externa del presente estudio, entendida como “un término distinto para referirse a la generalización de los resultados del estudio” (Cortés, 2008:60).

Lo que se busca es aportar elementos al análisis explicativo en cuanto a las formas que adquiere esa gestión y los atributos esenciales que hacen de la misma, la constitución de casos que puedan ser tenidos en cuenta como criterios de selección en futuros estudios y llegado el momento puedan aportar elementos para una construcción teórica al respecto, como lo afirma Ferejohn “(...) no sólo queremos saber lo que llevó al agente a realizar un acto determinado, sino sus razones para hacerlo” (1993:228).

Como ya se ha mencionado, los estudios respecto a la gestión comunitaria del agua para el consumo doméstico se han centrado en aspectos como el tamaño de las comunidades, los tipos de administración, la presencia de un marco legal que la avale, entre otros, sin embargo ninguno de ellos ha sido concluyente en cuanto a la garantía del éxito de dicha gestión; por otra parte la investigación acerca de percepciones, valoración y concepciones de la comunidad en torno al agua y su gestión es limitada, por tanto y siguiendo a Boelens, “deberíamos analizar la manera como estas reglas y derechos son construidos y usados en la práctica y el poder que ejercen” (1998:31).

Estos elementos harán entonces parte del análisis, al considerarlos como atributos antecedentes, para de esta forma aportar, en términos de validez interna, en el proceso de la “neutralización de explicaciones alternativas, o en términos estadísticos, el control de variables” (Cortés, 2008:60), al introducir aspectos analizados en diferentes tipos de estudios al respecto.

Dado que un interés central de este estudio fue la participación de cada uno de los actores e instancias involucrados en el proceso de gestión del agua, se decidió que este criterio determinara la población a ser entrevistada, para que desde cada rol se exploraran las posturas en los procesos de negociación y

consolidación de acuerdos, los criterios y las valoraciones desde las que parten, las percepciones que tienen respecto a la labor que realizan los otros actores involucrados, la valoración del propio sistema y el funcionamiento mismo de su propia comunidad.

## **Población**

Por lo anterior, las personas a ser entrevistadas fueron escogidas de acuerdo con su pertenencia a seis grupos o tipo de entrevistados:

- Presidentes de Comités de Agua en ejercicio: personas que en el momento fungen como Presidentes de Comités de Agua ya en funciones, como las entrevistas se realizaron entre enero y marzo de 2014 algunos estaban recién nombrados y sus funciones las ejercían desde el 1 de enero, lo cual permitió tener una visión fresca del cargo y sus responsabilidades.
- Presidentes de Comités de Agua anteriores: dado que los comités vigentes llevaban, en algunos casos, poco tiempo en el cargo, se decidió entrevistar a los presidentes del comité que acaba de entregar el cargo, obteniendo así una visión global y reciente de cargo y sus funciones.
- Presidentes de Comunidad actuales: El momento de las entrevistas coincidió con la posesión, desde el 1 de diciembre del año anterior, de los nuevos presidentes de comunidad, por tanto al momento de entrevistarlos llevaban un poco más de dos meses en sus cargos, esto permitió obtener su perspectiva del reciente proceso electoral como ganadores de la contienda y de la comunidad en general como miembros de la misma.
- Presidentes de Comunidad retirados: por la misma razón, se entrevistó a quienes acababan de dejar el cargo (de tres años), lo cual permitió hacer un repaso por todo su periodo de mandato y ver en retrospectiva la labor de cada uno de los actores de la comunidad en la toma de decisiones y en la gestión del agua.
- Presidentes municipales: En este caso también estaban ejerciendo sus cargos desde el 1 de diciembre, sin embargo ya habían tenido reuniones con los Presidentes de Comunidad y los primeros encuentros del Cabildo por lo que su visión se nutría de estos encuentros recientes y de una visión inicial del funcionamiento del Municipio.
- Miembros de la comunidad: para la selección de estas personas se buscó miembros de la comunidad que llevaran muchos años viviendo en la localidad y que tuvieran conocimiento respecto a la historia de la comunidad, sus transformaciones, problemáticas, características, crisis que han atravesado y formas de hacerles frente, entre otras.



A partir de la definición anterior de los actores y por tanto de la población a consultar, se realizaron 38 entrevistas semi – estructuradas cuyo detalle se puede ver en el Anexo I, se dividieron así:

*Tabla 1. Entrevistas realizadas*

<b>Personas entrevistadas</b>	<b>Cantidad</b>
Presidentes actuales de Comités de Agua	6
Presidentes de Comunidad	6
Presidentes Municipales	2
Presidentes anteriores de los Comités de Agua	5
Presidentes de Comunidad anteriores	5
Miembros de cada comunidad (6)	14
<b>Total entrevistas</b>	<b>38</b>

*Fuente:* Realización propia a partir del trabajo de campo

La unidad de análisis hace referencia al objeto a investigar, es decir, responde a la pregunta qué y en el caso de esta investigación se trasladó de la relación Comité de Agua – Presidencias de Comunidad, a la misma relación con un actor adicional: la Asamblea Comunitaria, en torno a la gestión del agua para consumo doméstico que toma forma en los sistemas de agua de cada comunidad.

Para ello, los ámbitos de observabilidad propuestos, exploran los elementos de los que se componen las dimensiones administrativas y de infraestructura del sistema, la Asamblea Comunitaria como instancia constitutiva de la comunidad y las Presidencias de Comunidad junto con los Comités de Agua como formas de gestión.

Esto se verá reflejado en el diseño del cuestionario que se expone más adelante en el apartado de estrategia e instrumentos.

## **Selección de Municipios**

Para la selección de los Municipios y sus localidades se tuvo en cuenta el origen de la fuente, es decir que se tratara de agua rodada que requiere únicamente infraestructura de distribución y mantenimiento permanente o de extracción de pozo que implica el bombeo y con ello el pago mensual de factura por el servicio de electricidad.

Como segundo criterio de selección, en el mes de noviembre de 2013 se hizo una visita exploratoria a la zona y se entrevistó a los Presidentes de los Comités de Agua de varias localidades del Estado de Tlaxcala, quienes reportaron la presencia o no de conflictos por el manejo del agua en su respectivo territorio y el comportamiento de la población respecto al pago de las cuotas; este reporte se consideró también en la selección de casos incluyendo así las Localidades de Terrenate que reportaron no tener mayores conflictos y las de Tetla de la Solidaridad que afirmaron tener dificultades serias con el recaudo y otros conflictos entre vecinos por el sistema de agua.

Se seleccionaron así seis localidades de tres Municipios del Estado de Tlaxcala:

1. Municipio de Huamantla, localidades Los Pilares y Altamira de Guadalupe, el tipo de gestión es autónomo, no hay cuota de pago y se hacen faenas, existen Comités de Agua elegidos anualmente en asamblea por la comunidad y son los encargados de organizar a la población para hacer mantenimiento al sistema mediante las faenas, existen Presidentes de Comunidad.
2. Municipio de Terrenate, localidades El Capulín y Nicolás Bravo, hay cuota de pago, los Comités de Agua son elegidos anualmente en asamblea por la comunidad, existen Presidentes de Comunidad, la mayoría de la población cumple con el pago de cuotas y al respecto no hay mayores inconvenientes (Agua, 2012).
3. Municipio de Tetla de la Solidaridad, localidades San Bartolomé Metlalohcan y San Francisco Atexcatzinco, en ellas hay cuota de pago, los Comités de Agua son elegidos anualmente en asamblea por la comunidad, existen Presidentes de Comunidad, se presenta incumplimiento en el pago de cuota y conflictos por la distribución de agua (Agua, 2012).

Lo que se buscó con esta selección de Municipios y Localidades fue abarcar las dos formas de fuente del agua (agua rodada y extracción de pozo) y la presencia o no de conflictos en la comunidad relacionados, en principio, con pago o cumplimiento de cuotas y caracterizarlas en el marco de una legislación que favorece la participación mediante dos formas de reconocimiento jurídico: la de los Comités de Agua y la de la participación en el Cabildo Municipal de los Presidentes de Comunidad y de su autonomía administrativa y financiera.

Con esto se esperaba obtener elementos para describir el impacto que sobre la gestión del agua tiene la presencia de los dos elementos mencionados en términos administrativos, financieros y valorativos y aportar así nuevos elementos al análisis de las diferentes formas de gestión de los recursos hídricos. Con el avance de la investigación, sin embargo, se evidenció la presencia de un tercer actor<sup>6</sup> alrededor del cual, posteriormente, se estructuró parte del análisis.

### **Delimitación geográfica**

Los casos pertenecen todos al Estado de Tlaxcala, durante una visita a la región en el mes de noviembre de 2013 se establecieron características generales del funcionamiento de los Comités de Agua, a través de entrevistas con sus presidentes o tesoreros y con personal de la Comisión Estatal del Agua, a continuación una caracterización general de los mismos.

---

<sup>6</sup> Este actor es la Asamblea Comunitaria y su hallazgo implicó una nueva revisión del material recolectado y una nueva lectura de mismo.

Tabla 2. Criterios de selección de las Localidades

Municipio	Población	Comunidad o Vereda	Población	Cuota	Tipo de Fuente	Reporte Conflicto	Elección	Pres. Comunit.
Huamantla	84,979	Los Pilares	1,280	No	Rodada	No	A. A.	Si
		Altamira de Guadalupe	412	No	Rodada	No	A. A.	Si
Terrenate	13,775	Nicolás Bravo	1,647	Si	Pozo	No	A. A.	Si
		El Capulín	568	Si	Pozo	Si	A. A.	Si
Tetla de la Solidaridad	28,760	San Francisco Atexcatzinco	5,087	Si	Pozo	Si	A. A.	Si
		San Bartolomé Matlahocan	4,881	Si	Pozo	Si	A. A.	Si

A.A.: Asamblea Anual

Pres. Comunit.: Presidente de Comunidad

*Fuente:* Construcción propia a partir de datos obtenidos en las entrevistas, del Sistema Nacional de Información Municipal (Sistema Nacional de Información Municipal, 2013), INEGI (INEGI, 2013), Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México (Secretaría de Gobernación, 2013) y Pueblos América (Pueblos América, 2013).

## Estrategia e Instrumentos

Para la recolección de información se establecieron tres estrategias que a continuación se detallan.

1. Entrevistas semi – estructuradas: a partir de la revisión teórica, se diseñó un cuestionario inicial que orientaría la entrevista, su primera versión se puso a prueba durante una visita exploratoria, obteniendo retroalimentación del mismo por parte de miembros de los Comités de Agua y de la Comisión Estatal del Agua. Posteriormente el cuestionario se puso a consideración del grupo de estudiantes y docentes – investigadores que conformaban el seminario “Actores y Procesos contenciosos en las Sociedades Latinoamericanas Contemporáneas”, así quedó conformada la versión final del cuestionario que orientó la realización de las entrevistas<sup>7</sup>, la estructura se muestra en la tabla a continuación y un ejemplo se puede encontrar en el Anexo II:

<sup>7</sup> Para consultar el formato revisar el Anexo 1, Formato de entrevista

Tabla 3. Estructura general del cuestionario para la realización de la entrevista semi-estructurada.

<b>Dimensión</b>	<b>Variable</b>
<b>Infraestructura y Sistema de Agua</b>	Fuente e infraestructura del sistema
	Tomas
	Pago
	Cobertura
	Reglas de funcionamiento
	Excepciones
<b>Asamblea Comunitaria</b>	Apoyo al comité de Agua
	Participación comunitaria
	Conocimiento del sistema
	Participación en otros comités comunitarios
	Autonomía de la asamblea y soluciones frente a dificultades de la comunidad
	Apoyo a la Presidencia de Comunidad
<b>Formas de gestión: de Presidencia Comunidad</b>	Elección Presidencias de Comunidad
	Inversiones realizadas
	Proceso para ejecución de inversiones y obras
	Rendición de cuentas
	Relación Presidencia de comunidad - Presidencia municipal y Cabildo
	Relación Comité de Agua y Presidencia de Comunidad
<b>Formas de gestión: Comité de Agua</b>	Origen del comité de agua
	Sistema de agua y funciones
	Elección
	Composición
	Rendición de cuentas
	Relación Comité de Agua y Presidencia de Comunidad

Fuente: Construcción propia a partir de la revisión teórica.

Cada entrevista se realizó en la comunidad, en el lugar de trabajo o casa del entrevistado y tuvo una duración promedio de 75 minutos, siendo la más corta una de 45 minutos y la más larga una de 90 minutos. En la mayoría de los casos a los Presidentes de los Comités de Agua se les entrevistó en el mismo momento de contactarlos y con el resto se acordaron horas, fechas y lugares.

2. **Revisión documental:** Esta parte de la estrategia se compone de varias etapas. La primera de ellas consistió en la consulta de los archivos e información disponible en el Estado de Tlaxcala respecto a estos Municipios y sus Localidades en relación con sus sistemas de agua, para ello se consultó a la Comisión Estatal del Agua de Tlaxcala, se revisó el material disponible y se entrevistó al personal encargado de esas zonas en particular, de aquí se obtuvo también un levantamiento inicial de esquemas generales de cada uno de los sistemas de agua y con ellos se pudo hacer la georreferenciación de dichos sistemas en los mapas respectivos que se presentan más adelante en este documento. La segunda parte se realizó en cada Localidad consultando los archivos presentes en los Comités de Agua y las Presidencias de Comunidad; finalmente, la tercera etapa consistió en consulta de bases de datos e información disponible a nivel nacional, perteneciente a entidades como INEGI, Conagua, CONAPO, Coneval, entre otros, esto con el objetivo de construir un panorama nacional que permitiera hacer comparaciones en cuanto a situación socio demográfica del Estado, los Municipios y las localidades.
  
3. **Reconstrucción Histórica:** para finalizar, la reconstrucción histórica del proceso organizativo se realizó, además de preguntas específicas a los actores clave de la comunidad que tenían información respecto a la memoria del lugar, mediante la consulta del Archivo Histórico del Agua para rastrear el origen y tipo de propiedad de las fuentes de agua de las comunidades estudiadas, el Archivo Agrario y el Archivo Histórico de Tlaxcala. El objetivo fue hacer la reconstrucción histórica de la figura de los Presidentes de Comunidad y de los sistemas de agua en cada comunidad, en este punto es importante mencionar que el tema ha sido poco abordado y por tanto también se acudió a las Universidades locales para ampliar la consulta, en esta búsqueda el Colegio de Tlaxcala fue una fuente importante de información.

### **Organización de la tesis**

La tesis está compuesta por cinco capítulos además de las conclusiones y de esta parte inicial, cada capítulo cuenta con una introducción que retoma elementos generales y presenta el capítulo con sus elementos más importantes y las conclusiones que destacan lo más importante de cada capítulo en relación con la pregunta de investigación.

El capítulo teórico aborda los tres ejes conceptuales sobre los que se desarrolló la investigación: la definición como un bien común de la fuente y del agua que origina los sistemas de agua para consumo doméstico de las localidades seleccionadas, la gestión comunitaria como eje de la organización de la comunidad y de la administración de sus sistemas de agua y la gobernanza colaborativa como el concepto que permite integrar los elementos que estructuran estas formas de gestión.

El siguiente capítulo presenta un contexto histórico y político general con el que se busca enmarcar la realidad nacional en lo relacionado con el manejo del agua y la particularidad de Tlaxcala en cuanto a su estructura política y administrativa que hace posible la existencia y funcionamiento de las Presidencias de Comunidad así como sus implicaciones en cuanto a la gestión del agua, igualmente se presentan ejemplos de esa gestión en otros Estados de la República mexicana, con lo que se busca brindar elementos comparativos.

El tercer capítulo presenta una caracterización demográfica, social, histórica y económica del Estado de Tlaxcala planteando adicionalmente indicadores de marginación y rezago social así como coberturas de agua potable y alcantarillado, posteriormente se analizan los mismos elementos pero específicamente para los Municipios objeto del presente estudio: Huamantla, Tetla de la Solidaridad y Terrenate.

Los siguientes dos capítulos se proponen como los analíticos, en el primero se plantea un orden de acuerdo a la lógica de un “tipo ideal” de gobernanza, a partir del cual se hace una reconstrucción, desde las entrevistas realizadas, de cada una de las seis comunidades que conforman este estudio, sus formas de organización, el funcionamiento y administración de sus sistemas de agua, sus mecanismos de participación y la forma como perciben la presencia de los Comités de Agua y de las Presidencias de Comunidad así como de la interrelación entre ellos, configurando así una forma mixta de gestión del agua diferente a la pública, privada o a la comunitaria.

El segundo capítulo analítico parte de las conclusiones del primero en las cuales se destaca el “surgimiento” de la Asamblea de Comunidad como un actor importante que estructura el funcionamiento de la comunidad y sus instancias de administración y gestión (las Presidencias de Comunidad y los Comités de Agua) y las relaciones que se dan entre ellas así como el funcionamiento mismo de la comunidad como colectivo. Para esto se analizan de forma independiente por un lado las comunidades en las cuales la Asamblea Comunitaria cuenta con representatividad y fortaleza y en su accionar permanente es un actor importante en la vida comunitaria en general y en la gestión del agua en particular y por otro, aquellas en las que no funciona de esta forma, es débil y no se la reconoce como instancia de representación o participación.

Se finaliza con las conclusiones generales que recogen los elementos más importantes de los dos últimos capítulos con los que se plantean aspectos que caracterizan las Asambleas Comunitarias y que brindan insumos para futuros estudios así como elementos a considerar en iniciativas orientadas al mejoramiento de procesos autogestivos para el manejo de sistemas de agua rurales o periurbanos.



## Capítulo 1

### **Ejes teóricos y analíticos para la gestión del agua: Bienes Comunes, Gestión Comunitaria y Gobernanza del agua**

#### **Introducción**

Como se planteó en la primera parte, el presente estudio partió preguntándose acerca de lo que sucedía con la gestión del agua en un contexto en el que confluían dos instancias: las Presidencias de Comunidad y los Comités de Agua; con el avance de la investigación en términos teóricos y del trabajo de campo, se fue configurando un nuevo y fundamental actor que es la Asamblea Comunitaria lo cual, si bien no modifica el sentido del estudio, provoca una diferenciación en el énfasis otorgado a los elementos analíticos que conforman el cuerpo teórico del mismo.

En diversos países en vías de desarrollo, en aras de la ampliación de cobertura y con ello del logro de metas y estándares internacionales, se ha fomentado la privatización y la explotación de los recursos naturales a costa del “paulatino ataque, debilitamiento y hasta destrucción de las formas comunitarias de acceso y uso de los recursos naturales” (Crespo, 2010).

De allí surge el interés central de esta investigación, esto es, la forma como se da la gestión del agua en un contexto específico que por sus particularidades puede dar luces respecto a la manera como ésta se asume por parte de la comunidad y de las autoridades y de los mecanismos que hacen que sea o no exitosa en términos de satisfacción por parte de los habitantes respecto a su propio sistema de agua.

Para ello se estudian seis localidades de tres Municipios del Estado de Tlaxcala haciendo énfasis en la forma como estas comunidades experimentan su relación con las autoridades locales, con la administración del agua y entre sus mismos habitantes, a partir de la gestión comunitaria de un bien común, configurando así una forma particular de gobernanza del agua.

Se parte entonces de la definición del agua como un bien común desde el enfoque propuesto por Elinor Ostrom que resalta la capacidad que tienen las comunidades o grupos sociales para organizarse y generar sus propias normas y reglamentos para el manejo sustentable de los recursos naturales que comparten, sin que ello atraviese por la gestión estatal o de mercado ni caiga en la sobre-explotación de los mismos; desde esta perspectiva se han publicado gran variedad de casos desde la década de 1990 (Kreimann, 2014).

A partir de allí, se pasará a la gestión comunitaria como un segundo elemento conceptual que aportará elementos para el análisis, al abordar las formas auto-organizativas que la acción colectiva adopta definiendo deberes, derechos y responsabilidades de sus miembros frente a la gestión del agua como un bien común que atraviesa la vida comunitaria y que por tanto está ligada a otras formas colectivas de organización y de la vida cotidiana.

Una vez definida el agua como un bien común y las formas y características que adopta la gestión comunitaria de la misma, se finalizará con las implicaciones de estos dos conceptos en la gobernanza colaborativa del agua como una nueva forma de gobernanza alternativa a la clasificación tradicional de pública, privada y colectiva; de aquí se destaca la relación de las formas auto-organizativas con otras instancias involucradas en la gobernanza del agua y los diferentes principios que las rigen.

## 1.1 El agua como un bien común

Se toma para el presente estudio la definición de Ostrom, de los bienes comunes en términos de aquellos bienes colectivos y trans-generacionales (agua, suelo, semillas, tradiciones, conocimientos, ideas, cultura, entre otros) naturales, culturales o sociales, palpables o intangibles, heredados de forma colectiva y que no son exclusivos de una generación y en algunos casos ni de las personas, porque son fundamentales para la vida del planeta en sus diferentes expresiones (Ostrom, Calvo, & Sandoval, 2009).

En materia de manejo de los bienes comunes, Ostrom confronta las teorías predominantes hasta entonces, la elección racional -rational choice- basada en principios del individualismo y la acción colectiva basada en la 'tragedia de los comunes' de Garret Hardin, teorías que implicaban, entre otros: a) la prevalencia del beneficio individual sobre el colectivo, en detrimento del recurso común; b) la imposibilidad de que exista cooperación entre seres racionales y c) la dificultad de lograr que los individuos persigan su bienestar común omitiendo el bienestar individual (Olson, 2002). Las anteriores implicaciones ocasionan que nadie esté motivado a cooperar de manera independiente y finalmente provocan tensión entre la racionalidad individual y los resultados óptimos para un grupo.

En la vía de lo planteado desde estas teorías, la opción para controlar la sobreexplotación de los recursos naturales y de los bienes comunes, es la intervención del Estado o del sector privado, a través del mercado.

Para Ostrom, estas perspectivas (tragedia de comunes, dilema del prisionero y acción colectiva) parten de la definición de las personas como sujetos pasivos e indefensos abocados a transitar un proceso cuyo devenir ya está determinado y que concluirá en la extinción de sus propios recursos si estos dependen de su gestión como una propiedad común, frente a lo cual sólo hay dos opciones posibles: el control externo de esos recursos naturales, que por lo general se asume por parte del gobierno, o la privatización de los mismos. Estos planteamientos son rechazados por Ostrom para quien es posible que se dé la

gestión eficiente de los recursos comunes por parte de las comunidades (Kreimann, 2014) y en adelante se encargará de recolectar casos que así lo demuestran.

Lo que plantea Ostrom es que existe ya una gestión eficiente del bien común por parte de comunidades que son capaces de construir y desarrollar normas comunes para lograr el uso sustentable de los recursos compartidos y no es necesario, por tanto, que dicha gestión esté en manos del Estado o del mercado.

Sin embargo, derivado de la lectura inicial de las teorías mencionadas, se plantea que el uso excesivo del agua subterránea hace descender su nivel en beneficio del interés privado a expensas del bien común, cuando su consumo supera la capacidad de reposición resulta indispensable controlarlo mediante reglamentos o impuestos (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo 1988: 169); con este argumento se justifica el establecimiento de impuestos, la reglamentación nueva y diversa, la privatización y otros recursos a los que se acude para la regulación y la gestión del agua.

Frente a este panorama, Bakker, plantea cómo la dicotomía privatización – centralización no es la única opción posible y cómo hay formas de gestión de los recursos que pueden transitar por diversas categorías, existiendo la posibilidad de privatizar sin desregularizar; desregular sin mercantilizar y comercializar privatizando, entre otras posibles combinaciones (Bakker, 2007).

Un ejemplo de ello es que en medio de esta discusión global en torno a la conveniencia del manejo público o privado del agua, ha surgido un espacio para la construcción y/o reconocimiento de las formas comunitarias alternativas de manejo de agua; estas propuestas van en oposición a las ideas pro-globalización y proponen diversas formas de manejo de los bienes comunes a partir de la propiedad y las relaciones sociales (Bakker, 2007).

Dentro de esta discusión entre bienes públicos y privados, la alternativa presente en este caso podría presentarse como una opción de respuesta a la crítica

permanente por la privatización del agua (que como se dijo anteriormente no se logra del todo) y por la prestación de los servicios relacionados con el agua por parte de entidades públicas estatales cuyo servicio centralizado ha sido objeto histórico de quejas y reclamaciones (Bakker, 2007; Shiva, 2002).

La discusión en torno a la manera óptima de gestionar un recurso como el agua, se complejiza por tratarse de un recurso difícil de equiparar con un bien privado o de aplicar para su manejo los derechos de propiedad privada, debido por un lado a su profunda relación con la salud pública, con el ambiente y con la vida del planeta, que representan, cada uno de ellos, sus propias dificultades para ser cuantificados y, por otro, a la imposibilidad de su sustitución junto a su estrecha relación con diferentes esferas de la vida de la naturaleza y de las personas y las comunidades: cultural, espiritual, estética, simbólica, ecológica que hacen de la supervisión colectiva algo inherente a ella (Bakker, 2007).

Frente a estas dificultades, las vías posibles de solución no parten únicamente de las consideraciones y discusiones en torno a las variables dicotómicas de público y privado, sino que deben ampliar el marco de referencia a considerar, al verse en la necesidad de involucrar también aspectos de las colectividades que hacen parte integral de la discusión.

Es importante resaltar aquí el discurso ambivalente que se puede percibir de un lado, al promulgar legislación que tiende a la centralización y control por parte del Estado del manejo del agua y del otro al permitir, y en cierta medida facilitar, modelos de redistribución en la gestión de recursos apuntando con esto último a lo que pareciera un “retorno a los bienes comunes” (Bakker, 2007).

El abordaje del manejo del agua como bien común implica entonces, la consideración de derechos, responsabilidades, valores e identidades sociales (Ostrom, 2008), de un conjunto de sistemas sociales y jurídicos que enmarcan el manejo y control de los recursos compartidos por parte de la comunidad de una forma justa y sustentable (Bollier, 2008; 30), implica, por tanto, relaciones sociales.

Para Helfrich, los bienes comunes se refieren a cualquier elemento que contribuya al sostén material, cultural y social de un pueblo con identidad compartida, esto es, la tierra, los edificios, el almacenamiento de semillas y el conocimiento y práctica de los rituales, sin bienes comunes, no hay comunidad, asimismo, negar el acceso a los bienes comunes rechaza a la comunidad junto con ellos (Helfrich, 2008).

Dichos recursos de uso común (RUC) tienen dos características: la excluibilidad que se refiere a la incapacidad o el elevado costo de limitar el libre acceso a ellos, por lo que pueden ser usados por muchos usuarios simultáneamente y la sustractibilidad referida al impacto que tiene en el beneficio de unos usuarios el que otros usuarios sustraigan unidades de ese bien (Ostrom et al., 2009).

Estas características traen consigo diversas situaciones estudiadas por Ostrom, que dificultan la gestión y control de un recurso de acceso abierto como el agua y que se convierten en elementos a abordar en el presente estudio, las organizaciones encargadas de la gestión del agua tienen la potestad de decidir, entre otras, quién tiene acceso al recurso y en qué condiciones, a quién se excluye, quién se beneficia, cómo se da el mantenimiento al sistema, cómo se sanciona, a quién y en qué circunstancias (Ostrom et al., 2009).

Estos y otros elementos ponen de manifiesto procesos de autonomía de la comunidad y relaciones de poder dentro de ella, caracterizados o no por la flexibilidad en sus formas de regulación producto de procesos de negociación internos (Kreimann, 2014); a partir de sus estudios en Nicaragua, Kreimann suscribe rasgos identificados previamente por Ostrom en el sentido de la fortaleza de algunas organizaciones basada en que la supervisión y penalización por el incumplimiento de reglas no está en manos de autoridades externas, sino en las de los participantes mismos (Kreimann, 2014).

Así, los bienes comunes son entonces los recursos que se comparten y en los que cada actor tiene un interés igual (Ostrom et al., 2009), por tanto, su implicación en las formas de gestión asumidas bajo los lentes del bien común,

facilitan y promueven la conservación, la cual pasa a ser un incentivo eficaz que forma parte de una ética colectiva de solidaridad con el medio ambiente que animará a los usuarios a abstenerse de los comportamientos derrochadores (Bakker, 2007).

Leída de esta forma, lo que estaría detrás de las crisis por el agua mencionadas en todo el mundo en el marco de eventos internacionales que abordan este tema y el de otros relacionados como cambio climático, seguridad alimentaria, riesgo, entre otros, sería la lógica del corto plazo, del crecimiento económico y del poder empresarial, específicamente de multinacionales del agua (Shiva, 2002), dado que su visión no contempla estos otros aspectos y se queda en la relación oferta – demanda y costo – beneficio.

En contraste, el reconocimiento de formas de gestión mixtas en el marco de la multiplicidad de formas que adquieren los derechos de propiedad y la prestación de servicios, posibilitaría nuevas relaciones socio-políticas y con la naturaleza que permitirían el desarrollo de una nueva ética del cuidado al entorno no humano (Bakker, 2007) que se constituiría en una verdadera propuesta "alter-globalización".

En la gestión de los recursos de propiedad común, la propiedad es colectiva, es una relación social que define al poseedor de la propiedad –el colectivo–, con respecto a algo de valor frente a todos los demás, la colectividad tiene autonomía y autoridad para establecer internamente reglas, derechos, obligaciones y procedimientos con respecto a la gestión y distribución del recurso, pues hay un balance entre derechos y responsabilidades (Boelens, R. & Dávila, 1998).

En relación con esto, la autonomía propuesta por Ostrom se soporta en la capacidad que tienen las comunidades no solo para regularse sino también para tomar decisiones colectivas y se expresa en una mejor gestión de los bienes comunes al ser normada y vigilada desde la misma comunidad, desde adentro y no desde una imposición externa, por lo general estatal.

A partir de esto, los activistas de la “globalización alternativa” han hecho un llamado a darle un viraje ecológico a la democracia a partir de principios que desmercantilicen los servicios públicos y promuevan la gestión de recursos a partir de modelos basados en los principios de los comunes (Bakker, 2007).

La relevancia de la perspectiva de los recursos comunes para el abordaje del tema que nos ocupa, surge del énfasis que hace Ostrom (2011) en la lógica de la acción colectiva que implica la gestión comunitaria de los recursos comunes de una manera integral y equitativa a partir de acuerdos y negociaciones institucionales que conforman una gobernanza fundada en valores colectivos (Ostrom et al., 2009).

En la lógica de la acción colectiva, la autora postula que cuando existen individuos con intereses comunes, actúan de manera conjunta y voluntaria para lograr mantener o conseguir ese interés, es decir, cooperan entre sí, dado que el esfuerzo de todos genera una ganancia colectiva. Los usuarios de los recursos comunes perciben un mayor beneficio, cuando dichos recursos generan de forma confiable productos de valor para sí mismos (Ostrom, 1999).

Esta propuesta de Ostrom constituye una solución alternativa para resolver el dilema de los comunes y lo hace a través de una estrategia de cooperación, donde los individuos (refiriéndose a todos los actores involucrados) comparten equitativamente los niveles de rendimiento sustentable del recurso natural y el costo coercitivo de dicho cumplimiento (Ostrom, 2011). Se menciona también que esos individuos al utilizar espacios o foros públicos para la toma de decisiones, fomentan la transparencia en la rendición de cuentas, por lo que dichos elementos dan pie a una forma de gestión comunitaria orientada a la gobernanza.

Así, al considerar el agua desde una visión de los comunes, se entendería entonces como un bien público manejado por la comunidad cuyos miembros garantizan su gestión dentro de parámetros de equidad social y abastecimiento básico para la vida (Bakker, 2007; Ostrom et al., 2009; Shiva, 2002) y es desde esta definición que se parte para el presente estudio.



En cuanto a la forma de gestión, esta opción es llamada por Ostrom la “tercera vía” en la que los usuarios gestionan los bienes comunes a partir del diseño de arreglos institucionales fundados en principios de equidad y basados en formas tradicionales, historia, acuerdos locales, entre otros, para lograr una gestión colectiva de sus recursos desde una estrategia de cooperación fundada en sus propias capacidades de autorregulación, autogestión y en el reconocimiento de diferentes niveles de gobernanza (Ostrom et al., 2009).

Para algunos autores, este nivel de organización basado en procesos de autogestión, requiere, además de lo señalado por Ostrom, la existencia de legislación y de un marco jurídico que favorezca la existencia, visibilidad y fortaleza de las organizaciones involucradas en la gestión (Sengupta, 2002, citado por Palerm, 2013).

A partir de un análisis basado en el diseño institucional de organizaciones autogestivas a través del cual se compararon diversas comunidades que tenían a su cargo un recurso común, Ostrom propuso unos principios básicos de diseño que son comunes a los grupos cuyos esfuerzos por auto-organizarse y establecer pautas de comportamiento fueron exitosos (Ostrom et al., 2009), priorizando dentro de ellos la capacidad de auto-organización, estos elementos se enlistan a continuación:

- Definición clara de límites del grupo
- Las normas para el uso y manejo de los bienes comunes se adaptan a las necesidades y condiciones locales
- La mayoría de los individuos que se someten a esas reglas pueden hacer parte de su formulación y modificación
- Hay reconocimiento por parte de autoridades externas del derecho de la comunidad a crear sus propias reglas
- Los miembros de la comunidad vigilan entre si su propio comportamiento
- Existe un sistema gradual de sanciones
- Existen mecanismos de resolución de conflictos a los cuales pueden acceder todos los miembros de la comunidad
- En el caso de recursos de uso común que conforman sistemas más grandes, todo lo anterior se organiza en capas múltiples dentro de otros sistemas (instituciones anidadadas)

En el mismo sentido Boelens (1998) adiciona al reconocimiento legal, la capacidad de acción en el sentido de la legislación de dichas organizaciones, esto es, la puesta en práctica de dicha legislación favorable a las organizaciones dedicadas a la gestión del agua.

Los estudios basados en esta perspectiva permiten identificar tres factores que conllevan al debilitamiento de las organizaciones comunitarias, el primero es la falta de reconocimiento jurídico; el segundo es la exigencia que se hace de replantear su estructura administrativa y de gestión y por último el reemplazo de la administración honorífica por una burocrática que implica costos que deben ser asumidos por el Estado o por los usuarios (Palerm, 2013).

Adicionalmente, dentro de los principios que se deben seguir para desarrollar una gobernanza del agua efectiva, a partir del análisis de todos los actores involucrados, otros autores han resaltado la apertura y transparencia de las organizaciones, su carácter inclusivo y la comunicación constante, su carácter e intención de ser coherente e integradora, equitativa y ética, contar con rendición de cuentas, ser eficiente, responsable y sustentable (Ayre y Callway 2005).

En otros casos como el de Katmandú, investigadores han propuesto también el uso generalizado de sistemas locales de agua con lo que proponen, se reducirían las desigualdades, se mejorarían las formas de participación local y la conservación ambiental sin necesidad de recurrir a grandes proyectos de transferencias de agua ni de grandes infraestructuras (Domènech, March, & Saurí, 2013).

Ostrom identifica en ciertos comportamientos presentes en las instituciones de acción colectiva correspondencia con la taxonomía propuesta por Peter Kollock de las estrategias para afrontar los dilemas sociales, es decir que en las organizaciones de acción colectiva en torno a un recurso común, se evidencian acciones que aunque no sean definidas por los integrantes del colectivo como estrategias, en la práctica lo son, entre otras la autora menciona el cambio de las

reglas de juego, acordar sanciones para los que no cumplen acuerdos, aliarse con los más proclives a cooperar, hacer acuerdos (Ostrom et al., 2009).

Finalmente, abordar el agua desde la perspectiva de los comunes implica definirla como un recurso esencial para la vida, para la salud y para el mantenimiento del ecosistema, como un bien insustituible y ligado de forma estrecha e indivisible a las comunidades y los ecosistemas a través del ciclo hidrológico (Shiva, 2002).

Ya mencionados algunos de los elementos a considerar en el análisis de las organizaciones de acción colectiva en torno a un bien común, es necesario abordar el paso previo a su existencia el cual nos lleva a abordar el tema del acceso al agua y en este caso el derecho a la misma, para ello, Boelens propone una forma de clasificar los mecanismos para acceder a los derechos de agua en los sistemas de riego de los Andes (Boelens, 2010), a través de categorías que bien pueden aplicarse al caso del agua para consumo en el caso objeto de este estudio:

- Concesión de derechos de agua: La propiedad del recurso sigue quedando en manos del Estado, quien otorga títulos a los usuarios que pueden ser colectivos o individuales a través de los cuales reciben el derecho de uso, distribución y gestión del agua de manera interna, por un periodo determinado, para el caso mexicano este título incluye la cantidad de agua que la persona o colectivo está autorizado a extraer. Para el caso de los Andes el Estado cobra tarifas de concesión y puede retirar los derechos al finalizar el periodo pactado, incluir otros derechohabientes, transferir la propiedad de la infraestructura, entre otras. En el caso de Tlaxcala los usuarios no pagan tarifa de concesión pues esta llega a nombre del Municipio quien se encarga de cubrir este costo, sin embargo asumen en su totalidad el valor de la infraestructura para la extracción, tratamiento, almacenamiento y distribución del agua, así como para el mantenimiento del sistema.

- Derechos históricos: Son los referidos al reconocimiento de una existencia anterior de las comunidades que ya han hecho una “apropiación previa”, con este título se reconocen adquisiciones de tierra y agua hechas en el pasado por colonos, grupos de familias o pueblos originarios indígenas.

- Derechos socio territoriales: estos dependen de la ubicación territorial del asentamiento, los derechos están dados por la ubicación de la comunidad a lo largo de la fuente (nacimiento, curso del río) y por la propiedad de la tierra en la

que se ubica el recurso del que se dice “pertenece” a la persona o comunidad que tiene la propiedad del socio territorio. Este es el caso de algunas de las comunidades que conforman este estudio, pues por tener en su territorio los nacimientos de agua, asumen como propia la fuente y por tanto organizan su sistema desde esta premisa.

- Transferencia de derechos de agua de un derechohabiente a otro. De acuerdo con el marco normativo del cual partan los usuarios.

En cuanto a categorías de derechos, Boelens ha hecho una distinción que resulta útil para el presente análisis, pues marca la necesidad de diferenciar entre los niveles en que son apropiados y vividos los derechos, esto es, una vez promulgados de forma oficial, el proceso de apropiación de los mismos marca diferencias en su adopción y por tanto no es suficiente con que en las constituciones existan o se reconozcan. Por ello el autor propone una categorización de derechos que aplica para el caso de la gestión hídrica, aunque para otros temas también y que distingue entre los derechos institucionalizados y los que rigen las relaciones cotidianas en un territorio específico (Boelens, 2011).

- Derechos de referencia: son los oficiales o legales y hacen referencia a los que están promulgados en las leyes, tienen el respaldo jurídico y garantizan el acceso a bienes, servicios o situaciones para todos los habitantes de un territorio, frecuentemente se basan en normatividad internacional. En este caso corresponderían a la Ley de Aguas Nacional.

- Derechos activados: También llamados “en acción”, son los que ya se encuentran actuando en un territorio, permiten cumplir con lo determinado en la ley y por tanto cuentan con procedimientos que los operacionalizan, reglas y procedimientos a seguir para el suministro de agua, los mecanismos de participación en el sistema, las formas de acceso y regulación, entre otros. Por ser dinámicos y adaptables, son estos los que frecuentemente son objeto de discusión y enfrentamiento pues son susceptibles de diversas interpretaciones por parte de usuarios y autoridades.

- Derechos materializados: Son el conjunto de prácticas cotidianas en torno al uso del agua y el funcionamiento del sistema, son las reglas y acuerdos generados en la práctica y en la operación cotidiana del sistema, por lo general no están escritos pero son compartidos por todos y aceptados tácitamente por el grupo.

A partir de esta descripción, se puede ver que los derechos de agua,

específicamente los materializados, son una relación de poder entre sujetos, en la cual algunos miembros de la comunidad tienen el derecho legítimo para actuar y tomar decisiones que afectan los derechos de otros miembros (Boelens, 2011).

## **1.2 Gestión Comunitaria**

La gestión comunitaria es importante como uno de los ejes para abordar la labor de los Comités de Agua en las comunidades que hacen parte de este estudio si se le analiza desde la perspectiva de la gestión común, propuesta por Ostrom, en la que es la acción colectiva de los habitantes de un lugar, a partir de la construcción de normas comunes para desarrollar estrategias en relación a otros actores y para regularse ellos mismos, lo que les permite llevar a cabo su labor; esta misma perspectiva ha sido empleada para diversos estudios, entre ellos los realizados muy recientemente en Nicaragua (Kreimann, 2014) y que destacan la manera diferenciada de esa gestión si se desarrolla en contextos rurales o de periferia urbana.

Esa gestión comunitaria ha sido abordada en la sociología desde el estudio de la sociedad civil a través de múltiples enfoques, algunos de los cuales tienen su origen en la discusión misma de la acción colectiva, bien desde un enfoque racional que la presenta como estratégica orientada por la movilización de recursos o de oportunidades en autores como Olson (Olson, 2002); o bien desde uno interpretativo abordado desde el interaccionismo simbólico o la fenomenología. A partir de allí han surgido formas de aproximación desde los movimientos sociales en los sesentas o ya a partir de los ochentas desde los nuevos movimientos sociales con componentes identitarios importantes (Chihu-Amparán, 2000).

Más recientemente, parece existir un acuerdo en cuanto a los enfoques desde los cuales se ha abordado la gestión comunitaria, identificando así tres grandes perspectivas, la primera desde las redes y el capital social, la segunda desde los

bienes comunes y finalmente desde la gestión colaborativa o cogestión (Bernal, Rivas y Peña, 2014).

Cada uno de estos enfoques ha sido desarrollado por autores que han puesto énfasis en matices particulares, así en los ochentas encontramos un desarrollo importante en la investigación al respecto desde la teoría de las redes y el capital social, que surge, en parte, impulsada por discusiones desde el Banco Mundial (Bernal, Rivas y Peña, 2014), al igual que el tema de gobernanza que se abordará más adelante, encaminadas a encontrar salidas para la superación de la pobreza, a partir del involucramiento de la comunidad en la ejecución de políticas públicas.

En la década de los noventas y frente al reto de establecer formas eficientes de manejo de recursos no renovables de uso común, surge la propuesta de Elinor Ostrom en torno al manejo comunitario de los bienes comunes -commons-, en donde establece que las instituciones de origen comunitario son capaces de auto-regularse para el manejo eficiente de esos recursos sin caer en la sobreexplotación de los mismos, esto a partir del establecimiento de reglas de cooperación (Ostrom et al., 2009), su propuesta se enmarca en el institucionalismo y desde allí se impulsa todo un conjunto de investigaciones que recopilan datos en diversas partes del mundo en torno al manejo de recursos como bosques, zonas de pesca, pastizales y agua.

Ya en la primera década del dos mil, surgen las propuestas desde la gestión colaborativa y la cogestión que redefinen el rol de la comunidad reconociendo múltiples actores al interior de ella (individuos, colectivos, organizaciones formales e informales) y diversos niveles de gobierno (local, estatal, nacional, regional) que interactúan de diversas formas asumiendo un papel activo y ya no sólo como receptores o ejecutores de políticas, se redistribuyen así responsabilidades, derechos y deberes entre estos “nuevos” actores.

Así, como una forma de acción colectiva, la gestión comunitaria en torno al manejo y uso del agua para consumo humano, se puede definir como un modelo de gestión autónomo en el que la comunidad se organiza, establece acuerdos y

formula sus propias reglas para el manejo del sistema y el aprovechamiento del recurso (Lockwood, 2002).

Asumir en términos de un bien común la gestión comunitaria de un elemento que es parte de la naturaleza, en este caso el agua, implica, adicionalmente, basar las diversas formas de cohesión social e interacción con el entorno, en principios distintos, en principios colectivos de bien común, solidaridad y apoyo mutuo (Crespo, 2010).

Sin embargo, para el caso del presente estudio, es necesario considerar adicionalmente el concepto de la gestión colaborativa como un modelo de gestión heterónomo en el que además de la comunidad organizada, intervienen también los individuos, el Estado desde el gobierno central y local y el sector privado (Bank, 1999).

Estos dos enfoques proporcionan los elementos que permitirán abordar las diversas dimensiones presentes en este estudio, de un lado mediante el reconocimiento de los factores involucrados en los procesos de auto-organización y de otro lado, los presentes en procesos en la siguiente escala en donde esa auto-organización se relaciona con autoridades locales y con otras instancias de coordinación para el manejo eficiente del sistema de agua y con ello el fortalecimiento o no de la gestión comunitaria y el desarrollo local.

De forma simultánea a la discusión planteada desde el Banco Mundial en torno a la superación de la pobreza, se da la discusión en torno a la crisis mundial del agua que, como la anterior, no es nueva ni único ha sido el enfoque con el que se la ha abordado; sin embargo, lo nuevo es la propuesta de comercializarla como la mejor salida a dicha crisis, la cual se oficializó en 2003 en el Foro Mundial de Kyoto.

En este Foro, a través de un comunicado emitido por los ministros asistentes al evento, en respuesta a la publicación de cifras alarmantes respecto a la escasez y sobre la base de la ineficiencia de los gobernantes para garantizar el acceso al

agua de todas las personas, particularmente en países en vía de desarrollo en donde, a la mencionada ineficiencia, se suma la pobreza, la corrupción y el difícil acceso a toda la población (Bakker, 2007), se abrió la puerta a la comercialización del agua.

Así, se hizo oficial la entrada del sector privado a la gestión del agua mediante la creación de diversos mecanismos administrativos y jurídicos en cada país, el apoyo a la financiación del sector privado por parte de organismos públicos e internacionales y la aceptación del fracaso en el cumplimiento de metas en materia de cobertura y calidad por parte de los gobiernos, lo cual los impulsó a hacer las adecuaciones solicitadas por los organismos multilaterales.

En esta tendencia a la privatización, se vislumbra una concepción del agua como mercancía, como un recurso de intercambio, de esta forma se la consideraría un bien económico y no uno público, sería equivalente entonces a otros productos básicos (comida, ropa, vivienda) y servicios públicos (energía, transporte, vías de comunicación), por lo que su distribución y comercialización se insertaría en el mercado.

Bajo esta perspectiva se asumen dos elementos, de un lado que este mercado garantizará a su vez la calidad de la distribución con márgenes de utilidad para inversionistas privados, y de otro, que en esta visión los usuarios serían ciudadanos, clientes individuales que establecen un contrato con una agencia privada, con lo que se eliminarían las consideraciones de colectivo y de la persona como miembro de una comunidad, esto implica también diferencias en cuanto a derechos, responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas (Bakker, 2007), lo cual puede enmarcar algunos de los cambios que en estos aspectos se han presentado en las últimas décadas.

En oposición, bajo la lente de la gestión comunitaria, abordar el agua desde la perspectiva de los comunes implica definirla como un recurso esencial para la vida, para la salud y para el mantenimiento del ecosistema, como un bien insustituible y ligado de forma estrecha e indivisible a las comunidades y los



ecosistemas a través del ciclo hidrológico (Shiva, 2002), dicha indivisibilidad impide, o al menos dificulta, someter su distribución a las leyes externas del mercado y apartar a la comunidad completamente de su gestión, además que, como en el caso anterior, ressignifica derechos, deberes y responsabilidades de los involucrados en el proceso.

Para Bakker, por tanto, desde esta perspectiva, la gestión del agua de forma colectiva por parte de las comunidades sería la forma óptima de administrarla (Bakker, 2007), la autora argumenta esto con tres razones fundamentales:

- La primera es que el suministro del agua está expuesto a fallas de todo tipo por parte del mercado y del Estado, a las cuales sus estructuras no pueden responder de forma eficaz sin la participación de la comunidad;

- La segunda se refiere a las dimensiones culturales y espirituales que tiene el agua para las comunidades y que por tanto se vinculan de forma estrecha con las prácticas cotidianas del colectivo, por lo que su manejo no es independiente del resto de actividades y vida comunitarias lo que hace poco recomendable depositar esta responsabilidad en manos de un externo (empresas privadas o el Estado);

- La tercera razón es la relación entre agua, salud pública y salud ecológica local, aspectos cuya protección es mayormente valorizada por la misma comunidad que por externos, al ser ella la directamente impactada por los aciertos o errores en su manejo.

Así mismo, otros autores han encontrado que frente a la incapacidad de empresas públicas y privadas para la prestación eficiente de los servicios del agua, han surgido o se han reconocido propuestas de gestión localizada y descentralizada basadas en la comunidad, afirman que esos sistemas de agua basados en la gestión comunitaria, que parten de una perspectiva en la vía de los comunes, pueden también abrir la posibilidad de cuestionar y replantear las relaciones entre naturaleza y sociedad y constituirse en una alternativa bastante prometedora que podría ayudar a superar los conflictos de aguas arriba y aguas abajo con eficiencia y criterios de equidad (Domènech et al., 2013).

Este reciente y creciente reconocimiento de formas comunitarias de gestión de los bienes comunes (entre ellos los hídricos) basados en la auto organización de

las comunidades, no implica que su origen también lo sea, no se trata pues de una invención reciente, diversos grupos en diferentes lugares del planeta lo han hecho desde hace miles de años logrando conformar sistemas de gestión sostenibles a largo plazo para la administración de esos comunes (Ostrom et al., 2009).

En la vía exploratoria de esas experiencias, algunos estudios sobre la evaluación de procesos organizativos colectivos, sugieren que justamente su sostenibilidad puede estar influenciada por los marcos de acción de dichas organizaciones, mismos que deben ser flexibles de modo que puedan adaptarse a situaciones nuevas, permitan el aprendizaje permanente y con ello surjan nuevas y diversas formas de afrontar las situaciones en permanente cambio (Kallis, Kiparsky, & Norgaard, 2009a).

En esta tendencia al reconocimiento de formas de auto-organización como exitosas para el manejo de bienes comunes, frecuentemente, al enfrentarse a alguna dificultad o demanda de la comunidad respecto a un recurso como el agua, la discusión para dar respuesta a esos requerimientos se centra en quién debe administrarlo y las posiciones se polarizan en dos opciones: el gobierno en cualquiera de sus niveles (federal, estatal, municipal) o la comunidad auto-organizada.

Sin embargo, diferentes autores han resaltado que la salida que por lo general resulta ser la mejor opción, es la de crear un híbrido entre esas posibilidades (Booher & Innes, 2010), acorde con la realidad del contexto específico y sin pretender aplicar fórmulas únicas que puedan ser replicables o generalizables a un contexto diferente o mucho más amplio.

Las mismas características que se busca para estas formas híbridas, se pueden encontrar no sólo en respuesta a dificultades, sino también en procesos de planeación en cuyo caso los autores la han denominado “planeación colaborativa”, a partir de la cual se parte de la indagación acerca de una situación particular y se busca la solución con la participación de todos los involucrados

obteniendo, a la postre, fortalecimiento de esta instancia de coordinación y resistencia y robustez en las acciones a implementar (Booher & Innes, 2010).

Como se mencionó anteriormente, tanto en los procesos auto-organizativos como en los híbridos, se re-conceptualizan los derechos, deberes, responsabilidades y la rendición de cuentas; en el caso de los derechos individuales, son entendidos en estas comunidades, al igual que en comunidades como las de los Andes (Boelens, 2010), como derechos del núcleo familiar, son derechos entonces de los que pueden disfrutar todos los miembros de la familia y así mismo son consideradas las obligaciones y las responsabilidades, es el núcleo familiar (alguno (s) de sus miembros), el que responde ante la comunidad por el uso que hace del agua y por el cumplimiento o no de los acuerdos y responsabilidades frente al sistema.

Una de las consecuencias de esta forma de asumir los derechos y obligaciones, es el impacto que tiene su cumplimiento en la vida social y comunitaria pues al entenderse así, diversas esferas se ven atravesadas e impactadas por ello, generando mayor valor, en el sentido de que se asigna mayor importancia al cumplimiento de los acuerdos, pues de lo contrario, varias esferas de la vida en comunidad se verían afectadas (Boelens, 2010), por ejemplo la participación en las fiestas locales, el acceso a diversos subsidios o la posibilidad de suscribirse a otros beneficios.

Lo anterior provoca que hacer parte de la administración del sistema o ser usuario cumplido, no sólo contribuya al sostenimiento del sistema y genere reconocimiento social y comunitario, sino que además sea una carta de presentación para hacer negocios, intercambios y participar en otros comités y espacios comunitarios.

Los acuerdos, además de ser pactados de forma colectiva y asumidos por el núcleo familiar, tienen variaciones en su aplicación (discrecionalidad), generalmente vinculadas con situaciones particulares como la edad, la condición económica temporal, salud y conformación del mismo núcleo entre otros, de esta

forma, para el caso de estudio, al igual que para otros casos “los patrones reales de asignación han evolucionado históricamente con base en los principios locales de equidad y justicia, así como en las relaciones de poder y las contradicciones sociales” (Boelens, 2010).

Para el caso de los sistemas de riego en los Andes, se han definido los derechos de agua, como “demandas autorizadas para usar (parte d)el flujo de agua, incluyendo ciertos privilegios, restricciones, obligaciones y sanciones que acompañan a esta autorización, entre las cuales es clave el poder de participar en la toma de decisiones colectivas sobre la gestión y la dirección del sistema” (Boelens, 2010), situación que se amplía a otros temas relacionados con la cotidianidad comunitaria.

Esta definición bien puede aplicarse al presente estudio en cada una de las comunidades abordadas, las cuales comparten la forma general de organización de su sistema aunque se encuentran también pequeñas variaciones en las excepciones, sanciones, obligaciones y formas de acceso. Como lo ilustran otros autores, estas diferencias impactan en la percepción de justicia y equidad de los miembros de la comunidad e impactan en la toma de decisiones a nivel local, lo cual puede convertirse en materia de lucha y negociación intensas, tanto dentro de la comunidad como frente a terceros (Boelens, 2011).

Ya definidos los marcos generales y algunos de los conceptos involucrados en el presente análisis, es necesario aclarar ahora algunos términos a utilizar en este documento, se emplearán las definiciones aportadas por Bakker, que permiten diferenciar cada uno de ellos (Bakker, 2007):

- Instituciones de manejo de recursos: son el conjunto de leyes, políticas, reglamentaciones, normatividad y costumbres por las que se rige la gestión de los recursos.
- Organizaciones de gestión de recursos: son las entidades o grupos sociales colectivos encargados de coordinar y dirigir el uso de los recursos.
- Gobierno de gestión de recursos: es el proceso por el cual las organizaciones acuerdan, formulan y promulgan las instituciones que orientarán la gestión, son

las prácticas con las que se gestiona y administra la administración y explotación de los recursos.

La misma autora destaca una de las principales confusiones que surge en la literatura cuando se habla de cambios en estos tres conceptos: las reformas a las instituciones, organizaciones y gobierno están subsumidas bajo el término general de "neoliberalización", a pesar del hecho de que cada una de ellas a menudo implica diferentes tipos de reformas, aplicadas a diferentes aspectos en el proceso de gestión de los recursos.

Otra fuente de confusión en este ámbito, surge cuando se supone que los diferentes tipos de reformas pueden ser intercambiables y cuando los distintos términos que aplican a cada caso (mercantilización, privatización) se asumen como si fueran sinónimos, cuando en la realidad no lo son (Bakker, 2007).

Esta diferenciación es importante, dado que en general, las Instituciones – Leyes de Agua y sus reglamentaciones – no reconocen especificidades culturales locales de la gestión del agua ni formas de organización comunitaria propias de cada una de las regiones, sólo siguen un modelo o marco jurídico general para cualquier tipo de legislación y asunto, esto sucede no sólo en México sino en general en otros países a nivel mundial (Boelens, 2011).

En ese sentido, dos elementos fundamentales para la consolidación de estrategias innovadoras o alternativas de gestión que vayan en la vía de los comunes y el respeto al entorno (Bakker, 2007), son las reformas o ajustes a las Instituciones – leyes – y la creación de modelos alternativos de gestión de recursos comunes, en este caso del agua, a partir de la experiencia acumulada de las Organizaciones – comunidades – que lo han venido haciendo, sin embargo, en este proceso hay que ser cuidadoso con los matices que dentro de este panorama se pueden adoptar (antropocentrismo y neoliberalización, gobernanza eco-espiritual, entre otras posibles combinaciones).

Un tercer elemento que se puede proponer y que aplicaría para el caso de niveles de evaluación y planeación de proyectos específicos y en los que se cuenta con

diversas escalas, es tomar en consideración los Gobiernos locales, en los que las innovaciones o propuestas alternativas surgen en sistemas de flujo libre, conectados en red entre los agentes interdependientes, dado que se traen a la discusión sus diversas ideas, junto con diferentes necesidades (Booher & Innes, 2010), esta podría ser una forma de entender las Asambleas Comunitarias.

Finalmente, las formas de gestión comunitaria que adopta la gobernanza del agua que se dan a pequeña o mediana escala en todo el mundo, son diversas y por tanto no se puede hablar de un modelo único de gobernanza comunitaria, pues están creadas a partir de reglas propias de la comunidad local – Gobierno –, así, diversos autores han estudiado casos en todo el mundo que muestran formas de “democracia del agua”<sup>8</sup> (Shiva, 2002) con énfasis particulares, para el caso de los Andes basados en usos y costumbres para la gestión de agua de riego (Boelens, 2010), algunas formas españolas cuyo origen se puede rastrear hasta los romanos (Ostrom et al., 2009), los casos de gestión colectiva de Katmandú que compiten con proyectos de gran infraestructura (Domènech et al., 2013), o los de riego basados en normas de provisión colectiva en la India (Shiva, 2002).

---

<sup>8</sup> Principios de la “democracia del agua”

- Recibimos el agua libremente de la naturaleza.
- Todas las especies y los ecosistemas tienen derecho a una parte de agua en el planeta.
- La vida está interconectada a través del agua. Todos tenemos el deber de garantizar que nuestras acciones no causen daños a otras especies y a otras personas.
- El agua debe ser accesible para las necesidades de sustento. La compra y venta con fines de lucro viola nuestro derecho inherente.
- El agua es limitada y puede agotarse si no se usa sosteniblemente.
- Toda persona tiene el deber de conservar el agua y la sostenibilidad del uso del agua, dentro de los límites ecológicos y justos.
- El agua no es una invención humana y no tiene fronteras. Es por naturaleza un bien común. No puede ser de propiedad como la propiedad privada y venderse como una mercancía.
- Nadie tiene el derecho de abusar, malgastar, verter residuos o contaminar los sistemas de agua.
- El agua es intrínsecamente diferente de otros recursos y sus productores. No puede ser tratada como una mercancía.

Una dificultad que enfrentan estos sistemas comunitarios “alternativos” de agua es la falta de información sobre su propia estructura, manejo, reglamentos, infraestructura, recursos, entre otros, lo cual puede representar un elemento que obstaculice llegar a acuerdos al interior de la comunidad (Ostrom et al., 2009), en particular cuando se presentan cambios o situaciones que implican la necesidad de revisarlos y el establecimiento de ellos (Bakker, 2007).

Cada una de estas experiencias se constituye en una forma de democracia del agua, en respuesta a intentos de privatizar o estatalizar el recurso, son formas de “teoría débil: deliberadamente orgánicas, tentativas, locales, con un lugar de base, y (al menos al principio) modestas”, que pueden ser replicables al menos en algunos de sus elementos y que por tanto “representan potencialmente poderosas alternativas realmente existentes a la neoliberalización” (Bakker, 2007).

### **1.3 De la Gobernanza Tradicional a la Gobernanza Colaborativa**

La literatura respecto a la gobernanza propone como un origen casi consensuado del término, las condiciones de falta de legitimidad de los gobiernos, las crisis financieras y la escasez de recursos económicos, ante lo cual los gobiernos actúan incorporando un mayor número de actores del sector privado y de los mercados a los procesos de política pública, con el objeto de satisfacer las crecientes demandas y requerimientos de una ciudadanía en crecimiento (Porras, 2007).

Gobernanza proviene del inglés “*governance*” y se relaciona con el amplio sistema político y administrativo mediante el cual se ejerce la autoridad (Ayre & Callway, 2005); su aplicación y significado original proviene de dos reportes del

Banco Mundial, el primero de ellos de 1989, en el cual es definida como el ejercicio del poder político para conducir los asuntos de una nación, en el contexto del análisis de los Estados fallidos de África (Celis B., 2012).

En esta definición, se hace una convocatoria a la realización de reformas reales y contundentes que generen equidad social a partir de principios de justicia y rendición de cuentas con el concierto de todos los actores involucrados en todos los sectores sociales.

El segundo reporte del Banco Mundial, data de 1992 y en él se considera a la gobernanza (governance), como la manera en que el poder es usado para administrar los recursos económicos y sociales con el objeto de lograr el desarrollo. En esta vía, las definiciones de gobernanza en general “destacan la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección en la sociedad” (Aguilar L. , 2006).

Por otro lado y respecto específicamente al tema del agua, diversos análisis realizados por organismos internacionales como la Unesco, advierten que el problema del agua es básicamente un problema de gestión e ingobernabilidad y por tanto es en su gobernanza que hay que poner la mayor atención para superar los problemas que hay por su manejo (UNESCO, 2006).

En el tema, diversos organismos internacionales han hecho también su aporte a la definición de gobernanza del agua y han marcado con ello pautas y líneas a seguir por parte de los gobiernos nacionales, a continuación se relacionan algunos de ellos.



Tabla 4. Definiciones de gobernanza

Organismos Internacionales	Definiciones de gobernanza del agua
<b>Global Water Partnership</b>	Se refiere a la gama de sistemas político, social, económico y administrativo que se encuentran en un lugar determinado para desarrollar y gestionar los recursos hídricos y la prestación de servicios de agua en los diferentes niveles de la sociedad.
<b>Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo</b>	Es el conjunto de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos encargados de desarrollar y gestionar los recursos hídricos y su distribución.
<b>Banco Mundial</b>	Se refiere a la relación que existe entre los sistemas políticos, social, económico y administrativo que se encargan del desarrollo y manejo de los recursos hídricos incluyendo su distribución y saneamiento para llevarlo a su sociedad.

Fuente: Tomado de (Celis B., 2012), fuentes: Global Water Partnership, PNUD y BM, 2012.

Desde el ámbito académico, las definiciones guardan relación con lo expuesto hasta ahora, por ejemplo (Aguilar & Iza, 2009) explican la proliferación del uso del término y afirman que “puede decirse que una gobernanza efectiva es el paradigma necesario para mitigar y solventar la crisis del agua. De ahí el crecimiento exponencial en el uso del término durante los últimos años”.

Este paradigma debe por tanto, incluir aspectos relacionados con la política y los intereses que en ella circulan, sus criterios de inclusión – exclusión y su adhesión a principios y reglamentaciones internacionales vinculantes y no, el marco legal local, nacional e internacional en el que se circunscriben las acciones y finalmente la forma de responder a necesidades económicas y sociales de la sociedad.

A partir de este origen más o menos consensuado, desde la sociología y la ciencia política han sido varias las corrientes que la han estudiado, así, la gobernanza ha tenido diferentes desarrollos teóricos y por ser los que más aportan a la discusión de este estudio, se presentan a continuación algunos de ellos y sus principales abordajes.

En un primer grupo se define la gobernanza como un orden sociopolítico donde el gobierno es el primero dentro del grupo de actores públicos y privados que

influyen en el sistema político para su beneficio. Los autores de este grupo critican la postura que sugiere que el gobierno puede organizar a la sociedad por sí mismo, pues consideran que esto es reduccionista y simplista, dado que el gobierno no puede dirigir, orientar y controlar de forma absoluta los procesos sociales auto-organizados, aún si fuera su pretensión hacerlo.

La gobernanza es entonces un patrón o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de los esfuerzos de intervención inter-actuales de todos los actores involucrados. La gobernanza es la interdependencia funcional entre actores sociopolíticos relativamente autónomos, ordenados de manera no jerárquica. En estas condiciones, “nadie tiene la capacidad de “hacer el trabajo” (resolver un problema o aprovechar una oportunidad) de manera unilateral, ningún actor es tan dominante como para forzar una línea de acción única” (Kooiman, 1993). Esta definición aporta al estudio en la medida en que resalta la coexistencia e interacción de diversos actores, pero los ubica en un mismo nivel que impide ver las diferencias que existen entre ellos y las tensiones derivadas de ellas al momento de negociar.

Como parte de esta propuesta se encuentra también el “modelo de Rhodes” (1996–1997), en el que se hace énfasis en los contextos locales y nacionales, lo cual ubica a los actores en ámbitos específicos destacando, por un lado la integración entre actores y por otro su capacidad de acción, agregando además la dimensión territorial local y nacional aportando un mayor número de elementos de análisis a la discusión. Este autor propone que las redes inter-organizacionales surgen como fragmentación del Estado ante su debilitamiento ocasionado por crisis financieras y de legitimidad, lo que hace que el poder se desconcentre y sea cedido a estas formas de organización que ponen en riesgo los mecanismos institucionales de control y de rendición de cuentas.

Así, la gobernanza es definida como “un cambio del significado del gobierno; un nuevo proceso de gobierno; una condición de cambio de las reglas establecidas; o el nuevo método por el cual la sociedad es gobernada” (Rhodes, 1997). En estos nuevos procesos incluidos por el gobierno, uno de los más significativos es

la manera en que éste se vincula con los actores no gubernamentales y cómo a través de esos vínculos, se proveen bienes y servicios, aunque cada vínculo se establece de acuerdo a un contexto, a procesos, condiciones y métodos de relación específicos que deben ser analizados en particular (Porras, 2012).

De este grupo es importante retomar, para el tema que nos ocupa, la importancia que se da a la incapacidad que tiene el Estado para satisfacer todas las necesidades de manera unilateral y por tanto destaca la necesidad que tiene el gobierno de la redefinición de reglas en la relación estado-sociedad, aunque inicialmente se le da un puesto preponderante al gobierno, posteriormente se destaca la necesidad de abordar las redes de relaciones que surgen en contextos específicos.

Un segundo grupo define la gobernanza como un “orden sociopolítico cualitativamente diferente al que se da en sistemas donde el gobierno jerárquico todavía tiene un privilegio indisputable en la mayoría de los sectores de política pública” (Porras, 2007). Para Stoker, frente al debilitamiento y crisis del Estado por situaciones financieras o de legitimidad, los actores gubernamentales y no gubernamentales actúan generando políticas públicas más integrales, esto hace que sus funciones se transformen y adquieran una dualidad en sus acciones, forma y contenido pues actores de gobierno asumen criterios del mercado y actores privados adquieren responsabilidades públicas (Stoker, 1998).

Por darse en un Estado débil, hay un alto grado de dependencia del poder, por lo que se busca la cooperación y el consenso de actores gubernamentales y no gubernamentales y con ello la viabilidad y sustentabilidad de políticas públicas más integrales, “la gobernanza cuenta con redes mixtas, formadas por actores públicos y privados que se unen para suministrar y administrar los bienes públicos que el Estado no puede ofrecer” (Stoker, 1998).

Esta perspectiva aporta elementos importantes para la discusión, pues es justo en esta dinámica de multiplicidad de funciones que se originan redes, pero también que se desdibujan responsabilidades de las partes, se duplican

esfuerzos y se delegan obligaciones, por lo que se reviste de importancia el proceso de delimitación de actores y sus roles y funciones, factores que a la postre se han convertido en los puntos alrededor de los cuales se ha centrado la crítica a la gobernanza.

Los autores de un tercer grupo ubican el gobierno y la gobernanza como polos en un *continuum* de política pública que se encuentran en constante redefinición. Para ellos, la diferencia entre gobernanza y gobierno es de grado y de calidad (Pierre & Peters, 2000), el gobierno y la gobernanza son cualitativamente distintos, el cambio de uno a otro es gradual y no alcanza a ser total, pues no abarca todos los sectores de la política pública y afecta más unos sectores que otros.

“Cuando el Estado pierde su capacidad de dirección y el control, estas capacidades se trasladan hacia arriba a organizaciones de orden superior regionales e internacionales, hacia abajo a regiones y localidades delegadas y hacia afuera a corporaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y otros sectores privados o cuasi privados” (Pierre & Peters, 2000).

En este grupo se introducen tres elementos en la discusión teórica de la gobernanza: a) la gobernanza es un paradigma de política pública, b) el Estado y la gobernanza coexisten en diversos grados, y c) la gobernanza no equivale a la rendición de cuentas de manera automática (Porrás, 2007).

De este grupo es importante destacar de un lado el énfasis del tercer elemento en el que se separa la relación casi automática que se hace comúnmente entre gobernanza y rendición de cuentas, la primera se orienta a una forma de gobierno con diferentes niveles de desarrollo dependiendo del contexto y la segunda es una herramienta o mecanismo de participación ciudadana y de otro, permite la discusión en una línea en donde se busca ubicar el nivel de desarrollo de la gobernanza y no se la plantea como una forma opuesta de administración.

Finalmente un cuarto grupo define la gobernanza en contexto como “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr

metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre” (Le Gales, 2002).

Cada Estado, marcado por su particular cultura política, tiene diversas modalidades y formas de gobernanza y desarrolla maneras específicas de influir sobre las redes inter-organizacionales autónomas, para el mismo autor “se encuentran en la gobernanza las ideas de dirección de gobierno sin otorgar primacía al Estado”, destacando por un lado la integración entre actores y el reconocimiento de la diversidad entre ellos y por otro su capacidad de acción agregando además la dimensión territorial e incluyendo también procesos de organización y planeación colectiva; así, se plantea que la gobernanza no es un sustituto de un gobierno bueno, justo y efectivo (Kallis, Kiparsky, & Norgaard, 2009b).

Plantear la cuestión de la gobernanza sugiere la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, simultáneamente en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción. Considerar esto supone replantear las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y “las recomposiciones entre las variadas esferas de fronteras difusas” (Le Gales, 2002).

Con esas formas específicas, los gobiernos y comunidades se adaptan a situaciones nuevas y complejidades marcadas por cambios locales y globales, por tanto, la única manera de evaluar los impactos de la gobernanza sobre las políticas públicas es considerándolas en contextos específicos y en tiempos determinados.

La gobernanza del agua estaría relacionada entonces con la cooperación social, en ella se define quiénes son los actores y cómo es la comunicación entre ellos, la asignación de las contribuciones y de los resultados obtenidos y la creación de instituciones (Rogers, 2002), esto implica el abordaje de formas de negociación, roles, sentidos y demás elementos presentes entre los actores involucrados y al interior de cada uno de ellos.

Llegamos así al tema del poder el cual ha sido abordado ya en otros estudios como el de las Mesas Técnicas del Agua en Venezuela, en las cuales el ejercicio del mismo no sólo se observa al interior de las organizaciones sociales y en relación a sus propias comunidades, sino también en su relación con otras instancias e instituciones con las que se interactúa para la gestión del agua; en ese caso se llama la atención frente a un siguiente nivel de impacto de esas organizaciones que sería en términos de un cambio del modelo social de la sociedad en su conjunto (Lacabana, 2012).

Como se ve, cada grupo suma elementos de análisis y propone perspectivas diferentes de acuerdo al momento histórico en que son propuestas, así, las nuevas formas que adopta la gobernanza, constituyen una manera distinta de asumir la gobernabilidad al estar basadas en una definición fundamentalmente diferente en la relación que se establece entre poder y ciudadanía (Swyngedouw, Page, & Kaika, 2002). Más recientemente, por ejemplo, se ha registrado una tensión permanente entre las ideas de gobernanza en red y de gobernanza de auto-organización, tensiones que se expresan en conflictos permanentes cuando se abordan este tipo de procesos en contextos de gobernabilidad tradicional (Booher & Innes, 2010).

En el caso particular de Tlaxcala y en la vía de lo que han afirmado ya otros autores, independientemente de su origen, el tipo de organización que se está abordando, los Comités de Agua, las Presidencias de Comunidad y las Asambleas Comunitarias, se configuran a partir de una estructura de Estado y son de alguna manera controladas por él (Swyngedouw et al., 2002).

Otros casos, como los estudiados por Booher y Innes, muestran que en los nuevos tipos de gobernanza, se hacen presentes innovaciones en términos de las reglas y normas para la conformación del sistema de auto-organización, las formas de relación entre los participantes, de planeación, de mecanismos para el intercambio de información, entre otros (Booher & Innes, 2010).

Sin embargo, en campo, en los casos reales, los modelos entre los diferentes tipos de gobernanza (basada en la colaboración, adaptativa, de mercado, jerárquica estatal) se dan de manera simultánea, estableciendo incluso relaciones de dependencia entre las diversas formas (Kallis et al., 2009b).

Por otro lado, la organización político–económica local o nacional atraviesa cambios al verse inmiscuida en sistemas más amplios de escala global, estos cambios llevan a la conformación de nuevas y variadas formas de gobierno cuyos procesos de participación en la toma de decisiones varía, lo cual va marcando diferencias entre esos modelos en cuanto a la forma en la que se asume la democracia y la participación, características diferenciadoras en los modelos de gobernanza (Swyngedouw et al., 2002).

Es preciso destacar sin embargo la importancia que tiene, además de esas formas de participación y democracia, la codificación lingüística de las definiciones de problemas y patrones de acción que implica la gobernanza, esto es el manejo de un lenguaje común (Swyngedouw et al., 2002), sobre el cual empezar a construir acuerdos.

Para algunos autores, las críticas más sobresalientes que se hacen a los modelos de gobernanza ya mencionados, surgen de las tensiones originadas en los procesos participativos (Swyngedouw et al., 2002):

a) Se responde con la gobernanza participativa a la expectativa de mayores y mejores posibilidades de participación y con ello de una mayor democratización, pero con formas de tecnocracia autocrática o con la sola inclusión de "expertos" y de otras formas no representativas de participación.

b) La participación se da por entendida en la gobernanza cuando en la realidad hay formas de negociación de intereses más allá de la estructura oficial propuesta por el Estado.

c) Se asumen mejoras en la transparencia a partir de la existencia de redes horizontales interdependientes y en la realidad existen mecanismos no formales pero legitimados procesualmente que originan una "rendición de cuentas gris jerárquicamente articulada".

Cabe anotar, sin embargo que, en la transición entre las formas de regulación ambiental por parte del Estado fundamentadas en el control basado en principios de democracia responsable y las formas de gobernanza basadas en la participación construida a través de redes horizontales de cooperación, mencionadas en la enunciación anterior, hay una gran gama de formas particulares de participación (Swyngedouw et al., 2002).

Algunos de los cambios dados en las formas de gestión, han privilegiado la privatización, y lo que se ha visto en gran parte de esos procesos de privatización, es que la distribución del agua en las zonas de más difícil acceso y que por tanto implican mayor inversión y costo de mantenimiento, son asumidas por el Estado (sector público) mientras se deja en manos del sector privado la provisión del recurso a zonas que le resulten más rentables en términos financieros (Swyngedouw et al., 2002).

Estos cambios implican transformaciones institucionales y en la reglamentación en diferentes niveles (local, nacional, regional), relacionados también con cambios que afectan las formas de vida y de organización individual y colectiva al impactar los modelos económicos, sociales, culturales y sociales (Swyngedouw et al., 2002), por tanto, estas nuevas formas de gobernanza encuentran un escenario apto para su creación y desarrollo.

A la par de esta diversidad de formas que adopta la gobernanza y de los diferentes roles que asumen los actores y sus niveles de participación, se dan también diferencias en cuanto a ejercicio y vivencia de los derechos al respecto, pues en muchos casos las interpretaciones de los mismos dependen de la escala mencionada anteriormente (local, nacional, regional) y de la forma como son asumidos y ejercidos por la población en general (Boelens, 2010). Los cambios en todos los ámbitos y niveles mencionados, han transformado entonces la formulación de políticas y las formas como se toman las decisiones en torno a la gestión del agua y a su implementación en campo (Connick & Innes, 2001).



En la conformación de esas nuevas formas institucionales, el Estado tiene un papel importante pues desde los mecanismos que emplea para articularse con la sociedad y con la empresa privada y las reglamentaciones que crea para ello, va apuntalando elementos que son empleados para esas nuevas configuraciones de gobernabilidad (Swyngedouw et al., 2002) que resultan en una forma híbrida de gobierno. En esas formas híbridas, continuamente la negociación, el aprendizaje y la adaptación de los objetivos y de las mediciones frente al desacuerdo y las condiciones permanentemente cambiantes, son una señal de éxito de la propia lógica de la gobernanza (Kallis et al., 2009b).

Una característica importante de las nuevas formas de gobierno es el grado de confianza que comparten los actores independientes pero interdependientes, aun cuando existan diversidad de intereses y posturas, la participación abierta e inclusiva, las relaciones horizontales y el trabajo en red, estos elementos permiten que actores participen bajo normas legitimadas por ese mismo proceso; esto en oposición a formas tradicionales de autoridad jerárquica cuyas formas de participación, discusión, control, representación y demás están legalizadas y en eso se basa su legitimidad (Swyngedouw et al., 2002).

En estudios de caso se han podido ver los beneficios del trabajo conjunto de los actores entre los cuales se destaca la capacidad de acción y la posibilidad de reacción inmediata frente a situaciones imprevistas lo cual se convierte en una de las principales ventajas y quizá su principal fortaleza en el proceso de construcción de legitimidad, frente a sistemas burocráticos tradicionales que requieren análisis formales y seguimiento de procedimientos pre establecidos frente a la necesidad de un cambio de estrategias en situaciones puntuales, que retarda la capacidad de reacción, lo cual va en detrimento de la legitimidad institucional (Booher & Innes, 2010).

Dentro de estas nuevas formas, diversos autores han estudiado iniciativas organizativas basadas en la colaboración, que muestran la multiplicidad de formas que esta puede adoptar, algunas en las que los actores son representantes de intereses diferentes pero que trabajan juntos para crear

acuerdos respecto a planes, programas, acciones y demás (Booher & Innes, 2010); otras en los que los procesos organizativos son impuestos por el Estado para afrontar situaciones problemáticas coyunturales; algunas más en las que la comunidad misma se organiza para manejar sus recursos cuyo uso es común y limitado (Ostrom et al., 2009).

A partir de estudios recientes, autores proponen que esa, la gobernanza basada en la colaboración, puede ser útil para afrontar situaciones de gobernanza de recursos comunes en un contexto en el que el ambiente es de disputa, de incertidumbre, fragmentación y de interdependencia (Booher & Innes, 2010).

Lo que se debe resaltar en esos casos es que cuando se habla de colaboración, se habla de cotrabajo, de trabajo conjunto, de trabajar juntos y no de sólo de intercambio comercial (Kallis et al., 2009b), se trata, por tanto, de un énfasis en el proceso de gestión, de construcción de acuerdos y no en el resultado de esa gestión.

No se trata de idealizar formas sino de analizarlas en contexto, así, aunque las negociaciones basadas en principios de colaboración en las que los resultados sean gana-gana entre actores es lo esperado, no se pueden suponer a priori, aun cuando diversa literatura plantee la gran posibilidad de que ello suceda al tratarse de competidores que comparten un escenario de forma simultánea buscando maximizar sus beneficios (Connick & Innes, 2001; Kallis et al., 2009a).

Algunos atributos de los procedimientos propuestos para los procesos eficaces de colaboración son la presencia de las tareas prácticas compartidas (Booher & Innes, 2010); acuerdos iniciales; confianza en la auto – organización en lugar de una estructura impuesta desde el exterior; uso de alta calidad en todo el proceso, fuentes de información previamente convenidas; establecimiento de acuerdos cuando hay mayoría; legitimidad externa del proceso; recursos y el compromiso de igualar las diferencias de poder entre los participantes; actividades de fomento de la confianza continua y un compromiso genuino en el diálogo productivo (Kallis et al., 2009).

Por otro lado y frente a los desafíos que representan para los gobiernos estas nuevas formas de gobernanza, Kallis et al., proponen cuatro elementos adicionales para analizar su caso de estudio: distribución de la estructura de la red, diferentes formas de colaboración para la interacción de los agentes, un método de planificación no lineal y la auto-organización como el fundamento del comportamiento del sistema (Kallis et al., 2009b).

En la revisión hecha, se han encontrado críticas a los modelos de gobernanza colaborativa, como por ejemplo el fortalecimiento de hegemonías en el proceso de toma de decisiones dado que a éste acceden solo quienes ya están familiarizados con esos nuevos mecanismos de toma de decisiones y por tanto tienen mayor acceso y experiencia (Swyngedouw et al., 2002), dejando de lado a los excluidos históricos, sin embargo esta crítica va más orientada a procesos organizativos en otra escala en donde tienen cabida organizaciones no gubernamentales de influencia considerable que se asumen como representantes de grupos o causas que en la realidad no alcanzan a representar (Kallis et al., 2009a; Swyngedouw et al., 2002).

Para prevenir estas y otras críticas, los procesos de gobernanza colaborativa y de otros tipos de híbridos, requieren para su evaluación una mezcla de aspectos sustantivos y de procedimientos (Bryson, Page, Stone, & Crosby, 2013) que contemplen elementos internos y externos del proceso y den cuenta así de aspectos relacionados con la responsabilidad y la legitimidad del proceso (Kallis et al., 2009b).

En este como en otros casos, por ejemplo el de California CALFED Water Program, las iniciativas locales se revisten de gran importancia y sus formas de resolución de problemas entran a reemplazar las formas impuestas por la toma de decisiones centralizada (Booher & Innes, 2010), aunque en el caso de CALFED se trate de una escala superior de gobernanza, se tuvieron en cuenta esas particularidades locales para la conformación de equipos, realización de talleres, revisión de metas y establecimiento de objetivos.

La gobernanza del agua abarca entonces los mecanismos, procesos e instituciones en donde los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y resuelven sus diferencias; es ahí también donde la sociedad define sus metas, prioridades y avanza hacia la cooperación ya sea a nivel global, regional, nacional o local (Aguilar & Iza, 2009).

“Mientras que en el pasado la política, la gestión del agua y el agua estaban directa o indirectamente bajo el control de una escala gubernamental determinada, es decir, ya sea en el Estado nacional y/o el nivel local (municipal), en los últimos años ha habido una proliferación en espiral de nuevas instituciones relacionadas con el agua, organismos y actores que intervienen en la formulación de políticas y en la planificación estratégica en una variedad de escalas geográficas” y de poder (Swyngedouw et al., 2002).

Por otro lado, esta multiplicidad de actores y funciones también implica clarificar los roles y las responsabilidades de todos los actores (gobiernos locales y nacionales, el sector privado y la sociedad civil) en lo que se refiere a la propiedad y a la administración de los recursos de agua (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2012), sus derechos, obligaciones y alcances de su actuación, en este sentido es que se destaca de nuevo la relación ya citada entre la gobernanza del agua y la cooperación social (Rogers, 2002).

En toda esta discusión, es notorio el papel de la participación en la gobernanza y de cómo se experimenta y hace visible en diferentes contextos facilitando o no la actuación de los diversos actores en los procesos de gestión y negociación que ella implica, al respecto Castro apunta que “en América Latina, en los últimos dos decenios esta confrontación entre las concepciones elitistas y democratizantes de la participación social ha sido frecuentemente exacerbada por el impulso de las reformas neoliberales del sistema político, que han preconizado la privatización de la gestión de los asuntos públicos en nombre de una mayor participación de la sociedad” (Castro, 2012).

Finalmente, este concepto de participación, cómo se define y asume por parte del Estado y de las personas, cómo esta definición determina o enmarca el tipo de relación y las expectativas que se asumen por parte de cada uno frente a la actuación del otro, enmarca la explicación, entre otras cosas, del paso de un manejo absoluto de la gestión de esos servicios públicos por parte del Estado, a una creciente privatización de los mismos con pocas posibilidades de participación y formas de control por parte de los ciudadanos, a la vez que permite introducir la discusión respecto a su distancia con la gobernanza.

## Capítulo 2

### Contexto político nacional y particularidad de Tlaxcala respecto a sus formas de organización para la gestión del agua

#### Introducción

El objetivo de este capítulo es enmarcar las características de la gestión comunitaria del agua para uso doméstico en el Estado de Tlaxcala y su relación con las Presidencias de Comunidad existentes en ese Estado y el funcionamiento de los Comités de Agua, resaltando para ello su pertinencia a partir de tres elementos.

Primero se presentará un marco más amplio mediante la descripción del contexto nacional mexicano en términos del desarrollo del marco legal que soporta la administración de los recursos hídricos en lo relacionado con agua para consumo humano en pequeños poblados rurales o periurbanos, posteriormente se abordará el caso específico de las Presidencias de Comunidad de Tlaxcala y finalmente se presentarán ejemplos de otros Estados en donde también se ha buscado fomentar la participación ciudadana y reconocimiento de autoridades tradicionales.

Con esto se busca caracterizar el contexto en el que se ha dado el nombre de “cuarto poder” – que sería en realidad un cuarto orden de gobierno –, a aquel ejercido por la comunidad, buscando así remarcar la pertinencia del caso de Tlaxcala respecto al resto del país.

La gestión del agua ha sido estudiada desde diferentes disciplinas y marcos conceptuales que han abordado la forma que adopta dicha gestión, la cual tiene matices que se mueven entre la autogestión, por parte de comunidades sin intervención de entes públicos, como los casos de Valencia citados por Ostrom

(2011:137) y la administración del recurso por parte de actores privados sin intervención de la comunidad (Ostrom, 2011:149).

En cuanto a las diversas formas de gobierno de los países –Unitarias o Federales– y de los efectos que ellas implican, existe en ellos una marcada tendencia al centralismo en cuanto a la legislación, manejo de recursos y toma de decisiones. Sin embargo en las últimas décadas por iniciativa de ese mismo centro, frente a la evidencia de su incapacidad administrativa o bien por exigencia de las entidades locales (Estados o Municipios), se han generado mecanismos de descentralización que buscan fortalecer los gobiernos estatales y municipales en aspectos financieros, administrativos, legislativos y de otros niveles, con los que se pretende subsanar las deficiencias, ampliar la presencia institucional, responder a necesidades locales y dotarlos de mayor capacidad para que impulsen el desarrollo local en términos económicos y sociales (Olmedo, 1999:13).

En México, este proceso de descentralización ha tenido desarrollos divergentes en términos estatales y temáticos, marcando diferentes grados y efectos del proceso a lo largo del país y de los temas a los que se ha aplicado; para el caso del agua, por ejemplo, se encuentran estados como el de Hidalgo en los que se han creado organismos operadores para la capital y Municipios secundarios y para el resto comisiones municipales que impactan de forma negativa las instituciones comunitarias (Galindo & Palerm, 2007).

En el Estado de Tlaxcala, sin embargo, la creación de mecanismos de gestión, el reconocimiento legal y las atribuciones conferidas a instancias de gobierno adicionales a las existentes en el resto del país, tienen dos características. De un lado y como pasa en muchos lugares en todo el mundo, las comunidades han construido sus propias formas de organización y de administración de sus recursos desde hace mucho tiempo, las cuales modifican de acuerdo con los cambios que se van dando en su contexto específico; por otro lado, las tendencias a descentralizar sin perder el control han hecho que se creen nuevas

instancias y escenarios de representación y de gestión de cuya efectividad se puede dar cuenta en distintas medidas.

Hasta este punto el caso de Tlaxcala no se aparta de la tendencia, sin embargo lo que lo convierte en un caso de estudio interesante, es que estos dos aspectos toman un carácter particular al reconocer esas formas de organización tradicional mediante mecanismos jurídicos, como sucede a nivel nacional con el reconocimiento de elecciones bajo la forma de usos y costumbres, pero adicionalmente al vincularlas de manera oficial a instancias de toma de decisiones a nivel municipal al conferirles representación con voz y voto en el Cabildo municipal.

Lo anterior va en contravía de la tendencia nacional, ya descrita por autores como Galindo y Palerm, quienes, a partir de la revisión hecha, concluyen que en términos reales, los usuarios aun administrando sus propios sistemas –con lo que quedaría demostrada su capacidad aun cuando lo hagan de manera informal–, no participan en el manejo de sus sistemas de agua potable o en la toma de decisiones al respecto de manera formal, sino que esta labor queda en manos de las comisiones municipales o intermunicipales, con lo que se crea y/o fortalecen burocracias locales, aunque en términos legales se busque la descentralización y la participación (Galindo & Palerm, 2007).

Es esta especificidad lo que hace del Estado de Tlaxcala y sus Presidencias de Comunidad, (antes llamadas Presidencias Municipales Auxiliares) cuya base son los Municipios comunitarios, un caso especial caracterizado por un tipo particular de gestión y desarrollo endógeno –desde abajo y desde adentro– (Olmedo, 1999), mediante el reconocimiento de las “Presidencias de Comunidad” como forma de gobierno y su vinculación a otras instancias municipales en las que cuentan con voz y voto.

A partir de los dos elementos mencionados, se busca enmarcar el contexto del caso de Tlaxcala en el que la participación comunitaria para el manejo del agua es reconocida y adicionalmente es fomentada para otros temas mediante la



asignación de un espacio con voz y voto en el Cabildo municipal, esto implicará un proceso de transformación de la gestión del agua en este nuevo contexto en el que se encuentran diversas instancias de gobierno y diversas formas de organización y de las relaciones que se establecen entre comunidades y Municipios en el Estado de Tlaxcala a partir de esas Presidencias de Comunidad.

En la primera parte de este capítulo, se presentará un panorama general de la forma como se ha venido abordando desde el nivel Federal el agua en México, los supuestos desde los que se parte y las implicaciones que ello ha tenido en la gestión del recurso.

En la segunda parte se enmarca la situación particular del Estado de Tlaxcala, sus características político – administrativas y los puntos en los que se diferencia del resto del país, así como las implicaciones que tienen esas características en la forma de gobierno de las comunidades en Tlaxcala, para finalmente entrar a describir su efecto en los Comités de Agua; posteriormente se plantea el caso de cuatro Estados – Tabasco, Oaxaca, Puebla y Chiapas –, que proponen algunas formas de ampliar la participación de la ciudadanía, representada en estos casos por comunidades rurales indígenas y campesinas, en la gestión pública.

## **2.1 Marco histórico general del manejo de agua en México**

A continuación se presenta un revisión del manejo del agua en México, con la que, sin ser exhaustiva, se busca plantear el panorama general de la forma como se ha venido pensando y administrando el recurso y que permite intuir los diferentes supuestos y abordajes al tema durante un poco más de un siglo, aunque se parte desde 1910 sólo se presenta un panorama general centrado en los cambios desde 1980.

La primera Ley de Aguas en México, en el Siglo XX, fue promulgada el 13 de diciembre de 1910 y se llamó Ley Sobre Aprovechamientos de Aguas de Jurisdicción Federal, con ella se aclara el manejo al derogar todo lo anterior, se

establecen usos y se permitió al gobierno Federal otorgar concesiones a través de las declaratorias de aguas de jurisdicción federal y cobrar impuestos por su uso; por esta determinación (Ortíz, 2012), los ayuntamientos dejaron de percibir rentas por aguas que fuesen declaradas federales (Collado Moctezuma 2008).

Posteriormente, la propiedad federal de las aguas, adicional a la estatal, se ratificó en la Constitución de 1917 con la que además se creó el reparto agrario, ya establecido en una Ley previa, a través del cual se accedió también al agua, es decir que el acceso al agua y su dotación venían implícitos en los títulos de acceso a la tierra, vinculación cuyos efectos persisten todavía.

Desde entonces ha habido varias Leyes reglamentarias del Artículo 27 constitucional, relativas al uso del agua, disponibilidad, propiedad, concesiones, compensaciones por aprovechamiento y mantenimiento, cobro y vigilancia de tarifas, volúmenes de extracción<sup>9</sup> (Collado Moctezuma 2008).

En agosto de 1934 se expidió una nueva Ley de Aguas de propiedad Nacional que reafirmó todo lo que venía dándose pero lo especificaba de manera más puntual y detallada en cuanto a la existencia de reglamentos, Juntas de Aguas y Sociedades de Usuarios elegidas por los usuarios, los tipos de usos, estableció permisos provisionales, procedimientos para las contradicciones, registro público y personalidad jurídica de las sociedades de usuarios, reservas de agua federales, creó la Procuraduría de Agua como un organismo de asesoría y reestableció el pago de impuestos por parte de los usuarios por el derecho al uso de aguas nacionales. Finalmente, reglamentó la posibilidad de contratar a privados para la prestación del servicio bajo la modalidad de concesiones.

---

<sup>9</sup> Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional del 27 de abril de 1927, Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 7 de agosto de 1929, pago de compensaciones al Gobierno Federal en enero de 1934, cobro de tarifas a los ayuntamientos que se hacían cargo de los servicios públicos, domésticos y del riego en zona urbana, con la vigilancia de tarifas y volúmenes de agua extraídos.

Esta nueva Ley marca dos puntos importantes en la gestión del agua, por un lado crea mecanismos de participación ciudadana y reglamenta y reconoce formas ya existentes de gestión y por otro lado abre la puerta de manera oficial al proceso de privatización de la prestación del servicio a través de concesiones a entidades privadas.

Posteriormente se crean y derogan nuevas Leyes respecto a dotación y distribución de responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno hasta que en 1980, mediante Acuerdo Presidencial, se ordena el paso de los sistemas de agua potable y saneamiento hasta ahora en manos del Gobierno federal a los Municipios, quienes lo pueden hacer a través de organismos descentralizados o paramunicipales y se deroga el reglamento de 1949 de las Juntas de Agua Potable.

Aunque los soportes y la justificación que se dan entonces para esta acción son diversos, se sabe que en ese momento la decisión obedece a intereses económicos, pues el nivel Federal argumenta la falta de presupuesto para el mantenimiento y operación de los sistemas desde ese nivel central y no a un ánimo democratizador y de descentralización del proceso en el que se buscara fortalecer la participación ciudadana.

Este cambio se da en un momento de transformación global en el que se empiezan a crear indicadores mundiales de cobertura y calidad en servicios de agua y saneamiento y a circular conceptos como la descentralización (de servicios públicos y de otros temas), la participación ciudadana y varios indicadores de gobernabilidad que marcan el curso de los cambios políticos en países en vías de desarrollo, lo cual impulsa una oleada de cambios en los marcos legales nacionales y una proliferación de leyes a nivel estatal.

El 3 de febrero de 1983 se realizó la aprobación de la reforma al Artículo 115 constitucional, mediante la cual se formalizó la municipalización de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, se otorga a los Municipios la responsabilidad de proveer los servicios públicos de abastecimiento de agua

potable, alcantarillado y del tratamiento del agua residual, es decir que se asigna a los Municipios la responsabilidad total del suministro del agua y en general de la gestión completa del recurso, pero no se especifican las formas de financiamiento con las que se solventaría dicha responsabilidad.

En este punto es necesario resaltar que las leyes y reglamentaciones sólo coincidían en delegar en los Municipios las responsabilidades pero frente a la forma de hacerlo, los recursos humanos, tecnológicos, económicos, técnicos y demás para ello, infraestructura local y demás no había claridades y las leyes se tornaban difusas, lo que facilitó que cada Estado y dentro de ellos cada Municipio, interpretara a su manera la legislación y la desarrollara de forma particular y diversa.

Frente a esta falencia, es así como, desde 1986 se retoma el cobro por extracción y uso del agua para suplir esa falta y posteriormente, en 1989, se crea la Comisión Nacional del Agua como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, encargado de “aplicar y destinar a las actividades relacionadas con la administración del agua, con la construcción, operación y conservación de la infraestructura hidráulica y con la prestación del servicio público del agua, el importe de los ingresos que resulten por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, así como por la prestación de los servicios a su cargo y demás que le correspondan ejercer” (Conagua, 2014).

En 1991 se modifica la Ley Federal de Derechos y se inicia el cobro por descargas de aguas residuales sin tratamiento, un año después, en 1992, se promulga la Ley de Aguas Nacionales que deroga la Ley Federal de Aguas de 1972 y abre la puerta a que la iniciativa privada participe también en la construcción y operación de sistemas de agua potable y de saneamiento, reglamenta el Artículo 27 Constitucional con el objeto de regular el uso, explotación y aprovechamiento de las aguas nacionales, promueve la coordinación entre los niveles de gobierno estatal y municipal y fomenta la

participación de usuarios y particulares en la realización y administración de obras y servicios hidráulicos (Art. 5).

Por su parte, el artículo 27 constitucional (que regula la propiedad de las aguas nacionales) en su fracción VII, obliga al legislador a regular "el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores". Este apartado, junto con los señalados anteriormente, están vinculados al contenido esencial del derecho humano al agua en sus factores de disponibilidad y acceso para pueblos indígenas (Gutiérrez R., 2009, No. 21).

Igualmente se establecen los Consejos de Cuenca como instancias de coordinación y concertación entre la Comisión, las dependencias federales, estatales o municipales y los representantes de los usuarios de la cuenca hidrológica respectiva, para mejorar la administración del agua, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y la preservación de recursos mediante la formulación y ejecución de programas y acciones (Centro Tercer Mundo, 2001).

Esta nueva Ley abrió totalmente la posibilidad de la participación de particulares en la construcción y operación de infraestructura y oferta de servicios; estableció la programación hidráulica como expresión de la política hidráulica nacional, para el control y aprovechamiento del recurso, con la restricción de no usar más agua de la que naturalmente se renueva, esto a partir de criterios de sustentabilidad que circulaban a nivel mundial y que convocaban a pensar en futuras generaciones, haciendo del desarrollo un proceso sostenible (Aboites A. Luis, 2010) .

Igualmente, fijó volúmenes de extracción y descarga, modalidades y límites de los derechos concesionados y asignados, estableció los diversos usos y delimitó las competencias de la Comisión Nacional del Agua relacionadas con planeación, control y ejecución de planes, programas y obras de infraestructura.

En 1993 se establece el Registro Público de Derechos de Agua para respaldar jurídicamente el agua concesionada o asignada y para 1995 la Comisión Nacional del Agua pasa a ser parte de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En 1997 inicia el proceso de descentralización de la Comisión Nacional del Agua y se establecen para ello las gerencias regionales que posteriormente se llamaron Organismos de Cuenca con competencia para informar, concesionar y asignar títulos para el uso del agua y permisos de descarga, reglamentar decretos de veda y de reservas, hacer estudios de disponibilidad y actualizar el Registro Público de Derechos de Agua. Estos Organismos se pueden clasificar en tres (Rodríguez Briceño 2008):

- Juntas Federales de Agua Potable y Alcantarillado: Tienen un Consejo de Administración cuyo presidente es nombrado federalmente, un Vocal que funge como secretario y representante y es nombrado por el ayuntamiento, tres vocales más (uno federal, uno estatal y un representante de los usuarios) y otros vocales que representan otras dependencias federales si es el caso.
- Comités Municipales de Agua Potable y Alcantarillado: No cuentan con representante del Gobierno estatal.
- Administraciones Directas de la Federación: sin participación local.

Todos ellos concentran su información en la Comisión Nacional del Agua (Conagua), los recursos que generan se emplean en su propia operación y mantenimiento y surgen de las tarifas aprobadas por la Conagua que las negocia con autoridades locales, si hay excedentes pasan a amortiguar la deuda (generada por la inversión) en el Fondo de Operación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Rodríguez Briceño, 2008).

El Artículo 115 Constitucional vuelve a ser modificado en 1999, delegando en los ayuntamientos la responsabilidad de dotar de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales a la población respectiva así como la de todo lo relacionado con los residuos sólidos, desde la recolección hasta su disposición final. Adicionalmente entregó la

facultad de regulación de los servicios públicos mediante el establecimiento de acuerdos que superaran los periodos de gobierno de los ayuntamientos.

Finalmente, en 2004 se reforma la Ley de Aguas Nacionales de 1992 a partir de principios de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, el objetivo con el que se plantea la reforma es aminorar las asimetrías en desarrollo y bienestar relacionados con el uso y acceso al agua, para ello la reforma especifica competencias de todos los niveles de administración de aguas, amplía, al menos en teoría, la participación ciudadana y consolida la gestión por cuencas, establece el organigrama de la Comisión Nacional del Agua y determina sanciones por daños ambientales.

Sin embargo, en la práctica, amplía las formas de vinculación de entidades particulares a los sistemas, al crear las concesiones como forma de reparto a privados de usos del agua y particularmente lo relacionado con obra pública, es decir legaliza lo ya establecido en el Artículo 115 Constitucional de 1983; en cuanto a la participación ciudadana se crean los Consejos de Cuenca con lo cual se responde a la iniciativa de la gestión integrada, pero en realidad estos Consejos no convocan a todos los implicados en la gestión y en ellos no se le da voz ni voto a la población.

## **2.2 El caso de Tlaxcala**

Según el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En el marco de esta Federación de Estados, el Municipio es entendido como parte del sistema político y como la unidad básica del Estado constituido por un

territorio claramente delimitado y dotado de capacidades políticas, jurídicas y administrativas y en el que se desarrolla la vida comunitaria (Cerdio, 2009).

En México, la Constitución de 1917 define el Municipio como forma básica de organización de cada Estado como entidad federativa y dentro de él es el Ayuntamiento el órgano máximo de gobierno y representación en el que se expresa la voluntad del pueblo al estar conformado por regidores electos mediante voto popular.

Al Estado de Tlaxcala se le reconoce como estado libre y soberano desde 1856, pues antes se le consideraba parte del Estado de Puebla y en el transcurso de los 10 años siguientes, debido a diferentes circunstancias, perderá ese reconocimiento hasta recuperarlo definitivamente en 1868.

En ese año se realizó la primera reforma a la primera Constitución estatal de Tlaxcala, en la cual se estableció el Municipio como un “cuarto poder del estado<sup>10</sup>”, revestido de la autoridad y libertad para establecer sus propias atribuciones. Esta transformación fue realizada por el entonces gobernador Miguel Lira y Ortega quien propuso al Municipio como fundamento del Estado, anterior a él y no su consecuencia, como organización básica y original de las personas y las familias que comparten un territorio, configurando así el poder comunal como un cuarto poder del mismo nivel de los otros tres: ejecutivo, legislativo y judicial (Olmedo, 1999).

Este cambio constitucional parte de una definición particular del Municipio distinta a la actual, en ella se le define como la agrupación natural y básica de las personas y las familias que al compartir un territorio común se unen en pos de un objetivo de convivencia compartido, conformando así el Municipio y constituyéndose entonces como la base del Estado, su unidad fundamental y previa sin la cual este último no existiría (Olmedo, 1999), en cierto sentido se

---

<sup>10</sup> Es importante aclarar que en ese momento se definió el Municipio como cuarto poder, al lado de los otros tres (ejecutivo, legislativo y judicial) y no como un orden de gobierno en cuyo caso sería el tercero después del federal y el estatal.



podría decir que con esta definición se le equipara con lo que llamaríamos ahora una comunidad.

Es importante resaltar que en ese momento, el gobernador equiparaba el Municipio con la comunidad, esto es, con la forma de organización básica de grupos familiares alrededor de un territorio, lo cual dista mucho de la definición actual de Municipio y que es importante no perder de vista para entender la dimensión que se buscó dar a la organización comunitaria.

Posteriormente, fueron estos antecedentes los que dieron pie a que ese cuarto orden de Estado y de Gobierno basado en la independencia, fuera encarnado en la comunidad vecinal (entendida como poder municipal), guiada por principios de libertad, autonomía y soberanía como constitutiva de la democracia, esto resume el fundamento de la propuesta de Lira y Ortega: “el poder municipal, entendido como poder de la *comunidad inmediata*, es la fuente de la democracia” (Olmedo, 1999: 63).

En Tlaxcala, el Artículo 90 de la Constitución Política del Estado señala que los ayuntamientos se conformarán por el Presidente Municipal, el Síndico, Regidores y tantos Presidentes Municipales Auxiliares como corresponda, para el caso de Tlaxcala, la Ley Orgánica en su Artículo 2 determina que son siete Regidores llamados constitucionales y son producto de una búsqueda de equilibrio entre los partidos políticos presentes en el Municipio, por su lado y en contraste, los Presidentes Municipales Auxiliares son elegidos por su respectiva comunidad y hasta 2009 lo hacían sin la mediación de partidos políticos, como fueron planteados en su origen, sin embargo a partir de ese año el Artículo 52 de la Ley Orgánica permite que los partidos presenten candidaturas a este cargo.

Inicialmente los regidores eran de tres tipos:

- los de *mayoría relativa* (pertenecientes al partido político ganador),
- desde 1977 los de *representación proporcional* (pertenecientes a partidos que no alcanzaron la mayoría de votos) para Municipios con más de 300,000 habitantes (estos dos primeros tipos representarían idealmente

los intereses generales o comunes a todas las comunidades del Municipio) y desde 1983 para todos los Municipios y finalmente,

- los llamados en ese momento *Regidores del Pueblo*, designados por el ayuntamiento, que constituían la representación comunal y territorial.

Sin embargo, en Tlaxcala, desde 1984 con la modificación a la Ley Orgánica Municipal y posteriormente desde 1985 mediante una reforma a la Constitución Estatal, se establece que ese tercer tipo de regidor se incorpore al Ayuntamiento obteniendo representación con voz en el órgano de gobierno municipal, que sea elegido por su comunidad respectiva y no designado por el Ayuntamiento, y que su número dependa de la cantidad de pueblos y/o localidades de las que se componía en ese momento el Municipio (en ese momento eran 400 pueblos en todo el Estado de Tlaxcala), con estas disposiciones, se invierten las funciones de esos Regidores al pasar de ser delegados del Ayuntamiento en cada comunidad, a ser representantes de su comunidad frente al gobierno colegiado del Municipio, a defender los intereses particulares de su propia comunidad que los ha elegido (Santacruz Carreño, 2012) y contribuir con ello al desarrollo de su comunidad y del Municipio.

Adicionalmente, en esa misma reforma, se les asigna la responsabilidad del cobro del impuesto predial en su respectiva comunidad, función que hace parte de las obligaciones del Municipio y que por tanto denota la fuerza que se quiere imprimir a esta figura, sin embargo su función al respecto se limita al recaudo, el cual entrega en su totalidad a Hacienda Municipal para su administración. Es importante resaltar que para este momento ya se había municipalizado la prestación de los servicios de agua y saneamiento a nivel nacional, como se mencionó en el apartado anterior.

### **2.3 Implicaciones**

Lo que se ha expuesto es el marco legal general y la descripción de la modificación a la forma de representación y de organización del Municipio en el Estado de Tlaxcala; en cuanto a sus principales implicaciones, quizás la más importante es la que tiene en la concepción política de las comunidades, pues las reviste de un verdadero sentido de democratización, si se entiende esta última en su sentido etimológico como el "poder del pueblo", al centrar en ellas no sólo el poder de manera descentralizada, sino al reconocer en la comunidad el conocimiento de sus entornos y problemáticas y la capacidad de intervención para el mejoramiento de las mismas, en vías del fortalecimiento de su gestión.

Diez años después de la modificación que les otorga voz y voto en el Cabildo, en 1995, se modifica nuevamente la Constitución Local del Estado de Tlaxcala, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala y el Código Electoral del Estado, se determina que esos Regidores del Pueblo o Agentes Municipales que hasta ahora sólo tenían voz en el Cabildo, sean nombrados ahora "Presidentes Municipales Auxiliares" (Olmedo, 1999).

El cambio más importante en este momento es que se les da voto en el Cabildo al funcionar como Regidores de Pueblo, autonomía relativa al asignárseles atribuciones y poder de decisión en cuanto a la administración y uso de recursos financieros los cuales deben ser ejercidos en su comunidad y dependen de la legislación del Congreso local municipal; con esto se reconoce constitucionalmente un cuarto nivel de gobierno (Olmedo, 1999), después del Federal, Estatal y Municipal.

La propuesta surge, como se mencionó anteriormente, del reconocimiento de la comunidad vecinal como base de la democracia, pero adicionalmente como respuesta a la tendencia centralista en cuanto a la distribución y ejecución de recursos, tendencia que se evidenciaba en la inversión casi exclusiva en las cabeceras municipales y en el abandono de comunidades alejadas de las mismas, con esta propuesta se buscó que la inversión se ejecutara directamente

en las comunidades y fueran ellas quienes determinaran el destino de esos recursos.

La autonomía para determinar el uso de los recursos fue inicialmente respecto al Ramo 26<sup>11</sup> dirigido al combate de la pobreza, después al Ramo 33<sup>12</sup> y finalmente para el resto del presupuesto (Olmedo, 1999), con esto, las Presidencias Municipales Auxiliares encarnan el reconocimiento de la autonomía comunal al permitirle a cada comunidad nombrar a sus autoridades inmediatas a la par que les asigna puesto en el Cabildo como Regidores del Pueblo y al dotarlas de relativa capacidad de decisión, estas dos formas de autonomía son las que han llevado a autores como Olmedo a calificarlas como un cuarto nivel de Estado y de Gobierno.

Los elegidos son personas que pertenecen a la comunidad y que gozan del reconocimiento de la misma, por lo cual su labor se basa en la coordinación de la participación en las labores voluntarias del resto de miembros de su propia comunidad, en organizar las acciones colectivas de la comunidad que participa, a manera de una democracia directa, representar a su comunidad ante las autoridades quienes, a través de aquellos, conocen las necesidades y encauzan recursos sin recurrir a la participación de algún otro tipo de mediador; así se consolida la descentralización en la toma de decisiones y se atiende de forma puntual necesidades específicas (Santacruz Carreño, 2012).

En principio se trataba de un cargo honorífico pero posteriormente se le asignó salario y presupuesto el cual consta de dos componentes, por un lado el gasto corriente con el que se cubren gastos de administración como papelería, gasolina (reciben como dotación un vehículo), pago de un secretaria (en algunos casos), ayudas urgentes como compra de medicamentos, apoyo funerario, traslados,

---

<sup>11</sup> Orientado a fomentar el desarrollo social y productivo en regiones de pobreza

<sup>12</sup> Dirigido a atender demandas relacionadas con educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa

entre otros; y por otro lado se les asigna un techo financiero para la realización de obras relacionadas con los Ramos 26 y 33 del presupuesto federal (Razo, 2014).

En esta misma modificación se le da el reconocimiento de Municipio a 16 nuevos territorios, esto tras su solicitud de independizarse de las cabeceras municipales respectivas y obtener así recursos y después de haber experimentado la figura de Presidente Municipal Auxiliar durante 10 años y tener con ello la experiencia de la desconcentración de atribuciones y presupuesto (Olmedo, 1999).

Gracias a esta institucionalización de las Presidencias Municipales, en el Estado de Tlaxcala se pasó de contar con un gobierno estatal y 44 gobiernos municipales a un gobierno Estatal, 60 municipales y 400 Presidencias Municipales Auxiliares (Olmedo, 1999).

Finalmente, con una nueva modificación constitucional en 2001, las Presidencias Municipales Auxiliares pasan a llamarse “Presidencias de Comunidad” subordinadas al Ayuntamiento y se ratifican las funciones otorgadas en 1995, son entonces el gobierno de su comunidad y la autoridad que media entre ésta y el Ayuntamiento, junto con la comunidad deciden las acciones y las implementan una vez son aprobadas por el Cabildo, gestionan recursos y plantean necesidades y demandas ante las demás instancias de gobierno y distribuyen la parte del presupuesto municipal que corresponde a su comunidad (H. Congreso del Estado de Tlaxcala, 2012).

El Cabildo, como órgano colegiado del Ayuntamiento municipal y encargado de formular las políticas que lo rigen, queda así conformado por los tres tipos de Regidores mencionados anteriormente, quienes, en igualdad de condiciones y con las mismas facultades, discuten y disponen colectivamente las acciones a implementar y deciden el futuro del Municipio, con lo que reivindican la soberanía de sus comunidades y llevan a esa instancia la voz de las mismas.

El contexto presentado describe las especificidades que hacen del Estado de Tlaxcala un caso de particulares características respecto al resto de Estados en México dado que “en ninguna otra parte del país, los Presidentes de Comunidad tienen voz y voto en las sesiones de Cabildo como cualquier otro miembro del Ayuntamiento” (Santacruz Carreño, 2012:15). Su elección, se realiza mediante los mismos mecanismos que en el resto del país, anteriormente bajo la forma de usos y costumbres y posteriormente pasó a realizarse mediante Voto Constitucional.

Se habla de un cuarto nivel de gobierno, adicional al nivel federal, estatal y municipal, en la medida en que el reconocimiento administrativo y legislativo de la organización política del nivel comunitario, por un lado acerca la acción pública a territorios específicos que por lo general se encuentran alejados del centro y por otro, le confiere a la comunidad la conformación de un nivel de gestión y autonomía que favorece la descentralización y fortalece sus relaciones internas y sus capacidades de solución de conflictos, a partir del conocimiento de realidades particulares que le permiten decidir respecto a planes de acción de manera autónoma.

De esta forma, la comunidad adquiere un carácter de instancia o de entidad con dos facultades: de gobierno al tomar decisiones respecto al rumbo que tomarán los recursos que le son asignados a través de los comités comunitarios que actúan como la instancia de planeación de la comunidad y con facultades administrativas en la medida en que determina el uso de los recursos y controla su ejecución a través de los comités de obra (Santacruz Carreño, 2012); revestida de estas dos facultades, la comunidad puede entonces convertirse en movilizadora de sus propios esfuerzos y con ello en propulsora de su desarrollo.

Este proceso de transformación no es sólo administrativo o jurídico, sino, como se ha hecho énfasis, tiene profundas implicaciones en la formas de relación de las comunidades, sus formas de organización interna y su relación con las autoridades, su autonomía y finalmente en la forma como se re-define la participación y la democracia desde la descentralización como impulsora de

nuevas formas de gestión y gobierno basadas en las capacidades de las comunidades (Rodríguez Briceño, 2008).

El otorgar el reconocimiento constitucional al carácter comunitario de esta forma de autogobierno, amplía la estructura administrativa y política del Estado, así como la participación social de las comunidades al promover la continuidad y permanencia de formas de organización voluntaria basadas en la libertad, soberanía y autonomía (Olmedo, 1999), formas que hasta el momento existían de manera coyuntural, lo cual puede ser leído como un retorno de la soberanía basada en el pueblo y su participación y no en sus representantes, una versión de la democracia en su sentido más cercano a significado etimológico: el poder del pueblo.

#### **2.4 Ley de Aguas del Estado de Tlaxcala**

El 10 de diciembre de 2001 fue promulgada esta Ley, la cual, desde su Artículo 7 reconoce la participación de la población en todo el proceso de funcionamiento de los sistemas de agua, desde su construcción hasta su operación y mantenimiento, para lo cual establece diferentes instancias, una de ellas corresponde a “las organizaciones para promover la construcción, conservación, mantenimiento, rehabilitación y operación de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento en comunidades rurales” (Tlaxcala, 2007).

Con esto se reconocen las organizaciones que sin ser de carácter municipal, descentralizado o intermunicipal, pueden prestar los servicios relacionados con el suministro de agua potable, su saneamiento, alcantarillado y el proceso de manejo y disposición de aguas residuales.

Estas organizaciones, además de ser reconocidas en este Artículo, se incluyen en el título cuarto en su capítulo primero “De la Participación Social”, donde se considera como de interés público la participación de la población organizada en el “financiamiento, construcción, ampliación, rehabilitación, mantenimiento,

conservación, y operación” (Tlaxcala, 2007), de los sistemas de agua, autorizando específicamente a organizaciones sin fines de lucro a realizar acciones encaminadas al autoabastecimiento de agua, bajo los mismos parámetros de calidad que aplican para el resto de organismos prestadores del servicio de agua y saneamiento.

Se reconoce entonces no sólo su existencia sino su capacidad para proveer el servicio con todo lo que implica esto, desde la extracción hasta la disposición final y desde la construcción misma del sistema hasta su mantenimiento, operación y ampliación, lo cual atraviesa por el reconocimiento de las formas autónomas de organización que se establezcan para ello.

Igualmente, en su Artículo 83, la Ley es aún más específica al determinar que se reconocen las asociaciones de colonos, como responsables de la creación y operación de sus propios sistemas de aguas, siempre que estén debidamente constituidas y cuenten con fuente propia de abastecimiento, en esos casos se aplican las mismas disposiciones en términos de calidad, servicio, infraestructura, tarifas y demás que define la misma Ley para otro tipo de organismos prestadores del servicio de agua potable.

Con este reconocimiento legal de las organizaciones sociales o de colonos, estas se empiezan a llamar Comités de Agua y tratan directamente con la Comisión Estatal de Agua de Tlaxcala, obteniendo de ella el mismo tipo de asesoría, apoyo, seguimiento y atención que el que la misma entidad da a Organismos Prestadores de Servicios como dependencias municipales o intermunicipales.

## **2.5 Comités de Agua**

A manera de recuento y para enfatizar lo elementos más importantes, los sistemas de alcantarillado y de agua potable fueron entregados a los Estados y Ayuntamientos desde 1980 a través de un Acuerdo Presidencial, posteriormente, en 1992, con la Ley de Aguas Nacionales los Municipios se convierten en los



responsables de la administración completa de los sistemas de agua potable existentes en ese momento y se les asigna la facultad de crear nuevos sistemas desde su construcción hasta su operación.

Con esto último se originan comisiones municipales para la gestión de agua potable y alcantarillado y organismos operadores que pueden ser dependientes o desconcentrados del gobierno estatal o de los gobiernos de los Municipios (Galindo & Palerm, 2007).

La Comisión Nacional del Agua, como organismo federal, es la encargada de “preservar las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes para su administración sustentable y garantizar la seguridad hídrica con la responsabilidad de los órdenes de gobierno y la sociedad en general”, el agua sigue siendo propiedad de la Nación y para cumplir parte de esta misión, se vale de las figuras de asignación y concesión.

Con la entrada en vigor de la Ley y la puesta en marcha de sus disposiciones, se evidencia la dificultad que representa para los involucrados el proceso de consolidación de acuerdos y de toma de decisiones teniendo tantos actores presentes, todos encaminados al mejoramiento de la cobertura de los servicios de agua y saneamiento en contextos marcados por diferentes tipos y niveles de necesidades así como de capacidades económicas y de negociación (Navarro, Marmain, & Pérez, 2010).

Así, la participación social se ubica nuevamente en el centro de la discusión y se la considera en todo el proceso de gestión del agua, desde la planeación de los sistemas hasta la operación de su infraestructura y a través de la conformación de formas de organización comunitaria cuya labor adquiere dos formas: en la primera se hacen responsables absolutos del funcionamiento de los sistemas de agua potable y de saneamiento, en la segunda apoyan de manera coordinada con el organismo estatal o municipal la operación y mantenimiento de los sistemas (Galindo & Palerm, 2007).

Quedan así establecidos entonces los Comités Comunitarios de Agua Potable (COCAP), que son conformados por miembros de la comunidad en cada poblado, generalmente elegidos en asamblea pública, por periodos que van de uno a tres años y cuya labor, aunque es *ad honorem*, goza de una importante valoración social entre los miembros de la comunidad (Navarro, Marmain, & Pérez, 2010).

Este nivel organizativo comunitario cobra importancia porque dinamiza el establecimiento de acuerdos al interior de la comunidad, basados en relaciones horizontales, a la vez que posibilita esquemas de gestión del agua menos burocráticos al no contar con personal técnico “organizado jerárquicamente en cadena de mando” (Palerm Viqueira, 2013: 36).

En este contexto, el Estado de Tlaxcala podría configurarse como un caso particular opuesto a los ya ilustrados en la obra editada por Palerm y Martínez (2013) en los que, con la excepción de Guanajuato y Tabasco, la “persistencia y vitalidad organizativa parecen darse a pesar de la legislación” (Palerm Viqueira, 2013:43), pues carecen de un marco jurídico y político que fomente esos procesos auto-organizativos pre existentes, lo cual es opuesto al caso de Tlaxcala en el que, como vimos, la propia Ley de Aguas reconoce la existencia de estas organizaciones y las faculta para el ejercicio de sus funciones.

En Tlaxcala empiezan a jugar entonces dos autoridades con reconocimiento de un lado, legal por parte de la legislación estatal y de otro, comunitario por parte de la población a la que pertenecen; estas dos autoridades, Presidente de Comunidad y Comité de Agua, adoptan diferentes formas de coordinación entre sí que no están estipuladas de manera oficial y que surgen de manera particular en cada lugar marcadas por antecedentes históricos, familiares, de vecindad y personales entre otros; así, los niveles de legitimidad y de trabajo conjunto varían y determinan no sólo la forma en la que serán enfrentadas las dificultades respecto al manejo del sistema de agua, sino también el grado de efectividad que pueden tener.

## **2.6 Experiencias nacionales en materia de participación ciudadana y reconocimiento de autoridades tradicionales, los casos de Tabasco, Oaxaca, Chiapas y Puebla**

Para ilustrar la variedad de maneras con las que se ha implementado la descentralización en diferentes Estados y cómo se han ido estructurando las formas de gestión del agua en México, adicionales a la autonomía con la que ya contaban los ejidos para el manejo de sus aguas para uso doméstico y de riego, se presenta a continuación el panorama de los Estados de Tabasco, Oaxaca, Chiapas y Puebla, en cada uno de ellos el nivel de descentralización alcanzado es diferente en cuanto a los temas para los que aplica, el grado de desarrollo alcanzado de esos procesos de descentralización, los grados de participación de la población y sus posibilidades de hacerlo y la injerencia en la gestión de los sistemas de agua.

### **2.6.1 Tabasco**

Este Estado se consolidó como eje de la bonanza petrolera desde 1950 y gracias a ella se dotó desde entonces de gran infraestructura en materia de vías, hidroagrícola e hidroeléctrica ubicándose, dos décadas después, como un referente de desarrollo en la región.

El materia de participación y descentralización financiera y administrativa, en el Estado de Tabasco se crean desde 1985 “centros integradores” que consisten en la unión, al interior de cada Municipio, de varias comunidades pequeñas para conformar una más grande e integrada. Con esta figura el Estado pasa de contar con un gobierno Estatal y 18 gobiernos Municipales a sumar a su estructura 185 centros integradores, cada uno con su gobierno (Hernández M., Pérez C., & Rabelo D., 2014).

La intención fue otorgar mayor autonomía a los Municipios para la ejecución de sus planes municipales mediante la integración territorial de más de 2,600

comunidades en 185 Centros Integradores, actualmente en el Estado de Tabasco, existen 17 Municipios y 186 Centros Integradores.

En una reciente investigación (Hernández M., Pérez C., & Rabelo D., 2014) se ubica el origen de los Centros Integradores en una iniciativa de Vasco de Quiroga quien creó las “Poblaciones Hospitalarias de Santa Fe” con las que buscó concentrar los servicios de educación, salud y otros, en poblados cercanos a los lugares de trabajo en el campo en donde se concentraban familias completas, con lo que se evitaba el desplazamiento a centros de mayor densidad poblacional, el resquebrajamiento de los lazos familiares y se fomentaba el desarrollo de capacidades.

Al retomar esta iniciativa en 1985 en Tabasco, el entonces Gobernador Enrique González Pedrero, crea los Centros con el objetivo de combatir la marginación en la que se encontraban muchas comunidades pequeñas y por ello se inició con la construcción y/o recuperación de vías de comunicación para posteriormente centrarse en el fomento de actividades productivas vinculadas al campo y la dotación de lo necesario para garantizar el acceso a “los servicios públicos básicos, educación hasta nivel preparatoria, atención a la salud, infraestructura para la comunicación e inclusive infraestructura para la producción y el abasto comunitario” (Hernández, Pérez, & Pérez, 2003).

En este modelo, al igual que en el caso de Tlaxcala, se buscó incorporar a la comunidad al desarrollo de proyectos según las prioridades que la gente establecía (Curzio, 1999), fomentando su organización y su participación en la planeación y toma de decisiones, a la vez que se pretendía facilitar la permanencia de las personas en sus lugares de origen fomentando la organización social y el acceso en esos lugares a los servicios básicos y a opciones laborales, “ofreciendo a la gente satisfactores adecuados en su propio medio” (Campos, 1996, pág. 59).

Aunque esta figura se abandonó en posteriores administraciones, la existencia de infraestructura y de organización básicas hizo que siguiera funcionando y se

la siga considerando como centro de población cuya categoría y denominación política le corresponde fijar al Ayuntamiento (Tabasco, 2013).

Para el caso específico de la gestión del agua, desde mediados de los años ochenta, la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Tabasco (CEAS) — antes Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Tabasco (SAPAET) —, creó las UDESA (Unidades de Desarrollo Sustentable del Agua) en diversas localidades y publicó su reglamento interno en el que se establecen los derechos y obligaciones de los usuarios y de los comisionados representantes. La CEAS sigue un procedimiento formal para el registro de los titulares y miembros de las UDESA y se apoya en ellas para la recaudación de tarifas, a fin de operar el servicio, es la responsable de la administración del agua en 15 de los 17 municipios de Tabasco.

La CEAS, logró que la comunidad rural establezca la tarifa los servicios de agua y saneamiento, se encarguen de recaudar las cuotas y se hagan responsables de operar y mantener la infraestructura, a partir del fomento a la participación de la población y generando sentido de apropiación hacia los sistemas de agua locales. Para esto interactúa con las UDESA, las SubUDESA y los Comités Comunitarios del agua, tres instancias que se diferencian en su capacidad de administrar los recursos económicos recaudados mediante cuotas y mantener y operar los sistemas de agua en las localidades (Reyna Bensusán 2011).

- UDESA: son auto-administradas, manejan sus recursos de acuerdo con sus necesidades y sin entregarlos a la CEAS.
- SubUDESA: se establecen en comunidades abastecidas por infraestructura ubicada en otra comunidad y entregan los recursos recabados a la UDESA correspondiente.
- Comités comunitarios del agua: tienen un esquema mixto, reportan una parte de las cuotas recabadas a la CEAS y la otra la auto-administran.

Los tres grupos son integrados por personas elegidas por mayoría de votos en asambleas comunitarias y desempeñan sus cargos de manera honorífica, sin salario alguno. Su principal función es administrar, operar y dar mantenimiento al sistema de agua potable y alcantarillado de las comunidades. Esto puede ser

visto como un avance importante en el fortalecimiento de nuevos modelos de gestión del agua, sin embargo cabe recordar que, la inclusión de los usuarios y la instrumentación de la gestión de los recursos por parte de los consejos de cuencas aún son limitadas (Castro, Kloster y Torregrosa 2004).

Uno de los aspectos por mejorar de las CEAS, en este caso, es el fortalecimiento comunitario para que los usuarios administren el agua; actualmente, los foros comunitarios tienen como propósito principal ayudar a las UDESA a mejorar sus índices de recaudación de cuotas y, en cierta parte, a valorar el trabajo de potabilización y conservación en las comunidades rurales, para lo cual existe una estructura de trabajo comunitario en la que participan un promotor social y un promotor de cultura del agua en cada Municipio.

Una observación al respecto es que la corresponsabilidad, que en teoría pretende que los beneficiarios se identifiquen con los programas, en la práctica se ha traducido en un mecanismo de transferencia de costos: exige la participación de los beneficiarios en la operación del programa, más no en su diseño. Gracias a la creación de las UDESA, la CEAS ahorra millones de pesos anualmente en sueldos a nivel comunitario, esta interpretación estrecha de la participación le resta significado a la concepción democrática del derecho ciudadano a participar en aquellas cuestiones que lo afectan de manera directa (Reyna Bensusán 2011).

### **2.6.2 Oaxaca**

El Estado de Oaxaca constituye otro caso de reconocimiento de autoridades locales, y en este caso tradicionales, que por su impacto en el gobierno del Estado se constituye en un antecedente importante para el presente caso de estudio.

En el estado de Oaxaca, desde 1995 se reconoce, en los periodos de elección de representantes, el derecho de las comunidades indígenas a escoger sus autoridades según sus “usos y costumbres”, a la fecha, 418 de los 570 municipios

lo hacen de esta forma variando la duración de sus mandatos entre uno y tres años y 152 lo hacen mediante el sistema de partidos (Oaxaca, 2014).

El régimen de "usos y costumbres", consiste en el reconocimiento de tradiciones en las cuales las autoridades municipales no son postuladas por partidos políticos, sino por la comunidad a través de asamblea comunitaria en donde los postulados surgen del reconocimiento, por parte de colectivo, de su calidad moral. "Anteriormente este sistema de usos y costumbres en el Estado de Oaxaca, realizó ajustes a la organización de instituciones coloniales, tanto el Cabildo como la iglesia, y posteriormente a las instituciones producto de la formación y consolidación del Estado Nacional Mexicano, como lo es el Municipio" (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014).

Con este reconocimiento de la autonomía de las comunidades, se reconoce también la diversidad cultural, identitaria y de formas de gobierno tradicionales así como las diversas formas de elección de autoridades y los criterios que las orientan. En el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, este reconocimiento se hace en el Artículo 132 en donde se establecen las características que deben tener los municipios que se quieran regir de esta manera.

Así mismo, en la Constitución Política del Estado, en el Artículo 12 se establece la conservación del tequio como "expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas y se determina que aquellos encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio" (Oaxaca H. C., 2011).

Los Artículos 29 y 25 establecen el reconocimiento de los gobiernos con elección por usos y costumbres y determinan adicionalmente que entre los Municipios que

se rigen de esta forma y el Estado, no existe autoridad intermedia (Oaxaca H. C., 2011).

Finalmente, en cuanto a la gestión del agua, la Ley de Aguas del Estado de Oaxaca (Artículos 17 y 18), determina que los usuarios podrán participar en todo lo referido al sistema de agua a través de organizaciones representativas, al interior de espacios consultivos o de gobierno que para ello dispongan los organismos operadores municipales, intermunicipales o estatales.

En cuanto a organismos independientes para la operación de sistemas de agua potable y alcantarillado, los podrán integrar cuándo no exista otro organismo que los cobije, en este caso harán parte de la administración paramunicipal de los Ayuntamientos o de la paraestatal del Ejecutivo del Estado, según el acuerdo que autorice su constitución (Oaxaca, 2005).

### **2.6.3 Chiapas**

En el Estado de Chiapas, se crearon 33 nuevos Municipios después de la rebelión indígena de 1994 y más recientemente el 14 noviembre de 2011, el Congreso estatal reconoció otros 14 llegando así a conformarse por 122 Municipios.

Es de resaltar que la Ley Orgánica de este Estado, Capítulo VII, Art. 75<sup>13</sup>, dedique un capítulo a determinar las funciones y características del Delegado Técnico Municipal del agua y que haga especial énfasis en la calidad del agua y no tanto en la forma o contenido de su gestión (Chiapas, 2014).

En cuanto a la participación comunitaria, el Art. 107 establece los consejos de participación y colaboración vecinal delimitando su zona de influencia urbana (manzanas, unidades habitacionales, colonias o barrios) o rural (Rancherías,

---

<sup>13</sup> Artículo 75 Bis.- En cada Municipio habrá un Delegado Técnico Municipal del Agua, el cual será nombrado por el Ayuntamiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 36, fracción XXXV, de la presente Ley quien tendrá como función vigilar, promover e informar la calidad del agua en los sistemas de abastecimiento de cada una de las comunidades pertenecientes al Municipio, mediante la desinfección a través de la cloración, durará en su encargo un periodo de Gobierno y podrá ser ratificado en virtud de su desempeño y productividad.



caseríos y parajes). Así mismo los define como “asociaciones de vecinos para participar y colaborar con las autoridades en la consecución del bien común, la preservación, el mantenimiento y el restablecimiento de la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas, y en general del orden público” (Chiapas, 2014).

En adelante, los Artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 establecen la conformación, forma de elección, estructura de los consejos de participación y colaboración vecinal y de las asociaciones que los agrupan así como de la conformación y forma de funcionamiento de estas últimas, llegando finalmente a la conformación, en el Artículo 115, del Consejo de Participación y Colaboración Vecinal del Municipio que actuará en pleno o a través de su directiva. En los artículos siguientes se dan las características de su elección y la duración en el cargo y se establece que se trata de cargos honoríficos y no remunerados (Art. 124).

La Constitución<sup>14</sup> establece igualmente las atribuciones del Comité o de los consejos de participación y colaboración vecinal en su Art. 126 notándose el carácter más consultivo, deliberativo, de opinión y de intermediación para la comunicación de quejas y solicitudes así como para la vigilancia, veeduría y evaluación de las autoridades y las obras que lleven a cabo, que uno de tipo decisorio como en el caso de Tlaxcala.

En cuanto a la gestión del agua, la Ley de Aguas para el Estado de Chiapas determina que la forma de participación que tienen los usuarios de los sistemas es a través de organizaciones representativas dentro de la jurisdicción correspondiente, de los organismos operadores municipales, intermunicipales o estatales (Chiapas, 2000).

---

<sup>14</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, última reforma publicada en el Periódico Oficial No. 389, de fecha 17 de septiembre de 2012.

Igualmente, en el Artículo 17 autoriza la conformación de Comités de Agua, siempre que hagan parte y dependan de los organismos que existan en las localidades, o en forma independiente cuando no existan tales organismos. Sin embargo se establece que esos comités de agua potable y alcantarillado formarán parte de la administración paramunicipal de los ayuntamientos o de la paraestatal del Ejecutivo del Estado, según el acuerdo que autorice su constitución.

#### **2.6.4 Puebla**

Otro de los antecedentes importantes en materia de reconocimiento de formas de organización comunitaria y participación social es el del Estado de Puebla que en 1998 aprueba la “Ley para el Federalismo Hacendario” en la que se determina que son las “juntas auxiliares” (sociedad civil organizada), las que deben decidir la forma como se invertirán los recursos provenientes de la Federación pertenecientes al Ramo 33 (recursos destinados a Estados y Municipios para educación básica, salud, infraestructura social y combate a la pobreza).

Las funciones que les confiere la Ley (Puebla, 1998) se relacionan con la “administración, recaudación, ejecución y supervisión” (Art. 42) del presupuesto, el porcentaje que les corresponde del mismo de acuerdo con el tamaño de su población (Art. 43) y la forma de rendir informes respecto al ejercicio de dichos recursos (Arts. 45 y 46).

Respecto a la gestión del agua, la Ley de Aguas del estado de Puebla determina que los Municipios prestarán el servicio de agua potable y saneamiento por si mismos o a través de Organismos Operadores (descentralizados, desconcentrados o empresas de participación estatal o municipal) y Prestadores de Servicios Públicos, quienes a su vez podrán “convenir o contratar, total o parcialmente, con los sectores social y privado la realización de actividades relacionadas directa o indirectamente con los Servicios Públicos” (Puebla, 2012).

Llama la atención que en esta Ley no se contempla la participación más allá del pago de tarifas y se hace un énfasis importante en que los Prestadores de Servicios Públicos deben garantizar su autosuficiencia financiera.

## **Conclusiones**

En este capítulo se ha realizado un repaso general por el desarrollo de la legislación nacional en torno al tema del agua en México, principalmente para uso doméstico, retomando sus principales desarrollos y las implicaciones que esto ha tenido en materia de participación comunitaria, de reconocimiento de formas de auto-organización y de gestión del agua.

Posteriormente se revisó el caso de Tlaxcala en los mismos términos y se abordaron las especificidades de este Estado para finalmente compararlo con otras entidades como Tabasco, Oaxaca, Chiapas y Puebla también en términos de gestión del agua y participación comunitaria.

A partir de lo anterior se puede observar la particularidad que existe en Tlaxcala en los dos aspectos remarcados, de un lado el reconocimiento de formas tradicionales de organización comunitaria, que también se experimenta en otros lugares con la existencia de ciertos comités de consulta como en Chiapas y los que hubo en su momento en Tabasco, la realización de consultas para temas específicos como en Puebla o la realización de elecciones mediante el mecanismo de usos y costumbres como en Oaxaca.

Sin embargo, es en Tlaxcala en donde se le da una importancia particular al adoptar la forma de una instancia creada constitucionalmente como la de las Presidencias de Comunidad, vigente aún, y con las características ya mencionadas como su representatividad en el Cabildo y la potestad de participar con voz y voto en esta instancia así como la de decidir en torno a la ejecución de presupuesto para su comunidad.

Por otro lado, en lo relacionado específicamente con la gestión del agua, el reconocimiento que se hace en la Ley de Aguas de Tlaxcala de los Comités de Agua y de su capacidad para manejar autónomamente todo el sistema de agua incluso en los casos de haberse creado como iniciativa de colonos que se han organizado en torno a una fuente propia para su abastecimiento, otorga a estos Comités la capacidad de interlocución con otras instancias y autoridades en materia de agua en el Estado.

Esto no se presenta en los otros casos analizados, en donde observamos que por ejemplo en Tabasco se ha llegado a la construcción de una pequeña burocracia en torno al tema, que no garantiza la participación de la población y en cambio ha trasladado costos de operación a esta última.

Por su parte, en Oaxaca, al igual que en Chiapas, si bien existe el reconocimiento de la participación de la población y de la conformación de los Comités, estos deben operar bajo el amparo de instancias operadoras del servicios a nivel municipal, paramunicipal o intermunicipal en el caso de Oaxaca o hacer parte de ellos en el caso de Chiapas, finalmente en Puebla no hay reconocimiento de formas de participación y sólo se menciona la capacidad que tienen los Prestadores de Servicios Públicos para abrir espacios cuando así lo consideren pertinente.

## Capítulo 3

### Caracterización socio demográfica del caso de estudio

#### Introducción

Hasta el momento se ha planteado el marco general de este estudio, sus preceptos teóricos, conceptuales y metodológicos y se ha ilustrado la pertinencia del mismo desde un enfoque que remite a la legislación respecto a la gestión del agua y la participación comunitaria, esto se ha hecho enmarcando estos dos aspectos a nivel nacional y comparando después la particularidad del Estado de Tlaxcala respecto a ese nivel nacional y respecto a otros Estados.

Una vez establecido este panorama, el objetivo del presente capítulo es presentar el contexto histórico, social, económico y demográfico del Estado de Tlaxcala en general y en particular de los tres Municipios y las respectivas comunidades que se analizaron en esta investigación, para enmarcar sus características y brindar herramientas que permitan nutrir posteriormente el análisis.

Los indicadores aquí incluidos, se escogieron pensando en la idea de brindar un panorama más complejo que el que permite leerse desde el dato único de cobertura de agua potable y alcantarillado, por eso se incluyen otros que pretenden dar elementos para esa lectura más integral de la realidad de las comunidades estudiadas.

A continuación se presenta una descripción socio-demográfica de los Municipios y Localidades escogidos para el presente estudio, se hará un panorama general de su composición histórica y se darán insumos de comparación con otros Estados y con el nivel nacional, en términos de cobertura de servicios básicos, indicadores de marginación y de rezago social.

### **3.1 Contexto histórico de Tlaxcala**

A continuación se hace una muy breve descripción de algunos eventos históricos acaecidos en Tlaxcala, que por su relación con el tema de las Presidencias de Comunidad, organización comunitaria o agua pudieran tener relevancia al aportar elementos de contexto que permitan constituir un acercamiento a este Estado, antes de entrar en la especificidad de cada Municipio y comunidad.

#### **3.1.1 La Industria Textil en Tlaxcala**

1876-1901: Se fundan en Tlaxcala las primeras fábricas textiles, las principales cuatro en el Municipio de Xicohtécatl, rumbo a la ciudad de Puebla, a quince kilómetros de ella y fueron: La Josefina, El Valor, La Tlaxcalteca y La Alsacia. Dos en el Municipio de Santa Cruz Tlaxcala: La Trinidad y San Manuel; dos en el de Amaxac de Guerrero: Santa Elena y La Estrella y una cerca de la población de Apizaco: la fábrica San Luis, todas situadas en la ruta del ferrocarril mexicano México-Veracruz o en ramales del mismo. Sin embargo, no se abandonó del todo la antigua tradición de las fábricas de lana, en Santa Ana Chiautempan.

#### **3.1.2 La Revolución Mexicana**

1907: Se inicia el descontento popular contra el régimen porfirista de Cahuantzi, destacando el movimiento acaudillado por Andrés García, secundado por Juan Cuamatzi en Contla. Poco después se crearon sindicatos, centros liberales de ideas revolucionarias y partidos anti-reeleccionistas.

1910: Juan Cuamatzi, en unión de Marcos Hernández Xolocotzi y Adolfo Ramírez, todos precursores de la revolución en Tlaxcala, se levantaron en armas el 26 de mayo, antes que otros Estados en la República, al mando de 200 campesinos y obreros de las fábricas ya muy establecidas en la región, intentando tomar la ciudad de Tlaxcala.

### **3.1.3 Movimiento Obrero**

1914: Se integró el Ejército Constitucionalista Tlaxcalteca, al mando de caudillos como Máximo Rojas, Porfirio Bonilla, Domingo Arenas y otros más. Por un Decreto del general constitucionalista Pablo González, dado en Puebla el 3 de septiembre, se abolieron las deudas de los peones, artesanos, mozos y empleados de las haciendas y ranchos de Puebla y Tlaxcala.

### **3.1.4 Movimiento Agrario**

1915: Tlaxcala fue de los primeros estados en aplicar la ley del 6 de enero de 1915 acerca de la reivindicación de los derechos de los pueblos sobre la tierra y en el mismo año, el coronel Anastasio Morales por iniciativa de Domingo Arenas, ofreció repartir tierras; Chiautempan fue declarada capital provisional del Estado.

1916: El 4 de febrero, el Gobernador coronel Porfirio del Castillo apoyado en la reforma del artículo 100 de la Constitución federal, procedió a conformar el Municipio libre, administrado por un Ayuntamiento, como base de la división territorial y de la organización política de los Estados. El 12 de junio, el gobernador interino Antonio M. Machorro expidió la Ley Orgánica para efectuar por primera vez elecciones municipales directas.

1918: el 16 de septiembre fue promulgada la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

1975: Durante el régimen del gobernador Emilio Sánchez Piedras se remodelaron la capital y otras ciudades, multiplicándose las obras de riego. Se apoyó notablemente la industrialización del Estado, con el objetivo de crear nuevas fuentes de trabajo que contribuyeran a disminuir los índices de desempleo. Asimismo se inauguraron la Universidad Autónoma de Tlaxcala y el Instituto Tecnológico Regional de Apizaco.

### **3.1.5 Reforma Municipal**

1995: Se crean 16 Municipios más en el Estado de Tlaxcala resultado de la centralización económica y política por parte de las cabeceras municipales hacia las localidades, como se mencionó anteriormente, estas eran comunidades que habían contado con la figura de Presidente Municipal Auxiliar durante cerca de 10 años y que buscaban obtener recursos propios.

Fundamentalmente la creación de nuevos Municipios responde a la necesidad de integrar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, la descentralización administrativa y al mismo tiempo se buscó la interacción de las acciones del gobierno con la sociedad, democratizando la vida política local (González, 1996).

1995: Poder Ejecutivo y Poder Legislativo coinciden en eliminar la figura de Agencia Municipal para sustituirla por la figura político-administrativa de las Presidencias Municipales Auxiliares, cuya elección prevista cada tres años, se llevará a cabo mediante el voto universal, libre, secreto, personal y directo o en forma popular directa, conforme a los usos y costumbres de la comunidad cuando ella así lo solicite.

## **3.2 El agua en el Estado de Tlaxcala**

El Estado de Tlaxcala por sus condiciones geográficas, se ubica en tres regiones hidrológicas: Cuenca del Balsas, Río Atoyac (78.76%), Cuenca del Pánuco, Río Moctezuma (18.21%) y Cuenca de Tuxpan – Nautla, Río Tecolutla (3.03%). El principal Río del Estado de Tlaxcala es el Zahuapan, que recorre el territorio de norte a sur, pasando por el centro del Estado.

En cuanto a recursos, cuenta con los siguientes ríos, lagunas y lagos:



Tabla 5. Recursos Hídricos de Tlaxcala

Ríos		Lagunas		Lagos	
Municipio	Nombre	Municipio	Nombre	Municipio	Nombre
Atlangatepec	Zahuapan	Atlangatepec	Atlangatepec	El Carmen	Totolcingo
Lardizábal	Atoyac	Tlaxcala	Acuitlapilco	Calpulalpan	Tochac
Apizaco	Tequixquiatl				
Juan Cuamatzi	Dos Arroyos				
Juan Cuamatzi	Matlahuapan				
Terrenate Huamantla	Guadalupe				
Altzayanca Cuapiaxtla El Carmen	Altzayanca				
Españita Ixtacuixtla	Atotonilco				
Españita Ixtacuixtla	Ajejela				
Panotla Totolac Nativitas	Totolac				
Panotla Nativitas	Chichicazac				

Fuente: CNA. Subgerencia de Ingeniería y Apoyo Técnico, 2000.

### 3.3 La población tlaxcalteca hoy

Con el objetivo de plantear un panorama general del Estado de Tlaxcala en el contexto nacional que permita obtener elementos de análisis, se presentan a continuación algunos datos poblacionales que permiten la construcción de una idea general del nivel social, económico y productivo de la región, lo que se busca es brindar elementos de comparación a nivel nacional para pasar después a un nivel más municipal y local.

Según el Consejo Nacional de Población –CONAPO– "el índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar entidades y Municipios del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas" (Conapo, 2012).

En esta definición, la marginación es medida a partir de nueve indicadores agrupados en cuatro dimensiones (educación, vivienda, distribución de población e ingresos por trabajo), con los cuales se mide la intensidad de la exclusión a nivel nacional y en cada uno de los 32 Estados.

En la siguiente tabla se encuentran los indicadores, su expresión en porcentaje para 2000 y 2010 y el cambio porcentual entre un año y otro en el Estado de Tlaxcala, según esta medición, todos los indicadores disminuyeron en esa década.

*Tabla 6. Reducción en puntos porcentuales de los indicadores socioeconómicos en Tlaxcala, 2000-2010*

<b>Indicadores socioeconómicos, reducción en puntos porcentuales, 2000-2010</b>			
<b>Indicador socioeconómico</b>	<b>Año</b>		<b>Cambio en puntos porcentuales</b>
	<b>2000</b>	<b>2010</b>	
Promedio	22.95	16.83	6.12
% Población analfabeta de 15 años más	9.46	6.93	2.53
% Población sin primaria completa de 15 años o más	28.46	19.93	8.53
% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	9.9	3.57	6.33
% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	4.79	1.77	3.02
% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	11.23	8.63	2.59
% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	45.94	36.53	9.41
% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	14.79	6.58	8.21
% Población en localidades con menos de 5000 habitantes	30.97	28.85	2.11
% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	50.99	38.66	12.33

*Fuente:* Estimaciones de CONAPO con base en el INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000 y Censo de Población y Vivienda 2010, tomado del Atlas Digital del Agua. <http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto05.html>

La disminución es favorable para la calidad de vida de las personas, sin embargo, llama la atención el penúltimo de los indicadores que implica una concentración urbana de la población al disminuir el porcentaje de personas que viven en localidades con menos de 5,000 habitantes. Cabe anotar que según clasificación de CONAPO la definición de una comunidad como rural está determinada en que tenga menos de 5,000 habitantes, para las organizaciones internacionales como Naciones Unidas, se ha definido este límite en los 15,000 habitantes y en Tlaxcala se considera rural si tiene menos de 2.500 habitantes.

A continuación se muestra el panorama nacional, extrayendo de cada Estado el número de Municipios y clasificándolos según su grado de marginación:

Tabla 7. Municipios por entidad federativa, según grado de marginación, 2010

Entidad federativa	Total	Grado de marginación				
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Nacional	2456	441	408	944	401	262
Aguascalientes	11	---	---	4	5	2
Baja California	5	---	---	---	---	5
Baja California Sur	5	---	---	---	2	3
Campeche	11	---	2	7	1	1
Coahuila	38	---	---	5	17	16
Colima	10	---	---	2	4	4
Chiapas	118	48	39	29	1	1
Chihuahua	67	11	3	12	26	15
Distrito Federal	16	---	---	---	1	15
Durango	39	5	---	23	8	3
Guanajuato	46	1	2	30	7	6
Guerrero	81	43	18	16	4	---
Hidalgo	84	7	14	35	19	9
Jalisco	125	4	1	48	51	21
México	125	2	10	39	36	38
Michoacán de Ocampo	113	9	8	75	17	4
Morelos	33	---	---	20	8	5
Nayarit	20	3	---	8	5	4
Nuevo León	51	---	1	6	20	24
Oaxaca	570	216	144	171	28	11
Puebla	217	38	62	102	12	3
Querétaro	18	---	4	8	3	3
Quintana Roo	9	---	---	3	3	3
San Luis Potosí	58	4	16	31	5	2
Sinaloa	18	1	1	8	4	4
Sonora	72	---	1	18	28	25
Tabasco	17	---	---	12	4	1
Tamaulipas	43	1	2	22	7	11
<b>Tlaxcala</b>	<b>60</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>21</b>	<b>30</b>	<b>9</b>
Veracruz de Ignacio de la Llave	212	38	56	88	20	10
Yucatán	106	10	23	68	4	1
Zacatecas	58	---	1	33	21	3

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI. Tomado de Atlas Digital del Agua México 2012. Sistema Nacional de Información del Agua.

Como se ve, Tlaxcala no cuenta con Municipios con grados de marginación “muy alta” o “alta”, por el contrario, la mayoría de sus Municipios se encuentran en un nivel de marginación “media” o “baja”, lo cual permite inferir un nivel medio de marginación en el Estado y un bajo nivel de diferenciación entre sus comunidades, sin embargo es importante recalcar que de 60 municipios, sólo nueve se encuentran en la mejor calificación, es decir en un grado muy bajo de marginación.

En cuanto al lugar que ocupa cada Estado a nivel nacional en cuanto a índice y grado de marginación, se ubica en un nivel medio en el puesto 16.

Tabla 8. Índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2010

Índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2010				
Clave	Entidad federativa	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nal.
1	Aguascalientes	-0.911	Bajo	28
2	Baja California	-1.14	Muy bajo	30
3	Baja California Sur	-0.681	Bajo	23
4	Campeche	0.434	Alto	10
5	Coahuila de Zaragoza	-1.14	Muy bajo	29
6	Colima	-0.779	Bajo	26
7	Chiapas	2.318	Muy alto	2
8	Chihuahua	-0.52	Bajo	21
9	Distrito Federal	-1.482	Muy bajo	32
10	Durango	0.052	Medio	15
11	Guanajuato	0.061	Medio	14
12	Guerrero	2.532	Muy alto	1
13	Hidalgo	0.661	Alto	6
14	Jalisco	-0.825	Bajo	27
15	México	-0.554	Bajo	22
16	Michoacán de Ocampo	0.526	Alto	8
17	Morelos	-0.272	Medio	19
18	Nayarit	0.122	Medio	12
19	Nuevo León	-1.383	Muy bajo	31
20	Oaxaca	2.146	Muy alto	3
21	Puebla	0.712	Alto	5
22	Querétaro	-0.264	Medio	18
23	Quintana Roo	-0.418	Medio	20
24	San Luis Potosí	0.564	Alto	7
25	Sinaloa	-0.26	Medio	17
26	Sonora	-0.703	Bajo	24
27	Tabasco	0.472	Alto	9
28	Tamaulipas	-0.721	Bajo	25
<b>29</b>	<b>Tlaxcala</b>	<b>-0.15</b>	<b>Medio</b>	<b>16</b>
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	1.075	Alto	4
31	Yucatán	0.423	Alto	11
32	Zacatecas	0.104	Medio	13

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI. Tomado del Atlas Digital del Agua México 2012. Sistema Nacional de Información del Agua.

Tlaxcala se encuentra justo en la mitad en la clasificación por entidades federativas, lo que ratifica lo anteriormente mencionado en cuanto a su grado de marginación medio que si bien no llama la atención a nivel nacional, implica que a pesar de ser un Estado con poca población y extensión territorial, el estar ubicado en la media nacional indicaría que las condiciones generales de la población del Estado son aceptables, sin embargo es importante recordar que únicamente nueve de sus 60 municipios se encuentran en un grado de marginación “muy bajo”.

### 3.4 Indicadores de marginación en Tlaxcala

Los mismos indicadores son comparados ahora en Tlaxcala entre 2005 y 2010 como se ve en la siguiente tabla.

*Tabla 9. Indicadores socioeconómicos en Tlaxcala, reducción en puntos porcentuales, 2005-2010*

<b>Indicadores socioeconómicos en Tlaxcala, reducción en puntos porcentuales, 2005-2010</b>			
<b>Indicador socioeconómico</b>	<b>Año</b>		<b>Cambio en puntos porcentuales</b>
	<b>2005</b>	<b>2010</b>	
Población total	1'068,207	1'169,936	8.69
% Población de 15 años o más analfabeta	6.68	5.22	1.46
% Población de 15 años o más sin primaria completa	18.78	15.52	3.26
% Ocupantes en viviendas particulares habitadas sin drenaje ni excusado	4.84	2.69	2.15
% Ocupantes en viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica	1.11	1	0.11
% Ocupantes en viviendas particulares habitadas sin agua entubada	2.03	1.47	0.56
% Viviendas particulares habitadas con algún nivel de hacinamiento	47.93	42.96	4.97
% Ocupantes en viviendas particulares habitadas con piso de tierra	6.26	3.73	2.53
% Población en localidades con menos de 5000 habitantes	40.3	36.4	3.9
% Población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos	62.59	52.99	9.6
Índice de marginación	-0.12922	-0.14984	0.02062
Grado de marginación	Medio	Medio	---
Lugar que ocupa en el contexto nacional	16	16	---

*Fuente:* Estimaciones del CONAPO, Índices de marginación 2005; y CONAPO (2011), tomado del Atlas Digital del Agua México 2012. Sistema Nacional de Información del Agua.

Como se ve, los índices también bajan porcentualmente en Tlaxcala, aunque no lo hacen de forma significativa, lo cual se refleja en que el índice y el grado de marginación se mantienen a través de los cinco años que se comparan en la tabla, manteniendo incluso el lugar que ocupa este Estado a nivel nacional.

### **3.4.1 Índice de rezago social**

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), construyó un índice de rezago social, a partir de la consideración multidimensional de la pobreza, el cual constituye un indicador de carencias. En él se consideran diversos aspectos que permiten tener un panorama de las condiciones educativas, de acceso a servicios básicos, características del hogar, entre otros, incluyendo el acceso al agua.

Este índice se construyó a partir de datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, pero cuenta con actualización a 2012 y ubica cada lugar en una escala de cinco niveles: muy bajo, bajo, medio, alto o muy alto. Se decidió considerar también este grupo de indicadores pues involucra otros elementos que permiten tener una visión más amplia de la situación socioeconómica de Tlaxcala; adicionalmente y muy relacionado con el tema del agua, en este índice se desagrega la presencia de excusado o sanitario (que se refiere al aparato o artefacto) y de drenaje (referido a la instalación para evacuar aguas residuales sanitarias de la casa, incluye letrina, instalación seca, barranca, entre otras).

### **3.4.2 Indicadores de rezago social en Tlaxcala**

De nuevo, se toman los mismos años para hacer la comparación.



Tabla 10. Indicadores de rezago social en Tlaxcala, reducción en puntos porcentuales, 2005-2010

Indicadores de rezago social en Tlaxcala, reducción en puntos porcentuales, 2005-2010			
Indicadores de Rezago Social en Tlaxcala	Año		Cambio en puntos porcentuales
	2005	2010	
<b>Población total</b>	1,068,207	1,169,936	8.69
% de población de 15 años o más analfabeta	6.67	5.19	1.48
% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	4.27	3.28	0.99
% de población de 15 años y más con educación básica incompleta	44.09	38.97	5.12
% de población sin derecho habiencia a servicios de salud	63.47	37.77	25.7
% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra	6.07	3.85	2.22
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario	8.93	4.57	4.36
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública	3.45	4.36	-0.91
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	8.7	5.36	3.34
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica	3.27	1.2	2.07
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora	57.38	51.47	5.91
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	39.24	33.68	5.56
Índice de rezago social	0.04523	-0.05134	0.09657
Grado de rezago social	Medio	Medio	Medio
Lugar que ocupa en el contexto nacional	13	13	----

Fuente: Estimaciones del CONEVAL, Atlas Digital del Agua México 2012 y CONEVAL <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>

<http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto04.html>

Como se aprecia en el indicador que se refiere a disponibilidad de agua entubada de la red pública, es el único valor que incrementa dando como resultado una diferencia porcentual negativa, esto significa que para 2010 disminuyó el número de casas que contaba con agua en su vivienda, esto es más grave aún si se considera que por “agua entubada de la red pública” se considera el “agua entubada dentro de la vivienda y fuera de la vivienda pero dentro del terreno” y el agua que es acarreada de una “llave pública o de otra vivienda” (Conagua). El agua de la que disponen los habitantes con este tipo de cobertura, no es

necesariamente agua con calidad para consumo humano y tampoco se cuenta con ella de forma permanente.

Respecto al último punto, a continuación se muestra la distribución del agua y la frecuencia con que la misma llega a cada casa, esto permite ver, para el caso de Tlaxcala, cómo la mitad de la población recibe agua diariamente y la otra mitad la recibe, en el mejor de los casos, cada tercer día.

*Tabla 11. Viviendas particulares habitadas con agua entubada y su distribución porcentual según dotación de agua en Tlaxcala y a nivel Nacional, 2010-2012*

**Viviendas particulares habitadas con agua entubada y su distribución porcentual según dotación de agua en Tlaxcala y a nivel Nacional, 2010-2012**

Entidad federativa	Dotación de agua <sup>c</sup> (%)					Viviendas particulares habitadas <sup>a</sup> con agua entubada <sup>b</sup>
	Diaria	Cada tercer día	Una o dos veces por semana	Esporádica	No especificado	
Estados Unidos Mexicanos	73.04	14.77	8.22	3.59	0.38	25'360,800
Tlaxcala	50.70	31.11	12.14	5.76	0.28	265,653

Nota: Los límites de confianza se calculan al 90%.

<sup>a</sup> Excluye: locales no construidos para habitación, viviendas móviles y refugios.

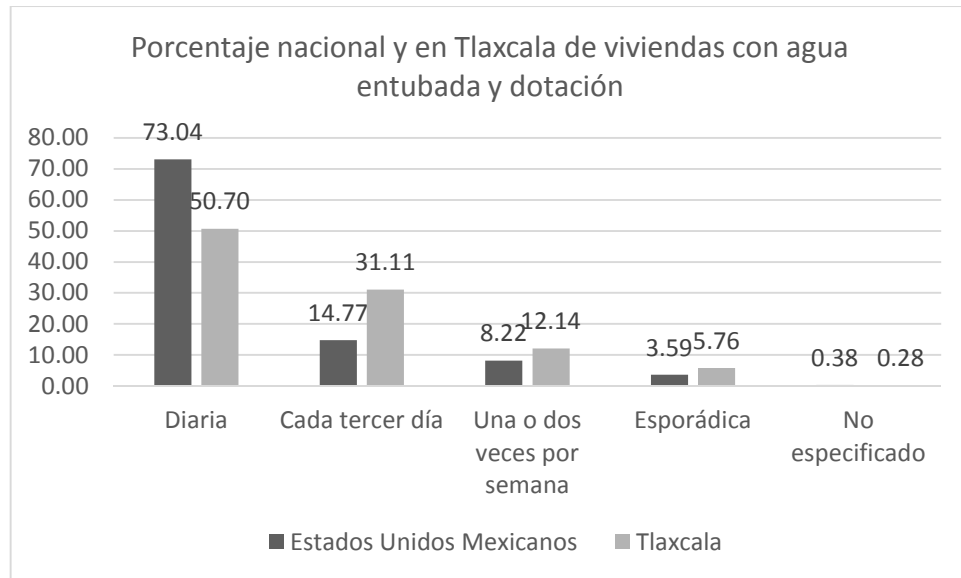
<sup>b</sup> Corresponde a las que tienen agua entubada dentro de la vivienda o sólo en el terreno viviendas particulares que cuentan con tuberías que transportan el líquido para que las personas puedan abastecerse mediante grifos ubicados en la cocina, excusado, baño u otras instalaciones similares.

<sup>c</sup> Clasificación de las viviendas particulares con agua entubada según la frecuencia en su disponibilidad.

Fuente: **INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2010.** Fecha de actualización: martes 20 de noviembre de 2012. Tomado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mamb279&s=est&c=32901>

A continuación la comparación de viviendas con agua entubada a nivel nacional y en Tlaxcala y la frecuencia con que se da la dotación.

*Gráfica 1. Porcentaje nacional y en Tlaxcala de viviendas con agua entubada y dotación*

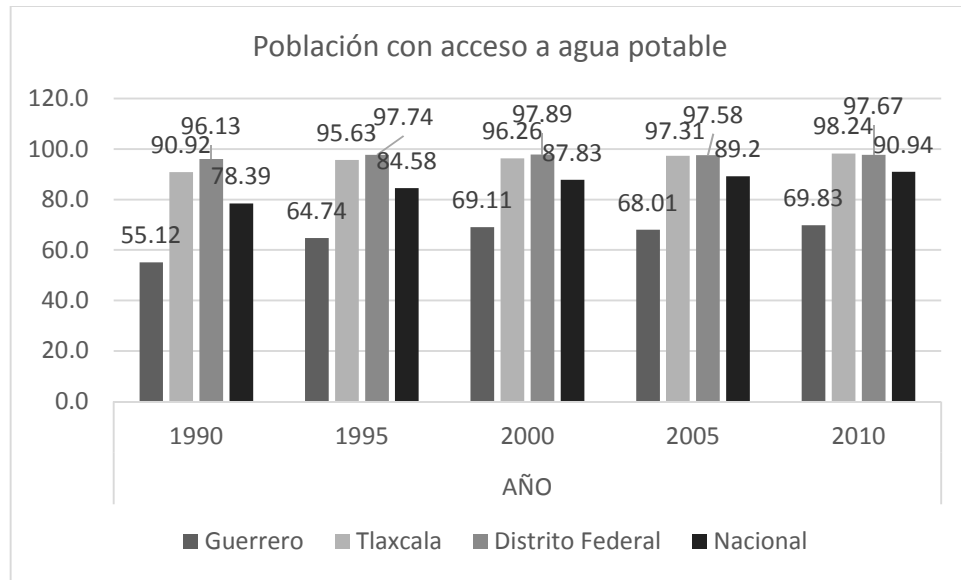


*Fuente:* Construcción propia con datos de Conagua y Semarnat 2010 y 2012, <http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto04.html>, [http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe\\_12/06\\_agua/cap6\\_4.html](http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/06_agua/cap6_4.html)

### **3.4.3 Cobertura de agua potable y alcantarillado**

Para tener un parámetro de comparación se presenta a continuación una gráfica con la cobertura de agua potable en Tlaxcala respecto al Estado con más bajo nivel de marginación (Distrito Federal), el de mayor marginación (Guerrero) y el porcentaje de cobertura a nivel nacional.

**Gráfica 2. Población con acceso a agua potable**

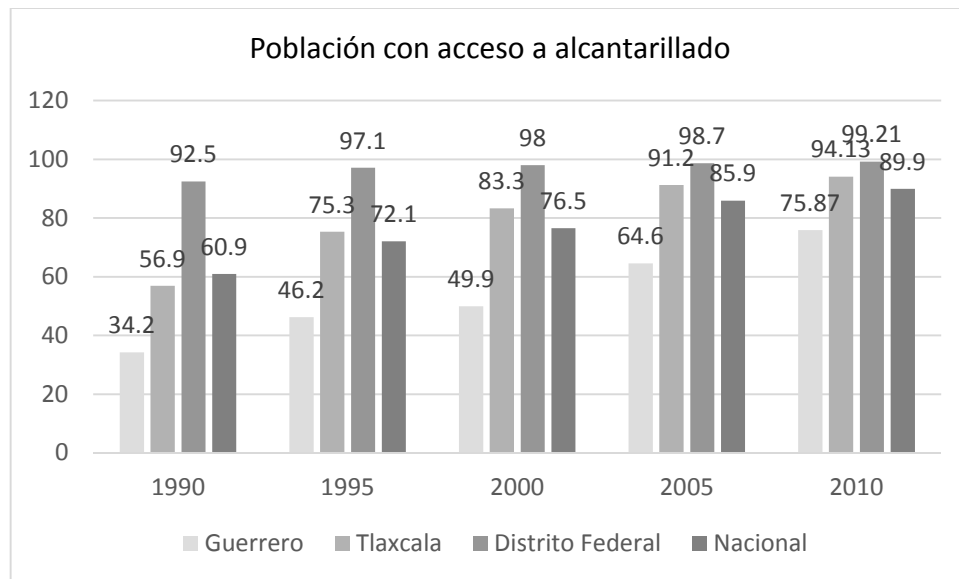


*Fuente:* Construcción propia con datos de Conagua y Semarnat 2010 y 2012, <http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto04.html>, [http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe\\_12/06\\_agua/cap6\\_4.html](http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/06_agua/cap6_4.html)

El incremento en la cobertura de agua potable es notorio y constante, exceptuando un pequeño decremento en el Estado de Guerrero entre 2000 y 2005, el resto de los datos indican aumento, aunque, como se mencionó anteriormente, esto no implica la ubicación de la acometida del agua dentro de cada casa, calidad, ni constancia en la prestación del servicio.

En cuanto a cobertura de alcantarillado, se hace a continuación la misma comparación:

Gráfica 3. Población con acceso a alcantarillado



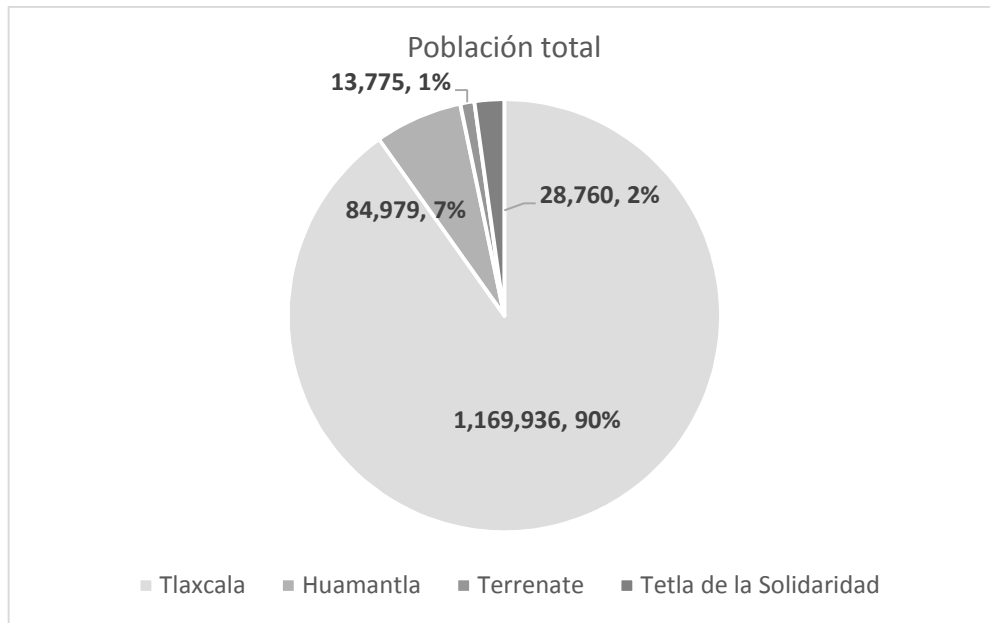
Fuente: Construcción propia con datos de Conagua y Semarnat 2010 y 2012, <http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto04.html>, [http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe\\_12/06\\_agua/cap6\\_4.html](http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/06_agua/cap6_4.html)

En ese caso, el incremento es constante desde 1990, aunque es notorio el bajo nivel de cobertura de ese primer momento y el incremento hasta la última medición, llama la atención que los datos de cobertura son superiores para alcantarillado respecto a agua potable únicamente en el DF, en el resto de lugares considerados los datos de cobertura son mayores para drenaje, lo cual puede ser explicado porque esta cifra considera letrinas, mingitorios secos, barrancas y demás, lo cual no implica necesariamente que el drenaje se realice de forma salubre y sustentable.

### 3.5 Huamantla, Tetla y Terrenate en el contexto estatal

A partir del panorama general presentado, en el que se ubica el Estado de Tlaxcala en el contexto nacional, se presenta ahora un panorama de los Municipios que hacen parte de presente estudio en el contexto estatal.

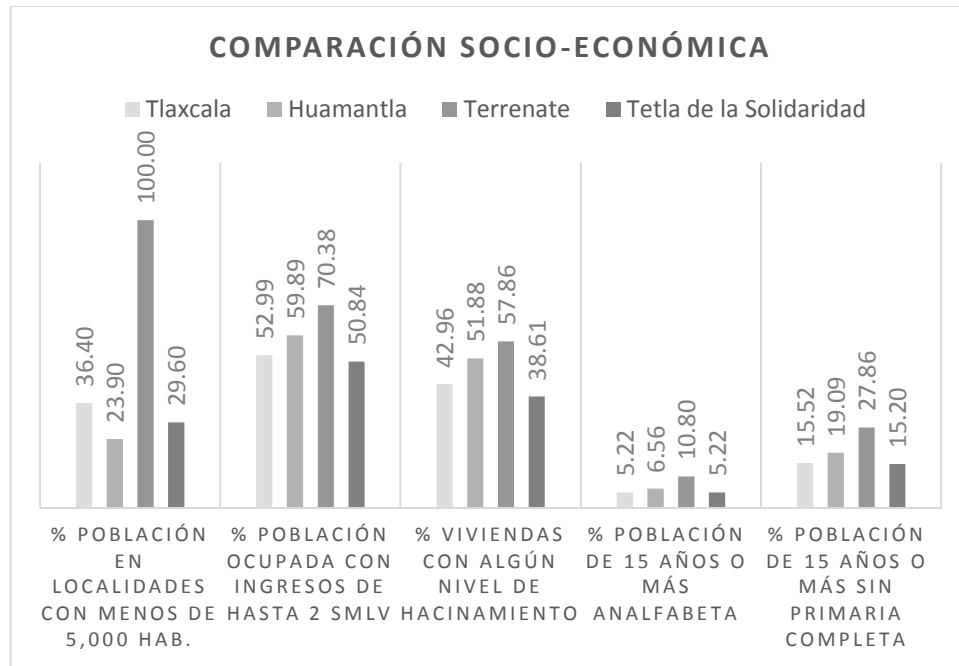
Gráfica 4. Población total de Tlaxcala



*Fuente:* Elaboración propia a partir de estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

La población de los Municipios de Huamantla, Tetla y Terrenate, constituyen el 10% de la población total del Estado, como se mencionó anteriormente, sus niveles de marginación y rezago se encuentran en la media nacional y al interior del Estado no son grandes sus diferencias, a continuación se detallan algunos indicadores de este panorama.

Gráfica 5. Comparación de indicadores socio-económicos entre los municipios objeto de estudio



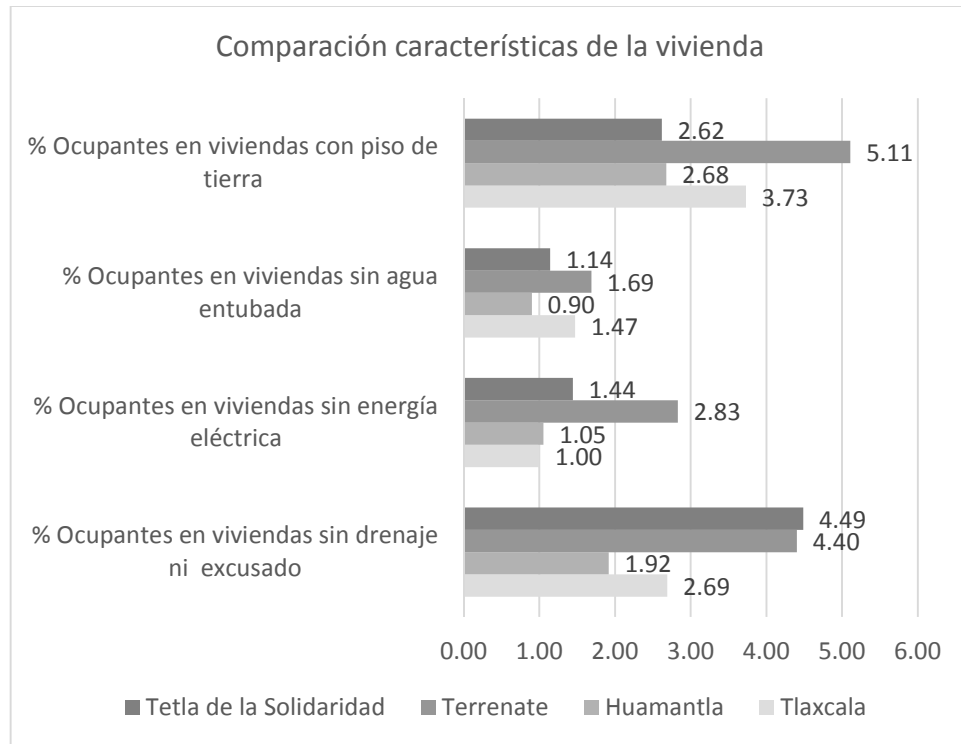
Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Como se aprecia en la gráfica, el total de la población de Terrenate se encuentra en localidades con menos de 5,000 habitantes, lo cual habla de concentraciones poblacionales pequeñas y con una tendencia más rural que urbana, así mismo la población con ingresos iguales o menores a dos salarios mínimos legales, supera en todos los casos a la mitad llegando, en el caso de Terrenate al 70% de su población, manteniendo la relación en cuanto a los niveles de hacinamiento que, de nuevo, son más altos en Terrenate seguido por Huamantla y Tetla.

La misma relación se da con respecto a los niveles de analfabetismo y de primaria incompleta, en los dos casos es Terrenate el Municipio con mayores niveles en estos dos indicadores, seguido por Huamantla y Tetla; comparados con el Estado, sólo Tetla se encuentra un poco por encima de Tlaxcala.

En cuanto a características de las viviendas y acceso a servicios básicos se presentan los datos en la siguiente gráfica.

**Gráfica 6. Comparación características de la vivienda**



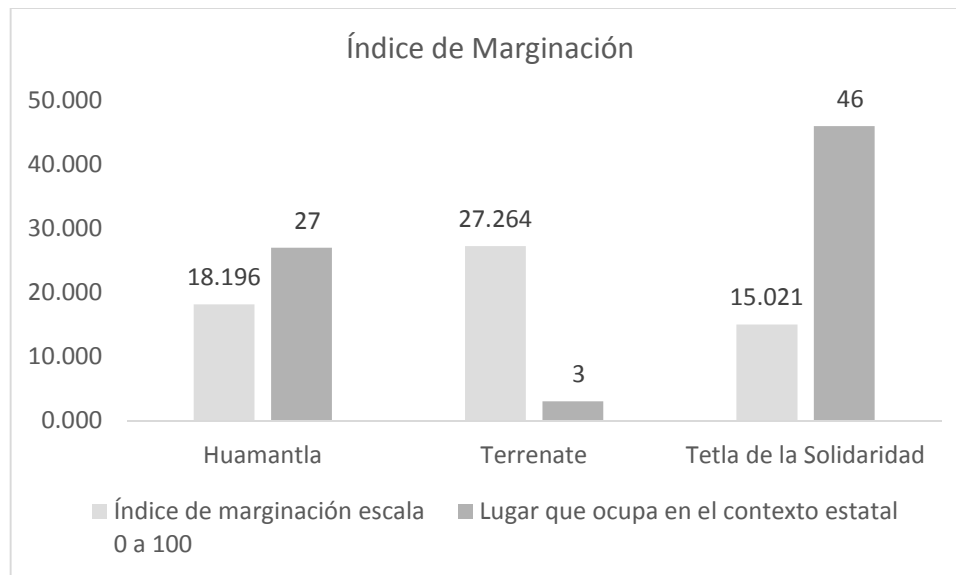
*Fuente:* Elaboración propia a partir de estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

El número de viviendas sin energía eléctrica, aunque similar, es mayor al número de viviendas sin agua entubada en los tres Municipios, esta proporción sólo cambia para todo el Estado en donde es mayor el número de viviendas sin agua. Cabe recordar que ese dato no habla de calidad ni de constancia en la prestación del servicio, por tanto quedan por fuera de esta cifra viviendas que cuentan con una llave comunal en su calle, con tubería en el lote la cual comparte con otras familias y con tubería pero servicio de agua esporádico o por tandeo.

Finalmente se presenta la comparación de índices de marginación de cada Municipio y el lugar que ocupan en el mismo.



*Gráfica 7. Índice de Marginación*



*Fuente:* Elaboración propia a partir de estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Los datos anteriores ubican en un grado bajo de marginación a Huamantla y Tetla, dejando a Terrenate en un grado medio<sup>15</sup> de marginación, ocupando el tercer puesto en este índice entre 60 Municipios que conforman el Estado cuyo grado de marginación se observa en la siguiente tabla.

*Tabla 12. Grado de Marginación por Municipios en el estado de Tlaxcala*

Grado de Marginación	No. De Municipios
Muy Alto	0
Alto	0
Medio	21
Bajo	30
Muy Bajo	9

*Fuente:* Elaboración propia a partir de estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

<sup>15</sup> CONAPO clasifica el grado de marginación en: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. Los datos mostrados corresponden a la información más reciente publicada por CONAPO. Fuente: CONAPO con base en el INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

A continuación se presenta un mapa del Estado de Tlaxcala y su ubicación en el país y después la descripción de cada uno de los tres Municipios que hacen parte de este estudio: Huamantla, Terrenate y Tetla de la Solidaridad.

*Ilustración 1. Ubicación del Estado de Tlaxcala en México*



Fuente: Tomado de <http://hxochipiltecatl.blogspot.mx/2014/05/culturas-en-tlaxcala.html>

El mapa de Tlaxcala con su división Municipal es el siguiente:

*Ilustración 2. División Política del Estado de Tlaxcala*



Fuente: Tomado de <http://espanol.mapsofworld.com/continentes/norte-america/mexico/tlaxcala.html>

### 3.5.1 Municipio de Huamantla

Ubicado en el Altiplano central mexicano a 2,500 metros sobre el nivel del mar, el municipio de Huamantla se sitúa en un eje de coordenadas geográficas entre los 19 grados 19 minutos latitud norte y 97 grados 55 minutos longitud oeste. En el mapa que a continuación se presenta, aparece Huamantla en un color más claro que el resto de Municipios del Estado.

*Ilustración 3. Ubicación del Municipio de Huamantla*



*Fuente:* Tomado de Enciclopedia de Municipios y Delegaciones de México en <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM29tlaxcala/municipios/29013a.html>

Se ubica a 2,500 metros sobre el nivel del mar, al oriente del Estado, colinda al norte con los Municipios de Terrenate y Alzayanca, al sur con el Municipio de Ixtenco, al oriente se establecen linderos con los Municipios de Cuapiaxtla y Alzayanca y al poniente colinda con los Municipios de Xaloztoc, San José Teacalco, Tetlanohcan, Tocatlán y Tzompantepec.

Los recursos hidrográficos se conforman básicamente de arroyos con caudal durante la época de lluvias. El arroyo Amomoloc, recorre una distancia aproximada de 3.5 km., en una dirección sur-norte. Existen también las barrancas

de Tecocac, Xonemila, San Lucas y Los Pilares, se contabilizan igualmente 62 pozos de los cuales 16 se utilizan para servicio municipal y los restantes para riego.

- ***Tipos de elección***

Las comunidades que conforman este Municipio son 31, de las cuales siete eligen a su Presidente de Comunidad mediante Voto por Usos y Costumbres, el resto de localidades lo hacen mediante Voto Constitucional, incluyendo las dos que hacen parte del presente estudio: Altamira de Guadalupe y Los Pilares.

- ***Indicadores Sociodemográficos***

En la sección anterior se mostraron algunos datos relacionados con marginación y rezago, se incluyen ahora algunos elementos sociodemográficos específicos

*Tabla 13. Indicadores socio-económicos de Huamantla*

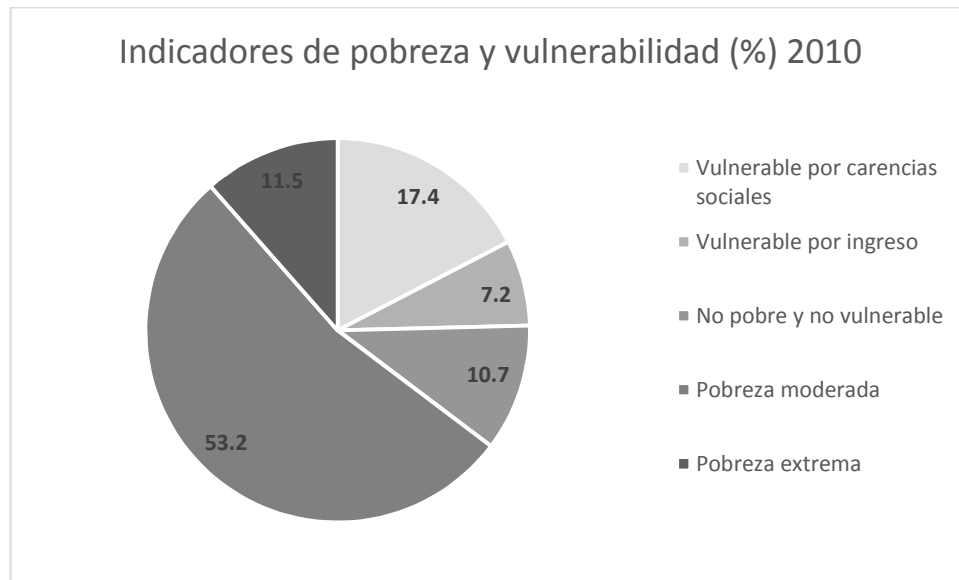
<b>Indicador</b>	<b>Huamantla</b>	<b>Tlaxcala</b>
Población total	84,979	1,169,936
Total de hogares y viviendas particulares habitadas	18,960	272,507
Tamaño promedio de los hogares (personas)	4.5	4.3
Hogares con jefatura femenina	4,224	61,514
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 o más años	8.1	8.8
Total de escuelas en educación básica y media superior	161	2,182
Personal médico (personas)	178	2,831
Unidades médicas	20	283
Promedio de carencias para la población en situación de pobreza	2.2	2.2
Promedio de carencias para la población en situación de pobreza extrema	3.5	3.5

*Fuente:* Estimaciones del CONEVAL, Atlas Digital del Agua México 2012 y CONEVAL <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx> <http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto04.html>

El Municipio alberga el 7.3 de la población total del Estado, la cual se distribuye en hogares con un tamaño promedio un poco superior al del Estado y cuya jefatura femenina alcanza el 22.3 por ciento. El promedio de carencias de

población en pobreza y pobreza extrema es igual al del Estado, a continuación el detalle de este aspecto.

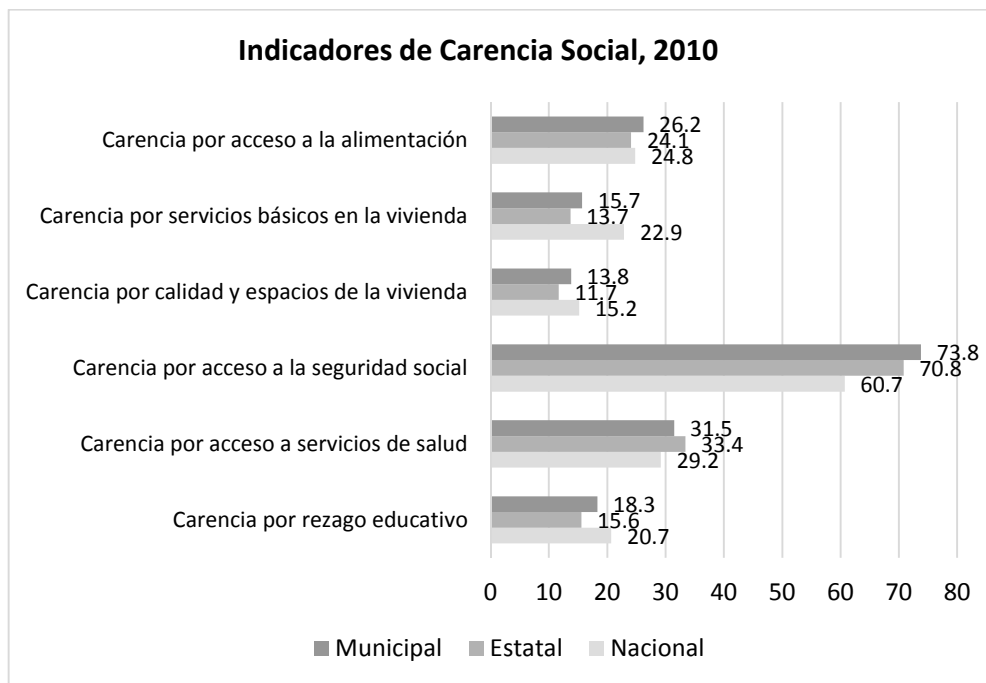
*Gráfica 8. Indicadores de pobreza y vulnerabilidad, Huamantla 2010*



*Fuente:* Elaboración propia a partir de estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

El 64.7 de la población de Huamantla se encuentra en pobreza moderada (53.2%) o extrema (11.5%), encontrándose en vulnerabilidad por carencias o por ingreso el 24.6% de la población y sólo un 10.7% por fuera de esta situación o en riesgo de estarlo.

Gráfica 9. Indicadores de Carencia Social, Huamantla, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

Los indicadores de carencias son mayores para el Municipio de Huamantla con respecto al Estado de Tlaxcala en casi todos los rubros exceptuando el acceso a servicios de salud, cuya diferencia porcentual con el Estado es de dos puntos por encima. Para el resto se encuentra con mayor porcentaje de carencia que el Estado pero mejor que el promedio Nacional excepto en el acceso a alimentación, a seguridad social y a servicios de salud, en donde aventaja al porcentaje nacional.

En cuanto a las Localidades que conforman el Municipio, son en total 93 y se distribuyen, según grado de marginación, como se muestra a continuación:

Tabla 14. Localidades de Huamantla por grado de marginación

Localidades por grado de marginación			
Grado de marginación	Número	%	Población
Grado de marginación muy alto	7	7.53	147
Grado de marginación alto	32	34.41	28,545
Grado de marginación medio	5	5.38	4,034
Grado de marginación bajo	2	2.15	52,045
Grado de marginación muy bajo	0	0	0
Grado de marginación no disponible	47	50.54	208
<b>Total de localidades</b>	<b>93</b>	<b>100</b>	<b>84,979</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

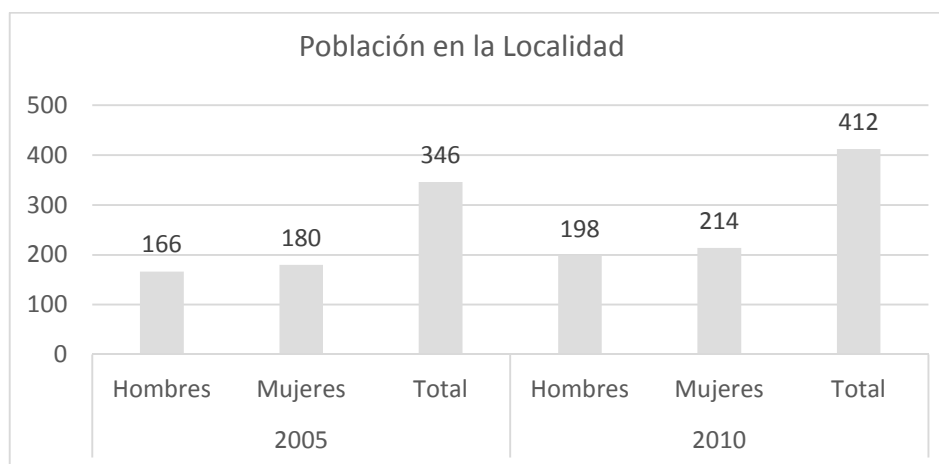
Es importante destacar que en esta clasificación quedan por fuera la mitad de localidades (47), de las cuales no se cuenta con información.

### 3.5.1.1 Localidad Altamira de Guadalupe

Altamira de Guadalupe (en adelante Altamira), está clasificada como una localidad rural, el grado de marginación a nivel municipal es Bajo, la misma clasificación pero a nivel de localidad es Alto y el grado de rezago social es Bajo.

La población, por sexo, se detalla a continuación:

Gráfica 10. Población Altamira de Guadalupe



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

## Indicadores de marginación y rezago social

Estos dos indicadores consideran elementos similares, razón por la cual se presenta a continuación una tabla que condensa los datos de las dos mediciones, partiendo de los indicadores de rezago social y destacando los indicadores que son exclusivos de la medición de marginación:

*Tabla 15. Indicadores de Marginación y Rezago social en Altamira de Guadalupe*

<b>Indicadores de Marginación y Rezago social</b>		
<b>Indicadores</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>
Población total	346	412
% Ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas*	45.59	154
% de población de 15 años o más analfabeta*	14.48	11.07
% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	7.35	2.78
% de población de 15 años y más con educación básica incompleta*	71.04	57.56
% de población sin derecho-habiciencia a servicios de salud	47.69	41.26
% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra*	4.41	3.61
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario*	39.71	16.87
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública*	92.65	2.44
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	47.06	15.85
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica*	2.94	6.1
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora	91.18	72.29
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador*	89.71	78.31
Índice de rezago social	-0.03798	-0.38201
Grado de rezago social	Medio	Bajo
Índice de marginación*	-0.24619	-0.43656
Grado de marginación*	Alto	Alto
* Hacен parte de los Indicadores de Marginación		

*Fuente:* Estimaciones del CONEVAL, Atlas Digital del Agua México 2012 y CONEVAL <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx> y <http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto04.html>



Como se ve, el mejoramiento de los indicadores de 2005 a 2010 es notorio, aunque en el caso de educación, analfabetismo y acceso a los servicios de salud esta mejoría es limitada pues el analfabetismo es del 11% y cerca de 41% de la población no está cubierta por servicios de salud.

*Tabla 16. Carencia de acceso a los servicios básicos en las viviendas particulares habitadas en Altamira de Guadalupe*

<b>Carencia de acceso a los servicios básicos en las viviendas particulares habitadas</b>				
<b>Año</b>	<b>2005 <sup>[1]</sup></b>		<b>2010 <sup>[2]</sup></b>	
<b>Indicador</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
Viviendas sin drenaje	32	47.06	13	15.85
Viviendas sin luz eléctrica	2	2.94	5	6.1
Viviendas sin agua entubada	63	92.65	2	2.44
Viviendas sin sanitario	27	39.71	14	16.87

Nota: Para el cálculo se excluyen las viviendas no especificadas.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de <http://www.microrregiones.gob.mx/>

<sup>[1]</sup> Elaboración propia a partir de INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

<sup>[2]</sup> Elaboración propia a partir de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Principales Resultados por Localidad.

En lo que tiene que ver con las características de las viviendas y la cobertura de servicios básicos, llama particularmente la atención la cobertura en materia de agua entubada que pasó en 2005 de 63 casas sin este servicio a sólo dos para 2010, es decir a tener cobertura casi universal, las casas sin drenaje y las que no cuentan con sanitario se redujeron a la mitad, en contraste con las casas sin el servicio de luz eléctrica que aumentó para 2010.

### **3.5.1.2 Localidad Los Pilares**

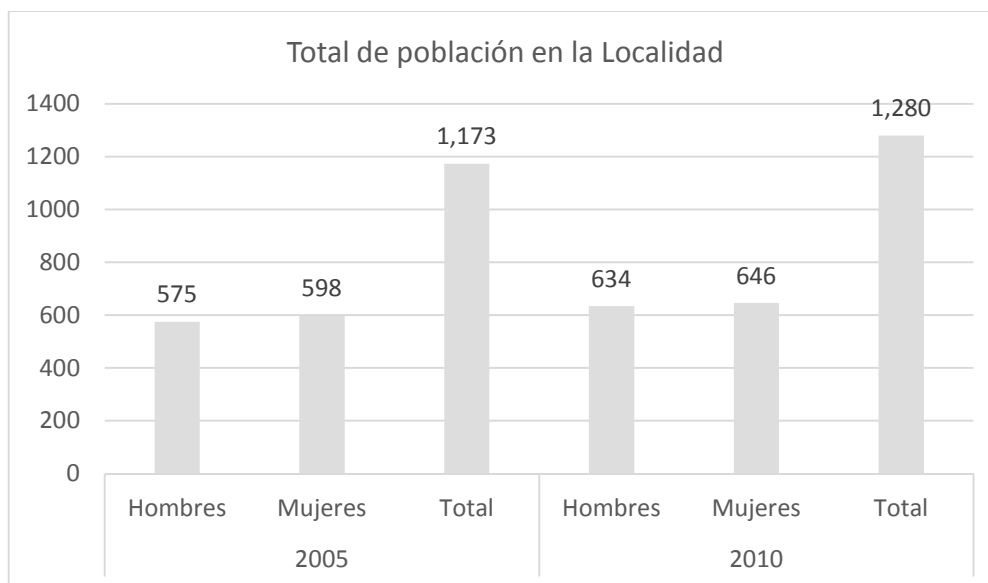
Esta Localidad es considerada rural<sup>16</sup>, su grado de marginación a nivel municipal para 2010 fue Bajo y a nivel de localidad fue Alto, en cuanto al grado de rezago social, para 2010 se encuentra en el nivel Medio.

<sup>16</sup> El INAFED construyó una clasificación de municipios según el tamaño de sus localidades, basándose en estudios del PNUD (2005) e INEGI; la cual comprende los siguientes rangos:

*Metropolitano:* más del 50% de la población reside en localidades de más de un millón de habitantes.

La población se distribuye, por sexo como se grafica a continuación.

*Gráfica 11. Población, Los Pilares*



*Fuente:* Elaboración propia con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

### **Indicadores de marginación y rezago social**

Como en el caso anterior, se presentan a continuación indicadores de las dos mediciones en una sola tabla para evitar repeticiones.

---

*Urbano Grande:* más del 50% de la población reside en localidades entre 100 mil y menos de un millón de habitantes.

*Urbano Medio:* más del 50% de la población vive en localidades entre 15 mil y menos de 100 mil habitantes.

*Semiurbano:* más del 50% de la población radica en localidades entre 2500 y menos de 15 mil habitantes.

*Rural:* más del 50% de la población vive en localidades con menos de 2500 habitantes.

*Mixto:* La población se distribuye en las categorías anteriores sin que sus localidades concentren un porcentaje de población mayor o igual al 50%.

Tabla 17. Indicadores de marginación y Rezago, Los Pilares, 2005 y 2010

Indicadores	2005	2010
Población total	1,173	1,280
% de población de 15 años o más analfabeta*	18.65	13.79
% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	6.77	6.96
% de población de 15 años y más con educación básica incompleta*	83.13	76.76
% de población sin derecho-habienencia a servicios de salud	66.75	30.39
% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra*	9.72	6.32
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario*	37.96	29.74
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública*	14.35	2.23
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	42.59	37.55
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica*	8.33	5.58
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora	88.43	85.87
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador*	84.26	66.91
% Ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas*	67.13	1.80
Índice de rezago social	-0.01261	-0.02648
Grado de rezago social	Medio	Medio
Índice de marginación*	-0.10734	-0.19274
Grado de marginación*	Alto	Alto
* Hacen parte de los Indicadores de Marginación		

Fuente: Estimaciones del CONEVAL, Atlas Digital del Agua México 2012 y CONEVAL <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>  
<http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto04.html>

Los indicadores mejoran en todos los casos al comparar 2005 con 2010, sin embargo para el tema de salud aún es alto el porcentaje de personas sin acceso a estos servicios con 30.39%, el otro dato que aunque mejor no es bueno, es el porcentaje de analfabetismo que alcanza un 13.79%.

*Tabla 18. Carencia de acceso a los servicios básicos en las viviendas particulares habitadas*

<b>Carencia de acceso a los servicios básicos en las viviendas particulares habitadas</b>				
<b>Años</b>	<b>2005 <sup>[1]</sup></b>		<b>2010 <sup>[2]</sup></b>	
<b>Indicadores</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
Viviendas sin drenaje	92	42.59	101	37.55
Viviendas sin luz eléctrica	18	8.33	15	5.58
Viviendas sin agua entubada	31	14.35	6	2.23
Viviendas sin sanitario	82	37.96	80	29.74

Nota: Para el cálculo se excluyen las viviendas no especificadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de <http://www.microrregiones.gob.mx/>

<sup>[1]</sup> Elaboración propia a partir de INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

<sup>[2]</sup> Elaboración propia a partir de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Principales Resultados por Localidad.

En Los Pilares se observa mejoramiento en todos los indicadores relacionados con las características de la vivienda en términos de servicios básicos, sin embargo el mejoramiento de las condiciones es particularmente notorio en el indicador de agua entubada quedando sólo 6 casas por cubrir, en el resto de servicios el déficit, aunque mejor, sigue siendo alto y las reducciones que hubo no superan los ocho puntos porcentuales en el mejor de los casos.

### **3.5.2 Municipio de Terrenate**

Ubicado en el Altiplano central mexicano a 2,680 metros sobre el nivel del mar, el Municipio de Terrenate se sitúa en un eje de coordenadas geográficas entre los 19 grados 28 minutos latitud norte y 97 grados 55 minutos longitud oeste. A continuación se ilustra su ubicación en el Estado de Tlaxcala, resaltándolo con un color más oscuro.

*Ilustración 4. Ubicación del Municipio de Terrenate*



*Fuente:* Tomado de Enciclopedia de Municipios y Delegaciones de México en <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM29tlaxcala/municipios/29013a.html>

Localizado al noreste del Estado, colinda al norte con los Municipios de Emiliano Zapata y Lázaro Cárdenas, al sur con los Municipios de Huamantla y Xaloztoc, al oriente se establecen linderos con el Municipio de Alzayanca y el Estado de Puebla y al poniente con el Municipio de Tetla De La Solidaridad.

Los recursos hidrográficos del municipio se integran por dos arroyos de caudal permanente: La Caldera con un recorrido de 9.5 km. y el Arroyo Tlacaxolo con un recorrido de 7 km., así como algunos arroyos con caudal sólo durante la época de lluvias, y dos presas: Teometitla y Tenexac.

Su población es de 13,775 habitantes y se compone de 38 Localidades que se dividen en 7 pueblos o localidades y 31 Rancherías, sus principales actividades económicas son la agricultura y la ganadería.

- ***Tipos de Elección***

En cuanto al tipo de elección de sus Presidentes de Comunidad, en la mayoría de sus Localidades y Rancherías se realiza por Voto Constitucional, incluyendo

El Capulín y Nicolás Bravo que son las Localidades consideradas para este estudio, sólo en seis el voto es por Usos y Costumbres.

- **Indicadores Socio Demográficos**

Se presentan a continuación los indicadores específicos del Municipio Terrenate en comparación con el Estado de Tlaxcala.

*Tabla 19. Indicadores Socio demográficos, Terrenate*

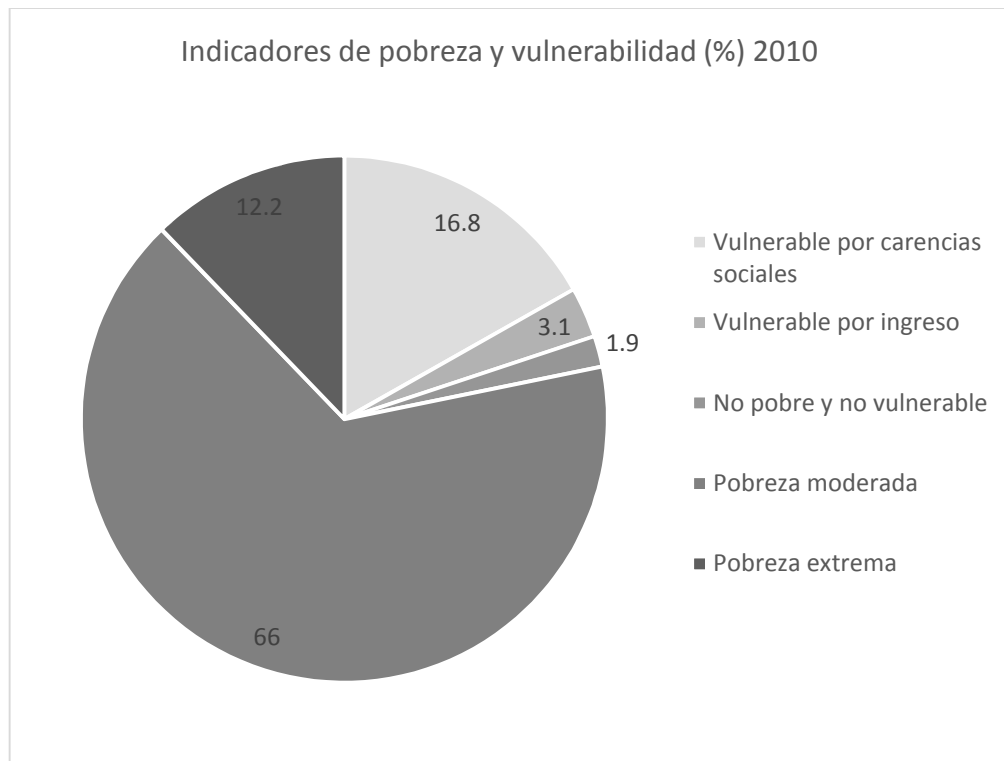
<b>Indicador</b>	<b>Terrenate</b>	<b>Tlaxcala</b>
Población total	13,775	1,169,936
Total de hogares y viviendas particulares habitadas	2,998	272,507
Tamaño promedio de los hogares (personas)	4.6	4.3
Hogares con jefatura femenina	468	61,514
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 o más años	6.6	8.8
Total de escuelas en educación básica y media superior	37	2,182
Personal médico (personas)	34	2,831
Unidades médicas	6	283
Promedio de carencias para la población en situación de pobreza	2.1	2.2
Promedio de carencias para la población en situación de pobreza extrema	3.6	3.5

*Fuente:* Estimaciones del CONEVAL, Atlas Digital del Agua México 2012 y CONEVAL <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>  
<http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto04.html>

El Municipio de Terrenate está habitado por el 1.17% de la población del Estado de Tlaxcala, el tamaño promedio de sus hogares es levemente superior al del Estado, de los cuales, tienen jefatura femenina cerca del 15.6%, el promedio de escolaridad es más bajo que el del Estado y el promedio de carencias de la población en pobreza o pobreza extrema es muy similar al del Estado.

A continuación el detalle de los niveles de pobreza y vulnerabilidad.

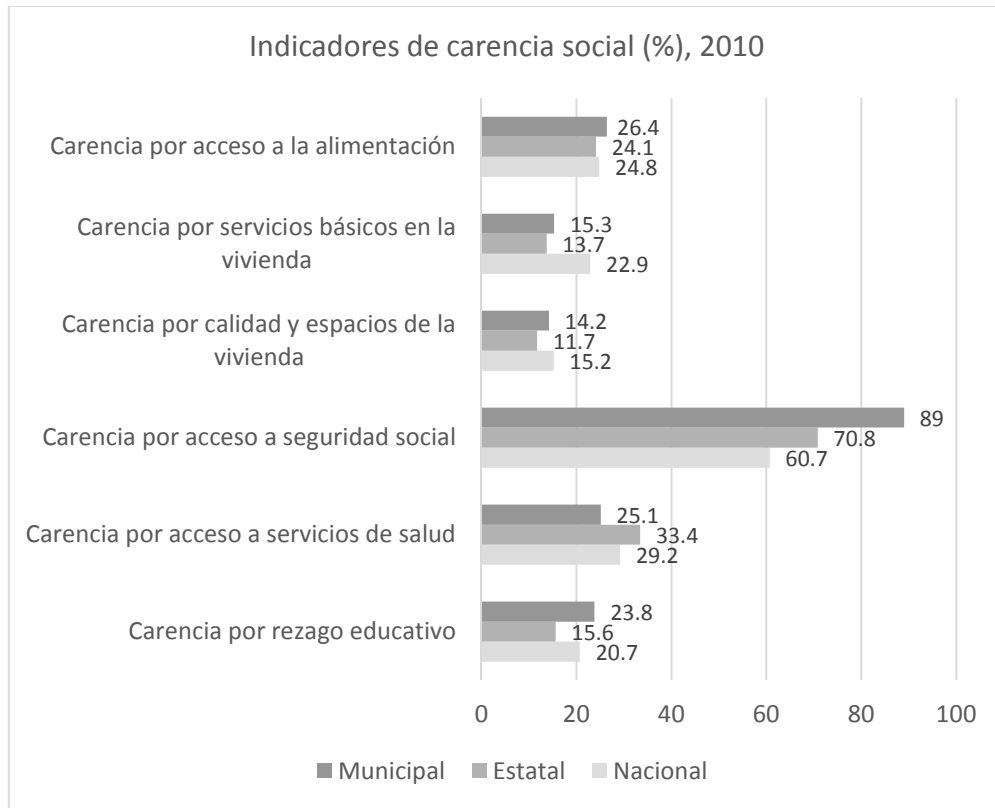
Gráfica 12. Indicadores de pobreza y vulnerabilidad en Terrenate, 2010



*Fuente:* Elaboración propia a partir de estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Los datos indican que el 78.2% de la población de Terrenate se encuentra en pobreza moderada (66%) o extrema (12.2%), encontrándose en vulnerabilidad por carencias o por ingreso el 19.9% de la población, por su parte, únicamente el 1,9% de la población se encuentra por fuera de la línea de pobreza o en riesgo de estarlo.

**Gráfica 13. Indicadores de carencia social Terrenate, 2010**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

Los indicadores de carencias son mayores para el Municipio de Terrenate con respecto al Estado de Tlaxcala en casi todos los rubros exceptuando el acceso a servicios de salud, cuya diferencia con el Estado es de cerca de ocho puntos porcentuales dejándolo en mejores condiciones a este respecto. Si comparamos con el nivel nacional, su porcentaje de carencias es superior para alimentación, seguridad social y rezago educativo, siendo menor para servicios básicos en la vivienda, calidad de la misma y acceso a servicios de salud.

En cuanto a las Localidades que conforman el Municipio, son en total 39 y se distribuyen, según grado de marginación, como se muestra a continuación:



Tabla 20. Localidades de Terrenate por grado de marginación

Localidades por grado de marginación			
Año	2010		
Indicadores	Número	%	Población
Grado de marginación muy alto	3	7.69	123
Grado de marginación alto	17	43.59	13,560
Grado de marginación medio			
Grado de marginación bajo	1	2.56	15
Grado de marginación muy bajo			
Grado de marginación no disponible	18	46.15	77
<b>Total de localidades</b>	<b>39</b>	<b>100</b>	<b>13,775</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

Aunque sólo se tiene información de 21 de las 39 localidades, destaca que de ellas, 21 se encuentran en marginación alta o muy alta y entre ellas suman el 51.28 de la población total del Municipio.

### 3.5.2.1 Localidad El Capulín

#### Breve reconstrucción histórica de su origen

El 31 de enero de 1929 se solicita la dotación de tierras suficientes de acuerdo con la Ley Agraria Art. 57, esta solicitud se suspende porque de acuerdo con la Ley deben tener primero personalidad jurídica por lo que el 13 de abril de 1929 La Ranchería El Capulín, a través del comité ejecutivo agrario de la Ranchería, pide que se decrete la categoría política del lugar amparados en el Art. 27 Constitucional con lo cual se tendría personalidad jurídica y podrían acceder así a tierras (Sección Fomento, Serie Agricultura y Ganadería, 1929, Caja 12 Exp. 27, FS 33). Dos años después, mediante Resolución presidencial del 14 de agosto de 1931 se hace la dotación de tierras a esta población (Sección Fomento, Serie Agricultura y Ganadería, 1931, Caja 14 Exp. 20, FS 12).

Posteriormente, en el primer trimestre de 1934 se solicitó la concesión de agua ante la Secretaria de Acción Agraria, de Organización y Fomento Agrícola (caja

4009, exp. 55200), posteriormente y ante la falta de respuesta, el 30 de mayo de 1956 el Agente municipal, el Comisario ejidal, el Juez de Paz y el Presidente de la Junta de Educación, solicitan al Presidente de la República aprobar acceso a las aguas mansas del manantial ubicado en el rancho "Las Sabinas", el cual es afluente del río La Caldera ubicado a 7 km aproximadamente, para abastecer de agua para uso doméstico, a 259 habitantes, 4 cabezas de ganado mayor y 150 de menor, esta solicitud implica la extracción durante 12 horas diarias todo el año hasta completar un volumen anual de 78,840 metros cúbicos.

Las aguas de Manantial Las Sabinas de Terrenate y las de la Barranca sin nombre son declaradas de propiedad nacional el 9 de octubre de 1957, mediante declaración 264. El lunes 18 de noviembre de 1957 la Secretaría de Recursos Hidráulicos, mediante el diario oficial, determina que dichas aguas las podrán utilizar quienes cinco años antes las hayan venido utilizando de manera continua, pública y pacífica legalizando así su aprovechamiento (Caja 2996 Exp. 43856 Fojas 25).

El 27 de febrero de 1958 la Secretaria de Operación de la Secretaría de Recursos Hídricos declara que no hay inconveniente porque no afecta ningún distrito de riego en operación. El 25 de julio de ese mismo año se otorga permiso o concesión para suministrar los servicios públicos y domésticos, esta autorización es otorgada por la Dirección de aprovechamientos hidráulicos, del departamento de aguas federales, concesiones y vedas región sur, de la Secretaría de Recursos Hídricos (Caja 2054 Exp. 28699 Fojas 20). A partir de allí se construyó una toma con tubería de poliducto a dos cisternas de las que se distribuye desde entonces el agua a El Capulín, esto se hizo como una obra comunal, por cooperación monetaria y faenas de excavación (Caja 3388 exp. 51656 fojas 6).

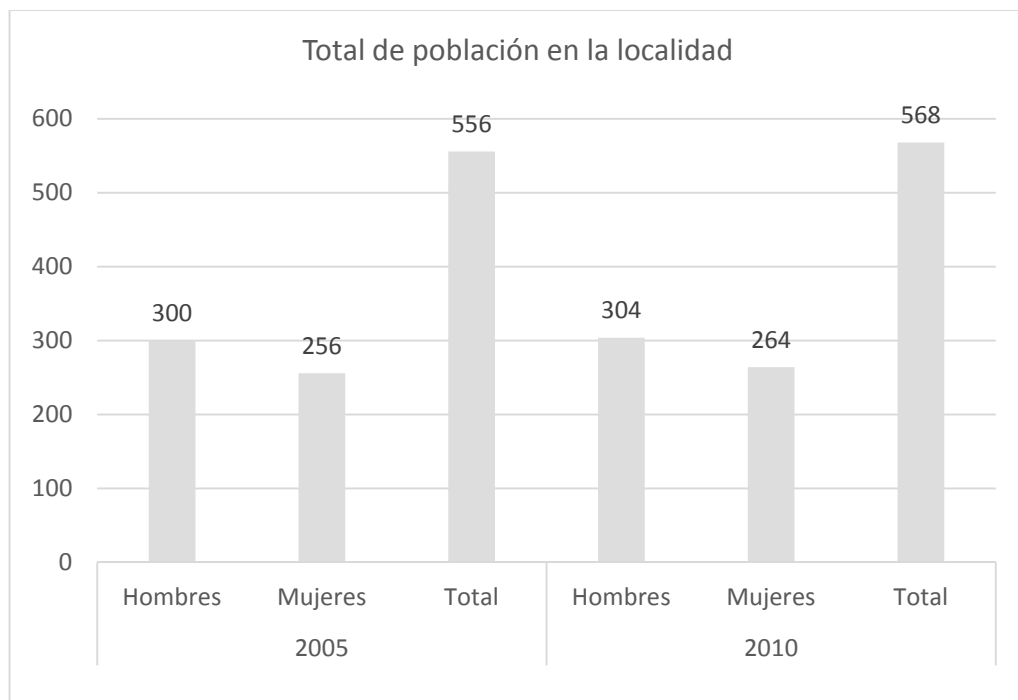
Posteriormente, el 23 de julio de 1980 se solicita aprovechar para uso doméstico las aguas mansas de un manantial sin nombre ubicado en el Rancho los Ameles en la cantidad de un litro por segundo por 365 días al año 24 horas al día hasta alcanzar un volumen de 2,628 metros cúbicos anuales, el manantial dista aproximadamente 3,000 metros aguas arriba de la Colonia El Capulín, el 29 de

octubre de 1982 se determina que esta solicitud no afectaría unidades o distritos de riego en operación que cuentan con sus propias fuentes y que por tanto se puede continuar el trámite (Caja 2823 exp. 40743 fojas 14).

El Capulín está clasificada como una localidad rural, ha sido ubicada en un grado de marginación a niveles municipal y de localidad alto y su rezago social es medio.

La población por sexo se muestra en la siguiente gráfica.

*Gráfica 14. Población en El Capulín, 2005 y 2010*



*Fuente:* Elaboración propia con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

## Indicadores de marginación y rezago social

A continuación el detalle de los indicadores de marginación y rezago.

Tabla 21. Indicadores de Marginación y Rezago en El Capulín, 2005 y 2010

El Capulín	2005	2010
Población total	556	568
% de población de 15 años o más analfabeta	7.44	6.25
% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	9.09	0.75
% de población de 15 años y más con educación básica incompleta*	66.87	61.68
% de población sin derecho-habiciencia a servicios de salud	25.18	25.88
% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra*	5.5	7.44
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario*	12.84	19.01
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública*	7.34	4.96
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	2.75	21.67
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica*	6.42	11.57
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora	95.41	94.21
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador*	88.99	74.38
% Ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas*	(70.37)**	1.75
Índice de rezago social	-0.53677	-0.24822
Grado de rezago social	Bajo	Medio
Índice de marginación*	-0.50827	-0.29442
Grado de marginación*	Alto	Alto

\* Hacen parte de los Indicadores de Marginación

\*\* Este dato parece erróneo pero está igual en todas las fuentes consultadas.

Fuente: Estimaciones del CONEVAL, Atlas Digital del Agua México 2012 y CONEVAL  
<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>  
<http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto04.html>

Los porcentajes mejoran para varios indicadores, sin embargo aumentan en diferentes medidas para otros como la cantidad de personas sin acceso a la salud, habitantes en casas con piso de tierra, aumenta también el porcentaje de

casas sin excusado y también lo hace los que no tienen drenaje así como los que no cuentan con energía eléctrica. En cuanto al acceso al agua, el porcentaje de personas que no cuentan con conexión se reduce de 2005 a 2010 pero llega al 4,96 que es importante en diversos niveles, todo esto respalda la ubicación de esta localidad con un grado de marginación alto.

*Tabla 22. Características de las viviendas en El Capulín, 2005 y 2010*

Año	2005 <sup>[1]</sup>		2010 <sup>[2]</sup>		
	Indicadores	Valor	%	Valor	%
	Viviendas sin drenaje	3	3.13	26	21.67
	Viviendas sin luz eléctrica	7	6.42	14	11.67
	Viviendas sin agua entubada	8	7.48	6	5
	Viviendas sin sanitario	14	12.84	23	19.01

Nota: Para el cálculo se excluyen las viviendas no especificadas.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de <http://www.microrregiones.gob.mx/>

<sup>[1]</sup> Elaboración propia a partir de INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

<sup>[2]</sup> Elaboración propia a partir de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Principales Resultados por Localidad.

Finalmente, en cuanto a características de las viviendas, destaca el hecho que todos los porcentajes de los indicadores aumentan, exceptuando el del agua entubada que es el único que mejora, esto nos estaría indicando un detrimento creciente de las condiciones de vida de los pobladores de esta Localidad.

### **3.5.2.2 Localidad Nicolás Bravo**

#### **Breve reconstrucción histórica de su origen**

La solicitud de ampliación de tierras se hace en junio de 1945, la cual es aprobada poco tiempo después, constituyéndose así como un territorio independiente.

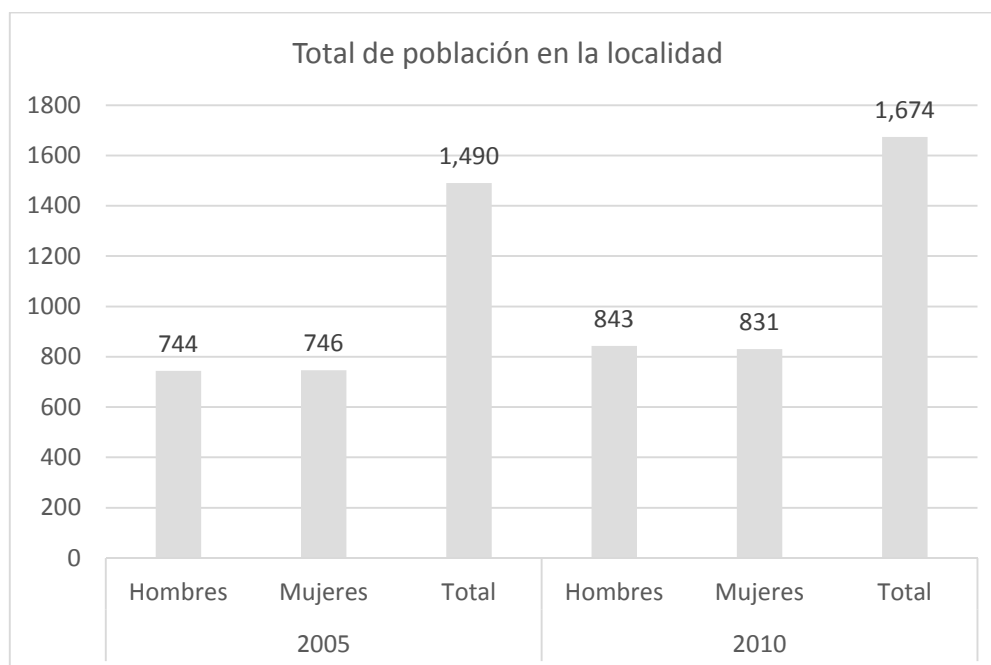
El 27 de marzo de 1963 el Comisariado ejidal y el Agente Municipal solicitan la concesión para utilizar las aguas mansas del manantial San Antonio, afluente del río Guadalupe a razón de 3 litros por segundo durante 365 días al año 24 horas al día hasta completar 94,608 metros cúbicos, esto para uso doméstico. En el mismo año, el 23 de octubre, se determina que no son aguas de propiedad

nacional y que por tanto pertenecen al propietario de las tierras que atraviesan y su aprovechamiento será de utilidad pública de acuerdo a las disposiciones que para ello establezca el gobierno del Estado (Caja 1248, exp. 16705 Fojas 9).

Posteriormente, entre 1972-1973 la Secretaría de Recursos Hidráulicos, a través de la Gerencia General de obras se hace la perforación del pozo (12" de diámetro, 250 m de profundidad y su ampliación a 17 ½" y 90 m profundidad) y se hace la correspondiente entubación (14" 6 5/8" profundidad de 91 a 250 m), beneficiando con esta obra 15 hectáreas de la localidad (NEM 94. Exp. 9377). Finalmente en 1981 se construyó el sistema de drenaje y alcantarillado (Síntesis de las Monografías Municipales del Estado de Tlaxcala, Marzo de 1988).

Esta Localidad está clasificada como rural, su grado de marginación a nivel de Localidades es Alto y su grado de rezago social es Bajo, la distribución de su población por sexo se muestra a continuación.

*Gráfica 15. Población en Nicolás Bravo, 2005 y 2010*



*Fuente:* Elaboración propia con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

## Indicadores de marginación y rezago social

En la siguiente tabla se muestra el detalle de los indicadores de marginación y rezago comparando 2005 y 2010.

*Tabla 23. Indicadores de Marginación y Rezago en Nicolás Bravo, 2005 y 2010*

<b>Nicolás Bravo</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>
Población total	1,490	1,674
% de población de 15 años o más analfabeta	8.08	6.83
% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	7.17	4.43
% de población de 15 años y más con educación básica incompleta*	57.88	49.09
% de población sin derecho-habiciencia a servicios de salud	72.82	23.36
% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra*	7.26	3.45
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario*	23.66	11.14
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública*	10.09	0
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	15.46	2.39
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica*	9.78	1.59
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora	69.09	64.99
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador*	63.09	53.58
% Ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas*	45.89	1.44
Índice de rezago social	-0.67668	-0.79975
Grado de rezago social	Bajo	Bajo
Índice de marginación*	-0.79183	-0.78699
Grado de marginación*	Medio	Alto

\* Hacen parte de los Indicadores de Marginación

Fuente: Estimaciones del CONEVAL, Atlas Digital del Agua México 2012 y CONEVAL <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>  
<http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto04.html>

Todos los indicadores para Nicolás Bravo muestran un mejoramiento notable para 2010 respecto a 2005, indicando un aumento en la calidad de vida de sus pobladores, cabe resaltar que si bien los índices han mejorado, las personas con primaria incompleta son casi la mitad y los que no tienen acceso a servicios de salud corresponden al 23%. Por otro lado destaca la cobertura universal en

cuanto al acceso a agua entubada, pasando a este nivel en cinco años cuando un 10% de la población no contaba con ella.

*Tabla 24. Características de la vivienda en Nicolás Bravo, 2005 y 2010*

Año	2005 <sup>[1]</sup>		2010 <sup>[2]</sup>	
	Indicadores	Valor	%	Valor
Viviendas sin drenaje	49	16.96	9	2.39
Viviendas sin luz eléctrica	31	9.78	6	1.6
Viviendas sin agua entubada	32	11.07		0
Viviendas sin sanitario	75	23.66	42	11.14

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de <http://www.microrregiones.gob.mx/>

<sup>[1]</sup> Elaboración propia a partir de INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

<sup>[2]</sup> Elaboración propia a partir de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Principales Resultados por Localidad.

En cuanto a características de las viviendas, todos los indicadores mejoran y es particular este dato respecto al drenaje que pasa de casi 17% a un 2.39% de viviendas sin este servicio, una situación similar ocurre con el indicador de luz eléctrica y el de sanitarios, aunque este último sigue representando una carencia para el 11,14 de la población.

### **3.5.3 Municipio de Tetla de la Solidaridad**

Localizado 2,440 metros sobre el nivel del mar, el Municipio de Tetla de la Solidaridad (en adelante Tetla), se sitúa en un eje de coordenadas geográficas entre los 19 grados 26 minutos latitud norte y 98 grados 06 minutos longitud oeste, en el centro del Estado o altiplano central mexicano, colinda al norte con los Municipios de Tlaxco y Atlangatepec, al sur con el Municipio de Apizaco, al oriente se establecen linderos con el Municipio de Terrenate y al poniente con el Municipio de Muñoz de Domingo Arenas. En el siguiente mapa se le ubica en el Estado, resaltándolo con un color más claro.



*Ilustración 5. Ubicación del Municipio de Tetla de la Solidaridad*



*Fuente:* Tomado de Enciclopedia de Municipios y Delegaciones de México en <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM29tlaxcala/municipios/29013a.html>

Los recursos hidrográficos del Municipio se integran por el río Teteles, el manantial Atotonilco; la laguna de Atotonilco y la del Ojito; la presa Las Cunetas y nueve pozos para extracción de agua.

Su principal actividad es la industria y el comercio.

- ***Tipos de elección***

El Municipio de Tetla, se compone de 46 Localidades las cuales, en su totalidad, eligen por Voto Constitucional a su Presidente de Comunidad, esto incluye las dos que hacen parte de este estudio: San Bartolomé Matlalohcan y San Francisco Atexcatingo.

- ***Indicadores Socio Demográficos***

A continuación algunos datos sociodemográficos correspondientes a 2010 específicos de este Municipio y su comparación con el Estado:

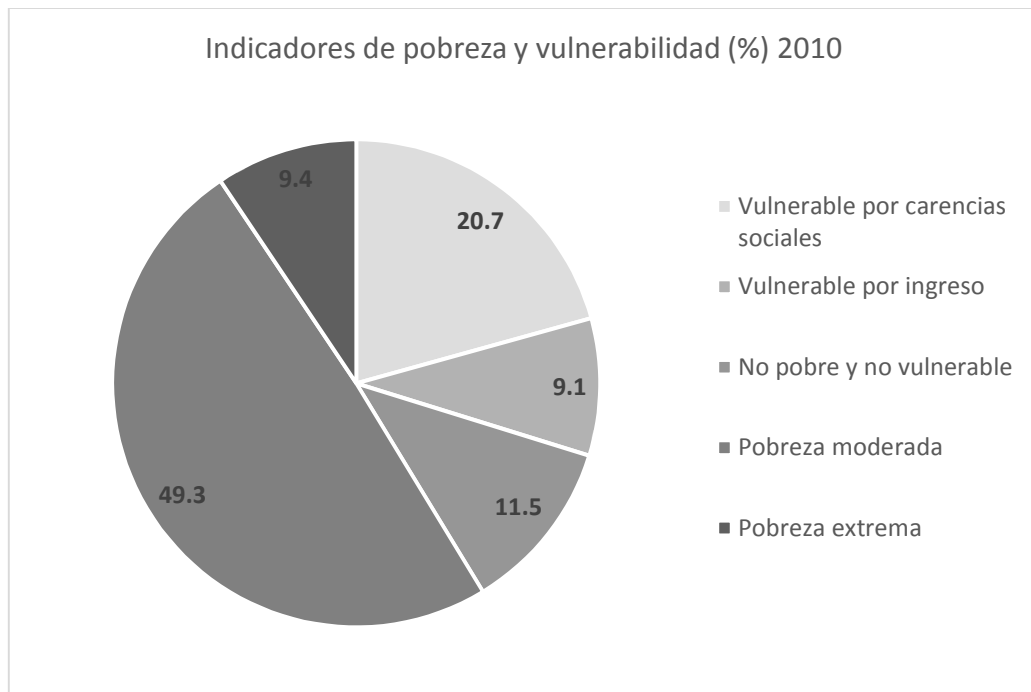
*Tabla 25. Indicadores Socio demográficos en Tetla, 2010*

<b>Indicador</b>	<b>Tetla</b>	<b>Tlaxcala</b>
Población total	28,170	1,169,936
Total de hogares y viviendas particulares habitadas	7,117	272,507
Tamaño promedio de los hogares (personas)	4.0	4.3
Hogares con jefatura femenina	1,658	61,514
Grado promedio de escolaridad de la población de 15 o más años	8.4	8.8
Total de escuelas en educación básica y media superior	49	2,182
Personal médico (personas)	22	2,831
Unidades médicas	5	283
Promedio de carencias para la población en situación de pobreza	2.2	2.2
Promedio de carencias para la población en situación de pobreza extrema	3.7	3.5

*Fuente:* Estimaciones del CONEVAL, Atlas Digital del Agua México 2012 y CONEVAL <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>  
<http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto04.html>

La población de Tetla corresponde al 2.40% del total del Estado, está distribuida en hogares con un promedio de 4 integrantes, lo cual está un poco por debajo del promedio Estatal que es de 4.3, de esos hogares cuentan con jefatura femenina el 23.29%, la población que se encuentra en situación de pobreza es igual a la del Estado y la que se encuentra en pobreza extrema es 0.2% superior en este Municipio. A continuación el detalle de este aspecto.

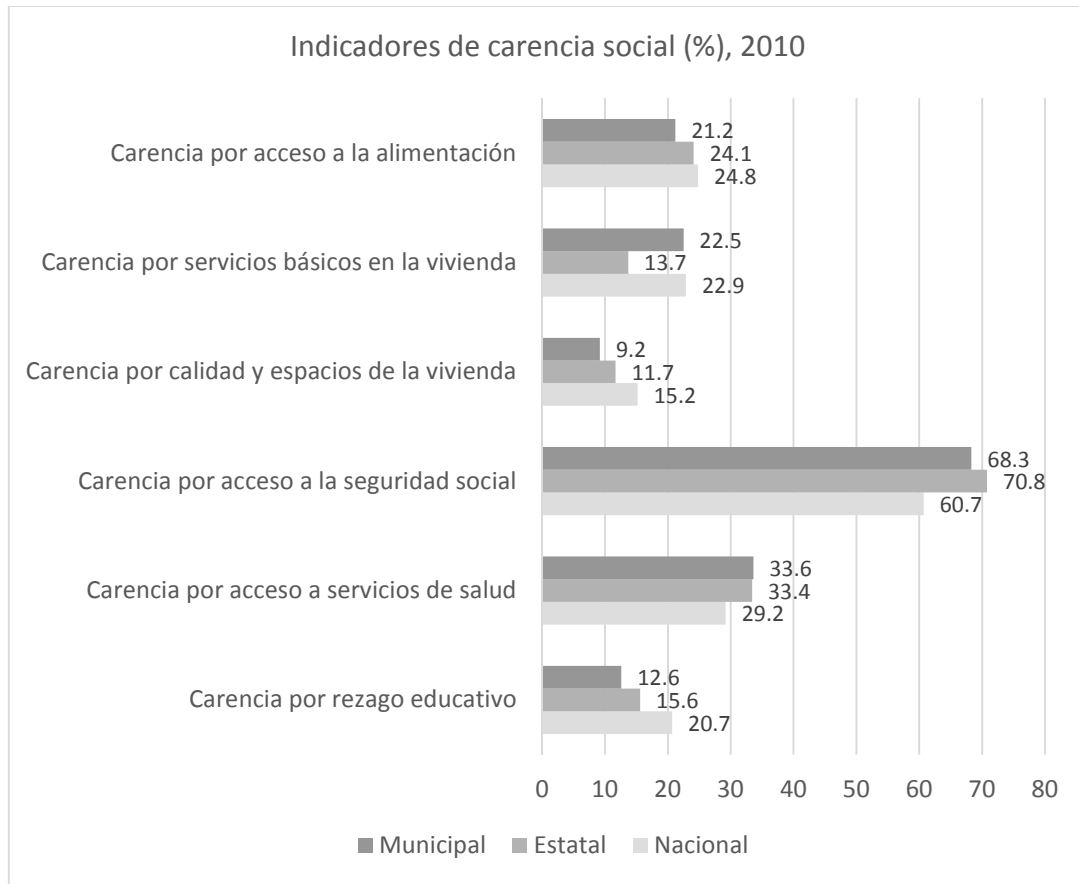
Gráfica 16. Indicadores de pobreza y vulnerabilidad en Tetla, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

El 58.7% de la población de Tetla se encuentra en pobreza moderada (49.3%) o extrema (9.4%), encontrándose en vulnerabilidad por carencias o por ingreso cerca del 30% del total de la población y sólo un 11.5% por fuera de esta situación o en riesgo de estarlo.

**Gráfica 17. Indicadores de carencia social en Tetla, 2010**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

Los indicadores de carencias son menores en el Municipio de Tetla respecto al Estado y al nivel nacional en cuanto a acceso a la alimentación, calidad de la vivienda y rezago educativo, el índice es mayor en cuanto a servicios de salud. Respecto a carencias en servicios básicos en las viviendas, su nivel es superior al Estatal con una diferencia de casi 10 puntos porcentuales y sólo 0.4% menor al nivel nacional; en cuanto a seguridad social, su nivel de carencia es superior al nivel nacional pero menor respecto al Estado.

El Municipio de Tetla está conformado por 46 Localidades, las cuales cuentan con diferentes grados de marginación como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 26. Localidades por grado de marginación en Tetla

<b>Localidades por grado de marginación</b>			
Indicador	Número	%	Población
Grado de marginación muy alto	3	6.52	71
Grado de marginación alto	7	15.22	473
Grado de marginación medio	3	6.52	6,660
Grado de marginación bajo	5	10.87	21,423
Grado de marginación muy bajo	-	-	-
Grado de marginación no disponible	28	60.87	133
<b>Total de localidades</b>	<b>46</b>	<b>100</b>	<b>28,760</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

De las 18 localidades de las que se cuenta con información, diez se encuentran en un grado de marginación alto o muy alto, en grado de marginación muy bajo no se encuentra ninguna.

### **3.5.3.1 Localidad San Bartolomé Matlahocan**

#### **Breve reconstrucción histórica de su origen**

El 15 de febrero de 1921 los habitantes de San Bartolomé Matlahocan, en adelante San Bartolomé, piden el reconocimiento de sus derechos de uso de aguas de los tres manantiales principales de Tetla, basándose en que éstos se encuentran dentro de los terrenos de su propiedad, esto lo hacen debido a que una fábrica de hilados ubicada en Apizaquito y en la cabecera municipal de Tetla, presentó un contrato establecido con la Alcaldía Municipal para la extracción exclusiva a cambio del pago al ayuntamiento de 100 pesos anuales y por tanto les impedía a los pobladores el acceso a estas fuentes.

El 2 de julio de 1921 la Secretaría de Agricultura y Fomento responde afirmando que según los datos reunidos, se reconocen las aguas de los manantiales en disputa como de propiedad nacional, por corresponder al nacimiento del río Zahuapan y que por tanto el contrato de la fábrica es inválido.

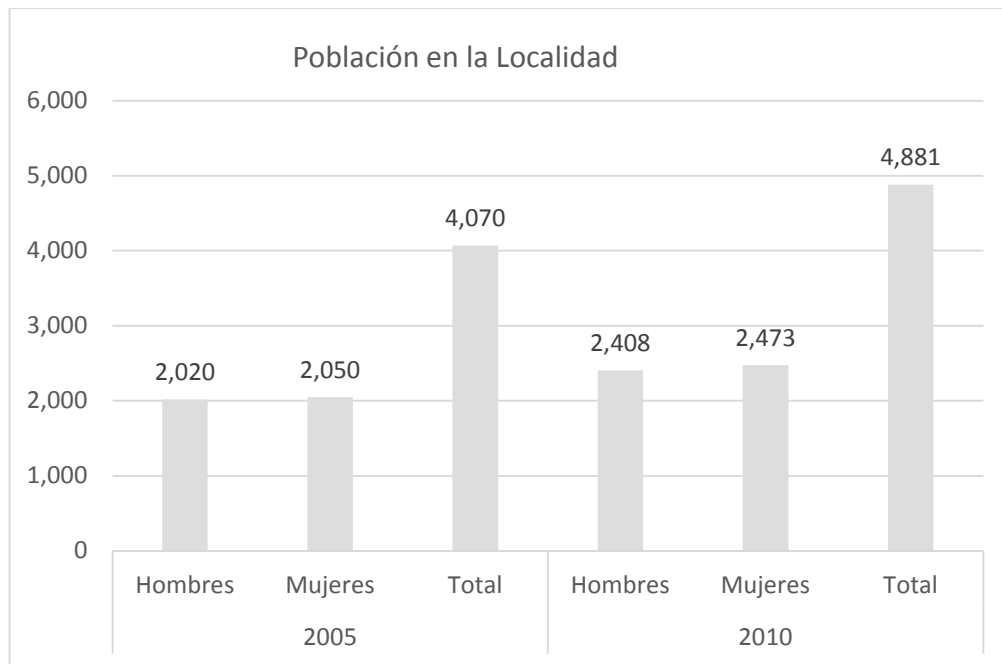
Posteriormente, ante la Secretaría de Agricultura y fomento el Comisariado ejidal solicitó el 27 de marzo de 1936 la concesión de aguas al pueblo para su uso

público y doméstico así como para abrevadero de ganado, esta solicitud es remitida al departamento de población rural, terrenos nacionales y colonización (Expediente 6206 caja 2179 Exp. 32400 fojas 3) y es hasta el 19 de julio de 1956 que se autoriza a los vecinos derivar sus instalaciones de la fuente, así el primer sistema de la localidad data de 1960. En 1984 se protegió su sistema de bombeo y en 1985 se hicieron las ampliaciones al sistema de agua de San Bartolomé.

Esta Localidad, se encuentra clasificada como urbana, lo cual discrepa con sus principales actividades económicas que son la agricultura y ganadería. Su clasificación según grado de marginación por Localidad es media y su rezago social es Muy Bajo.

La población, por sexo, se muestra a continuación:

*Gráfica 18. Población en San Bartolomé, 2005 y 2010*



*Fuente:* Elaboración propia con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

## Indicadores de marginación y rezago social

A continuación se muestra un conjunto de indicadores que hacen parte de las mediciones de marginación y rezago social, se indican los que hacen parte únicamente de la medición de marginación.

Tabla 27. Indicadores de marginación y rezago social en San Bartolomé, 2005 y 2010

San Bartolomé Matlalohcan	2005	2010
Población total	4,070	4,881
% de población de 15 años o más analfabeta	8.53	6.13
% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	3.6	1.41
% de población de 15 años y más con educación básica incompleta*	52.22	44.48
% de población sin derecho-habienencia a servicios de salud	63.44	41.14
% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra*	7.57	4.22
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario*	21.24	11.78
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública*	9.15	2.9
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	36.05	13.8
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica*	2.82	2.11
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora	61.13	53.95
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador*	39.1	32.25
% Ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas*	43.64	1.15
Índice de rezago social	-0.9107	-0.92951
Grado de rezago social	Bajo	Muy bajo
Índice de marginación*	-0.98626	-0.98294
Grado de marginación*	Medio	Medio
* Hacen parte de los Indicadores de Marginación		

Fuente: Estimaciones del CONEVAL, Atlas Digital del Agua México 2012 y CONEVAL <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>  
<http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto04.html>

En la tabla se muestra cómo todos los indicadores mejoraron para 2010 respecto a 2005, sin embargo el analfabetismo es de un poco más del 6% y el porcentaje

de personas con educación básica incompleta es de casi el 45%, así mismo la población sin acceso a servicios de salud corresponde al 41% para San Bartolomé.

*Tabla 28. Características de las viviendas en San Bartolomé, 2005 y 2010*

<b>Carencia de acceso a los servicios básicos en las viviendas particulares habitadas</b>				
<b>Año</b>	<b>2005 <sup>[1]</sup></b>		<b>2010 <sup>[2]</sup></b>	
<b>Indicador</b>	Valor	%	Valor	%
Viviendas sin drenaje	319	36.29	157	13.81
Viviendas sin luz eléctrica	25	2.82	24	2.11
Viviendas sin agua entubada	81	9.23	33	2.91
Viviendas sin sanitario	188	21.24	134	11.78

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de <http://www.microrregiones.gob.mx/>

<sup>[1]</sup> Elaboración propia a partir de INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

<sup>[2]</sup> Elaboración propia a partir de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Principales Resultados por Localidad.

En cuanto a características de las viviendas y cobertura de servicios básicos en ellas, todos los indicadores muestran un mejoramiento en la misma, lo cual es particularmente notorio para el indicador de sanitarios que se reduce casi a la mitad y para el drenaje que lo hace en la misma proporción. La cobertura en luz eléctrica se mantiene casi estable desde 2005 y en cuanto a la cobertura de agua entubada la mejoría es de casi 7 puntos porcentuales para 2010.

### **3.5.3.2 Localidad San Francisco Atexcatzinco**

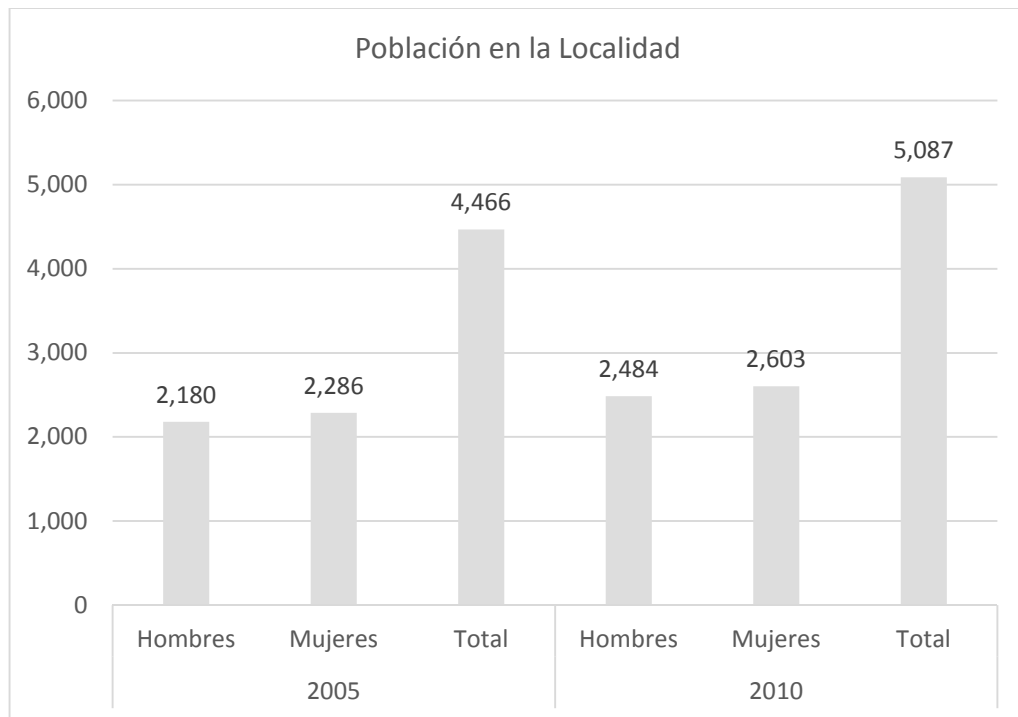
No se encontraron referencias históricas oficiales respecto a las concesiones de aguas de esta localidad, sin embargo la comunidad reporta que el sistema funciona desde 1960 aproximadamente y se registra en 1983 la construcción de su sistema de drenaje y alcantarillado.

La Localidad de San Francisco Atexcatzinco, en adelante San Francisco, está clasificada como urbana y su principal actividad económica es la industria manufacturera, los índices de marginación la clasifican como en grado Bajo y el grado de rezago social corresponde al nivel Muy Bajo.

La población está compuesta, según el sexo, como se muestra a continuación:



*Gráfica 19. Población de San Francisco Atexcatzinco, 2005 y 2010*



*Fuente:* Elaboración propia con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010

### **Indicadores de marginación y rezago social**

En la siguiente tabla se muestran los indicadores con los que se determina el grado de marginación y el de rezago social de una población, se indican los que hacen parte únicamente de la medición de marginación.

Tabla 29. Indicadores de marginación y rezago social en San Francisco, 2005 y 2010

San Francisco Atexcatzinco	2005	2010
Población total	4,466	5,087
% de población de 15 años o más analfabeta	8.17	5.72
% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	5.01	4.23
% de población de 15 años y más con educación básica incompleta*	53.44	45.65
% de población sin derecho-habiciencia a servicios de salud	70.8	31
% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra*	3.67	2.77
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario*	13.25	6.92
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública*	2.55	2.77
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	15.9	7.73
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica*	4.49	2.52
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora	56.78	46.38
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador*	39.04	29.78
% Ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas*	37.44	1.06
Índice de rezago social	-1.04488	-1.04018
Grado de rezago social	Muy bajo	Muy bajo
Índice de marginación*	-1.14941	-1.09758
Grado de marginación*	Bajo	Bajo

\* Hacen parte de los Indicadores de Marginación

Fuente: Estimaciones del CONEVAL, Atlas Digital del Agua México 2012 y CONEVAL <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>  
<http://www.conagua.gob.mx/atlas/contexto04.html>

En San Francisco todos los indicadores mejoraron al comparar 2005 con 2010, sin embargo el nivel de analfabetismo es casi del 6% y las personas con educación básica incompleta son cerca del 46%, adicionalmente se encuentra sin acceso a los servicios de salud el 33% de la población.

Tabla 30. Características de la vivienda en San Francisco, 2005 y 2010

<b>Carencia de acceso a los servicios básicos en las viviendas particulares habitadas</b>				
<b>Año</b>	<b>2005 <sup>[1]</sup></b>		<b>2010 <sup>[2]</sup></b>	
<b>Indicadores</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
Viviendas sin drenaje	156	16.22	95	7.74
Viviendas sin luz eléctrica	44	4.49	31	2.53
Viviendas sin agua entubada	25	2.6	34	2.77
Viviendas sin sanitario	130	13.25	85	6.92

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos de <http://www.microrregiones.gob.mx/>

<sup>[1]</sup> Elaboración propia a partir de INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

<sup>[2]</sup> Elaboración propia a partir de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Principales Resultados por Localidad.

Respecto a las viviendas habitadas y su cobertura de servicios básicos, entre 2005 y 2010 los indicadores se reducen a la mitad para el caso del drenaje, luz eléctrica y sanitarios, sin embargo, para el caso del agua entubada, el número de casas sin esta cobertura aumenta, lo cual llama la atención pues va en dirección opuesta a lo que sucede a nivel nacional.

## Capítulo 4

### Las Comunidades y sus Sistemas de Agua

#### Introducción

A partir de la revisión teórica realizada, se identificaron elementos que aporta cada uno de los ejes teóricos y que brindan insumos de análisis para los casos aquí estudiados.

Inicialmente, el tema de los bienes comunes tiene como fundamento la discusión respecto al concepto de bien y de la forma como éste es administrado y gobernado ya sea como un bien público, privado o de libre acceso, sin embargo, dicho concepto, al evidenciar formas de autogobierno, destaca por esa vía algunos elementos que aportan al presente estudio en el sentido de la capacidad de autonomía y autogestión de las comunidades y sus expresiones, una de las cuales es la capacidad de auto-organización y de auto-regulación mediante la formulación de sus propias instituciones, normas, reglamentos, principios de asignación y la flexibilidad de los mismos al momento de hacerlos cumplir en situaciones particulares.

Posteriormente, en la gestión comunitaria se destacan elementos como la estructura que asume la comunidad, las formas auto-organizativas que adopta la acción colectiva y los deberes, derechos, acuerdos y responsabilidades que se establecen para la comunidad en general, junto con los principios que rigen todo ello en su cotidianidad y en específico para la gestión del agua.

Finalmente, la gobernanza permite indagar acerca de las relaciones que se dan entre las formas organizativas comunitarias y los diferentes niveles y órdenes del Estado, la interdependencia entre actores de la comunidad y de gobierno, procesos colectivos de planeación y organización así como las pautas de negociación presentes en ellos, formas de participación y de toma de decisiones y finalmente los mecanismos utilizados para la construcción de acuerdos y para rendir cuentas.

A partir de estos elementos se construyó, para cada comunidad, un relato surgido de las entrevistas realizadas, esta narración siguió la lógica planteada anteriormente agrupada en tres aspectos: a) descripción del sistema de agua, fuente, su funcionamiento y características, b) Comité de Agua, su composición, la forma como es elegido, su forma de administración y de toma de decisiones y c) las Presidencias de Comunidad, forma de elección, capacidades, mecanismos a través de los cuales toman sus decisiones, nivel de involucramiento de la comunidad y mecanismos de rendición de cuentas.

En este capítulo, se presentará entonces una primera parte que reúne los aspectos más destacados del funcionamiento de los sistemas de agua y la labor de los Comités de Agua, las características de la comunidad en cuanto a sus formas de relacionarse y las Presidencias de Comunidad, incluyendo la percepción de las mismas por parte de los pobladores y la forma como impactan la gestión del agua.

En la segunda parte se presentará la narración descrita anteriormente, las comunidades se expondrán en el mismo orden de la narración presentada en la primera parte.

Al final se presentará una conclusión general que destaca el surgimiento de una figura adicional, se trata de las Asambleas Comunitarias como un actor fundamental en el funcionamiento de la comunidad en torno a diversos aspectos y entre ellos en lo relacionado con la gestión del agua.

#### **4.1 Generalidades de las Comunidades**

A partir de lo encontrado en la etapa documental y detallado ya en la sección anterior, se presentan a continuación algunos datos que para facilitar el análisis comparativo, se condensan en la siguiente tabla organizada por tamaño de población.

Tabla 31. Datos Sociodemográficos de las Localidades

Indicador	San Francisco	San Bartolomé	Nicolás Bravo	Los Pilares	El Capulín	Altamira
Población	5,087	4,881	1,647	1,280	568	412
Tipo	Urbana	Urbana*	Rural	Rural	Rural	Rural
Nivel de Marginación	Bajo	Medio	Alto	Alto	Alto	Alto
Rezago Social	Muy Bajo	Muy Bajo	Bajo	Medio	Medio	Bajo
% viviendas sin agua entubada	2.77	2.9	0	2.23	4.96	2.44
% viviendas sin drenaje	7.73	13.8	2.39	37.55	21.67	15.85
% viviendas sin sanitario	6.92	11.78	11.14	29.74	19.01	16.87
Tipo de elección	Voto Constitucional					

\* Está clasificada como Urbana pero sus principales actividades económicas son la ganadería y la agricultura

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes ya referidas

Las seis comunidades cuentan con Presidentes de Comunidad escogidos mediante votación constitucional, anteriormente se escogían sus representantes mediante usos y costumbres pero desde hace 16 años unas y 12 otras, se escogen a través de voto constitucional; las seis cuentan con sistemas de agua autónomos y Comités de Agua surgidos de procesos de auto-organización.

El nivel de marginación y de rezago social parecen tener relación con el tamaño de la población y el tipo (urbana o rural), pues las dos poblaciones con mayor número de personas – San Bartolomé y San Francisco –, además de estar clasificadas como urbanas, tienen nivel de marginación bajo o medio y el rezago social es muy bajo.

En cuanto a cobertura de servicios básicos como agua entubada y drenaje, esta relación cambia y en términos de cobertura de agua entubada se encuentran en mejores condiciones Nicolás Bravo con cobertura del 100% seguido de Los Pilares y Altamira. En cuanto a drenaje, la población con mejor cobertura es de nuevo Nicolás Bravo, seguida en este caso de San Francisco.

Finalmente, las viviendas que cuentan con sanitario se encuentran en mayor porcentaje en San Francisco y Nicolás Bravo, encontrándose un gran déficit en este aspecto en Los Pilares y El Capulín.

El tamaño y tipo de población, aunque se relacionan con bajos niveles de marginación y rezago, no necesariamente describen la situación en materia de cobertura de agua y saneamiento, pues encontramos poblaciones con alta marginación y rezago y porcentajes altos de cobertura de estos servicios.

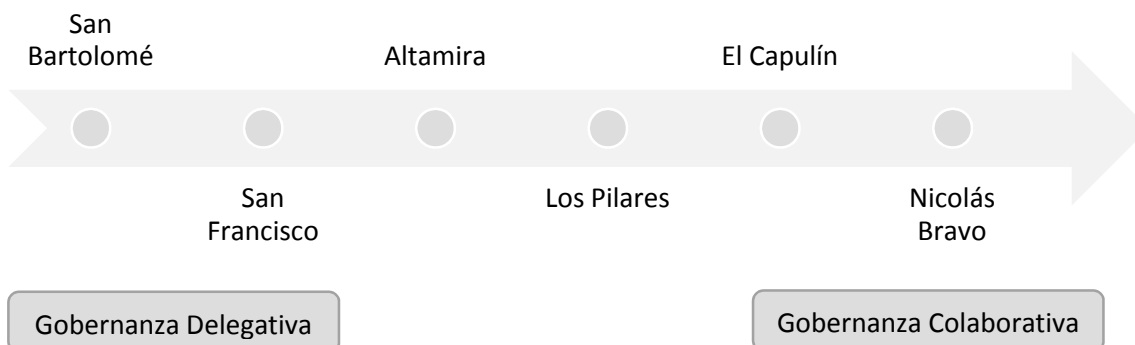
#### **4.2 Sistemas, Comités y Presidencias, seis experiencias de comunidad**

Siguiendo la lógica propuesta por Weber al plantear tipos ideales como construcciones de formas de conducta y de sus consecuencias con un carácter particular cuyas características no se cumplen en su totalidad y su ausencia tampoco es absoluta, se propone aquí una idea de continuum en términos de la gobernanza del agua.

De esta forma, en el extremo derecho, hacia donde apunta la flecha en la *Gráfica 20*, se ubicaría una comunidad en la que el sistema funciona de forma eficiente, eficaz, la participación de la comunidad es generalizada, las reglas están claras y son por todos compartidas, entre otras características y en el extremo izquierdo se ubicarían aquellas comunidades en las que el sistema no funciona en términos de calidad ni cantidad, la población es apática, las reglas no existen o no se cumplen, entre otras.

De nuevo, es importante aclarar que es sólo una propuesta con la que se busca ilustrar las características de cada una de las comunidades estudiadas, sin que su posición en el continuum implique que en alguna existan todas las características ideales y en la otra haya ausencia total de las mismas. Con esto claro, a continuación se hace una reconstrucción de cada una de las comunidades ya mencionadas partiendo del extremo derecho de este continuum ideal que las ordenaría de la siguiente manera:

Gráfica 20. Distribución de las Localidades en términos de tendencia a la Gobernanza Colaborativa



Fuente: Elaboración propia a partir de información teórica y trabajo de campo

Para facilitar la lectura, se utilizarán las siguientes siglas:

CA: Comité de Agua  
PC: Presidente de Comunidad  
CA-R: Comité de Agua retirado  
PC-R: Presidente de Comunidad retirado  
CMD: Comunidad  
PM: Presidencia Municipal

#### 4.2.1 Municipio de Terrenate Localidad Nicolás Bravo

##### Descripción del Sistema

El sistema parte de la extracción de agua desde dos pozos, uno en la parte alta del pueblo, cuya agua se clora y deposita en una cisterna desde donde se distribuye a la mitad del pueblo, el segundo pozo queda en el centro del pueblo, en el parque principal, también tiene su propia cisterna y desde ahí se reparte al resto de la comunidad, en total son entonces dos pozos, dos cisternas y dos bombas. Aunque siempre están en funcionamiento los dos, cuando en uno se están haciendo reparaciones o mantenimiento el otro presta el servicio a toda la comunidad:



“Nada más tenemos dos pozos que le están dando mantenimiento (...), uno que tenemos en el ejido y otro que tenemos en la plaza cívica, del pozo, del agua que viene del ejido están directas las cisternas, las cisternas la distribuye para toda la comunidad, lo mismo en el pozo que tenemos aquí en el centro, este pozo trabaja aquí, echa el agua en la cisterna, de ahí distribuye para todos, entonces tiene dos pozos, dos bombas” (CA-R)

A continuación se presenta un esquema del sistema.

*Ilustración 6. Localización del sistema de agua de Nicolás Bravo*



*Fuente:* Elaboración propia con el apoyo de la Comisión Estatal del Agua de Tlaxcala con información aportada en entrevistas y de la misma entidad.

El comité funciona desde hace más de 50 años, cuando se construyeron los pozos en 1962 durante la administración de López Mateos, “siempre, ha funcionado, yo estuve de comité hace como 40 años y ya existía el comité, ya me toco ir al comité” (CMD).

“Desde que me acuerdo siempre ha habido comité de agua y siempre se ha manejado como yo les decía, el manejo y la comunidad es la que sostiene el pozo del agua, nunca hemos pertenecido a ninguna institución, pero antes todo se pagaba, el bombero o lo hacíamos en faenas, había veces en faenas nos tocaba y como lo empezábamos desde la primer casa ya así como jefes de familia y miembros de aquí

iba de manzana por manzana y a vuelta y vuelta hasta que nos tocaba participar en nuestras faenas por ejemplo yo ahí en mi casa que son 5, 5 días de sacar agua y se seguían con los demás y así se construyó todo (el sistema de gua)” (CMD).

### **Cobertura**

Son aproximadamente 563 tomas, se ha buscado que cada familia tenga su propia toma así compartan el mismo lote, esto no se ha logrado del todo y todavía hay tomas que distribuyen el agua a varias familias. En las casas se cuenta con agua 24 horas al día 365 días al año y el pago del servicio es anual y no mensual:

“Aquí no pertenece el agua a ninguna institución, siempre el agua, el pozo, se ha manejado gracias a toda la comunidad porque todos debemos de cooperar para tener agua día y noche. Nosotros tenemos agua día y noche a nosotros no nos falta el agua aquí, se llega a descomponer un pozo, se trabaja el otro mientras se arregla el otro. Pero todo lo ponemos aquí de la comunidad no pertenecemos a nada, no aquí todo mantenimiento de los pozos los mantenemos nosotros” (CMD).

“Todo el año tienen agua, las 24 horas del día, a diferencia de otras comunidades en donde el abasto tiene que ser intermitente, a ciertas horas del día, por partes, por ejemplo, aquí en Terrenate (en la cabecera municipal) tiene que suministrarse por partes y hay lugares donde se suministra tres veces a la semana y otros cuatro, va terciado” (PM).

En cuanto a la calidad, se cumple con las normas, en las revisiones mensuales no han tenido observaciones y no se han tenido reportes de enfermedad, el mantenimiento a las cisternas se hace siguiendo las normas existentes para ello, “pues digo que del agua de aquí es el agua está saliendo sana, porque no se ha visto ninguna epidemia de nada. El agua se está clorando y la cisterna ya se está lavando, dándole sus lavadas o sea se mantiene el agua” (CMD).

### **Cuota**

Este año (2014) la cuota subió y pasó de 450 a 500 pesos anuales por cada familia así compartan toma con otras familias, “la cuota es por familia, aunque sea la misma casa” (PM), “Yo en mi caso, en mi casa hay 5 familias, las 5 familias

pagan sus 500 pesos de agua” (CMD). Para establecer la nueva cuota se convocó a la Asamblea:

“por medio una asamblea, nos llama a asamblea el presidente de comunidad junto con el comité que hoy nos representa (CA) y se llega al acuerdo, se hacen números y se dice si el año pasado fueron 450 pesos nomás para el agua como estamos tan acostumbrados así de que no nos falta el agua, si por alguna cosa se llegara a descomponer el pozo, pues de ahí tomamos, se toma el dinero, se arregla, y se habla con usted en una asamblea, "¿sabes qué? se descompuso la bomba, esto y esto se le hizo, bueno no hay problema, ya no alcanza el dinero, pues no", se pide otra cooperación” (CA-R).

El aporte anual es para pagar los recibos de energía y hacer reparaciones en el sistema general como reemplazo de tubos o arreglo de los mismos “ahorita aquí se cobra anualmente, ahorita estamos cobrando 500 pesos anuales, o sea, durante todo el año, aproximadamente vienen pagando como 48 pesos al mes” (CA-R).

“Desde entonces funcionan los comités, al principio sí se cobraba mes por mes, pero después por medio de asamblea se llegó al acuerdo de pagar por año, de enero a diciembre o de enero a enero, por decir algo. Y pues todos han cooperado, todos han cooperado, hemos cooperado porque pues nos vemos obligados porque tenemos el servicio continuo, nosotros hemos hecho cuentas que estamos pagando, un peso, a veces 70 centavos por persona simultáneamente” (CMD).

El plazo para pagar son los cuatro primeros meses del año, a las familias que se atrasan se les da plazo para ponerse al día, pero generalmente todos pagan, “se hicieron ahora en el Comité que entró, se hizo el presupuesto, entonces cuánto paga más o menos de luz, entonces 500, se juntaría 200 y tantos mil pesos, como le decía a usted el recibo de la luz, gasta como menos de 200, entonces sale sobrando, solamente que se descomponga la bomba a lo mejor no, pero la cuota está más o menos balanceada” (CMD).

## **Reglas**

Las reglas fueron acordadas por la Asamblea y cualquier modificación es

consultada allí mismo, la comunidad antes acudía a las asambleas de forma masiva, sin embargo, en ocasiones se llegaba a acuerdos en dónde no estaban todas las personas así que se tomaron algunas medidas: “si llaman a juntas por lo mismo del agua, si no se presentan, se suspende el agua para que se reúna la gente, hoy cerramos todo el día el agua, no hay servicio y para mañana que es la reunión toda la gente está” (CA).

Las nuevas conexiones no tienen costo, sólo deben pagar los meses del año desde cuando se hizo la conexión, las nuevas son aprobadas por la comunidad y en cuanto a nuevos núcleos familiares, en cuanto empiezan a vivir juntos empiezan a pagar la cuota de agua incluso si continúan viviendo en la misma casa de sus padres:

“Desde luego que sí, si quieren tomar una toma domiciliar, si tienen que pagar sus derechos de toma de agua, la conexión la hace él, usted se viene a vivir a Nicolás Bravo llega, compra por ahí su terrenito, hace su casa y dice sabe qué yo compré acá, voy a construir, se presenta en una asamblea, se da a conocer, la asamblea la reconoce y dice, bueno pues paga tu agua” (CA-R).

“Si, desde luego aquí ya es una costumbre, que nada más se casa uno y ya luego tienes que pagar esa agua, uno al mes de que se casa luego lo mandan a pagar el agua. Aquí ya es un costo, si, aunque esté en la misma casa, es la misma familia, pero ya debe de pagar su agua, por su mujer. Ya como familia, como nueva familia” (CMD).

No hay excepciones de ningún tipo, anteriormente las madres cabeza de familia pagaban la mitad, sin embargo hace algún tiempo cambiaron:

“ya lo quitaron para las madres solteras, supuestamente para las madres solteras era mitad de cooperación, pero en esta ocasión llegaron a acuerdo de que ya todos por igual y otra de las cosas que... cosas es que también nos dicen que hay madres solteras que dejan a sus hijos con sus abuelos y están los niños acá y ellas están trabajando fuera y también se quedó que deben pagar su servicio de agua. Aquí todos por igual, no porque seas de la tercera edad, por lo mismo, o sea, le vuelvo a repetir no pues ya no, esos señores ya muy grandes, ya pues sabes qué, se les da el servicio pero ya no se les va a cobrar; pero le digo aquí la población es muy conflictiva, no sé, el por qué, luego en su familia, los papás ya están grandes, ¡ay por qué a ellos sí les van a regalar lo del agua y a nosotros no!, o porque y yo

tengo mi nieto me están cobrando, ¿cuánto puede tomar de agua mi nieto?, y empieza uno en una conflictividad y pues sabe qué mejor todos por igual” (CA-R).

El plazo se cumple en mayo y como última opción se acude a cortar el agua:

“Tienen hasta mayo, independientemente de que no paguen la mayor, acudimos nosotros a cortar, o sea, cerrarles sus tomas, ya ven que vamos a llegar a su domicilio y llegan y dicen “aquí te pago” y ya no, o sea, hay personas que si nos ven con el vecino nos vienen a alcanzar para que ya no pasemos con ellos a quitarles el servicio” (CA-R).

En las decisiones participa toda la comunidad y también cuando se toman medidas como cortes, la comunidad acude:

“ese reglamento, le digo yo, o sea, todo el pueblo, en general lo hace, no hay solo una persona exclusiva, es más, el presidente (PC) está a lo que dice el pueblo, o sea, en el aspecto de cerrar el agua, como ahorita le digo a usted, sabe que en 8 días vamos a cerrar, vienen, se junta varias gentes de la misma comunidad y se le invita al presidente a que nos apoye, a que nos acompañe a ir a cortar el agua” (CA-R).

Otras reglas incluyen no desperdiciar el agua, no regalarla a familiares o vecinos de otras comunidades, en estos casos la persona interesada debe acudir al CA y pedir el agua, ellos entonces le piden una “colaboración”:

“En la asamblea se dijo: cuando vengan familiares de afuera y quieran agua acudan a la presidencia o al comité y ahí se les va a arreglar, no se les va a cobrar sino se les va a pedir un apoyo. Si la encuentran regalando el agua o desperdiciándola se la cortan, si, o sea lo mismo, se le va a ver, le vuelvo a repetir si no tenemos una fuga, si no dejamos que se riega, ni nada por el estilo, o sea luego luego se acude, ¿por qué vamos a dejar que la estén desperdiciando nada más el agua así?” (CA-R).

“Si viene, si hay de afuera hay gentes de fuera pero lo que hemos platicado, que no porque tenga yo una familia en otro pueblo y ese pueblo no tenga agua “pues ahora vente a mi pueblo, vente a lavar, a traer agua”. Pues yo pienso que también tienen derecho. Si es que quiere agua a nadie se le ha negado el agua, pero también tiene derecho a dejar una pequeña cooperación y se les ha dicho en las asambleas, a nadie se le ha negado el agua pero también tiene derecho a dejar una pequeña cooperación” (CMD).

El reglamento se refrenda cada año, en una junta se vuelve a leer y a redactar cuando es necesario y queda como un acta que todos los habitantes firman “Ese reglamento está asentado, año con año se levanta un acta y todo eso se vuelve a redactar y toda la comunidad la firma, o sea, todos los pobladores la firman” (CA-R).

### **Comité de Agua – conformación**

El comité está conformado por presidente, secretario y tesorero, cuyos cargos son honoríficos y nombrados en Asamblea, adicionalmente hay un bombero al que se le paga semanalmente y es cubierto por el Municipio, “la persona que nombran es la persona que se queda, o sea, no es que si quiere es, o sea, es un cargo, como dicen todo le va a pasar a todos, ¿no?” (CA-R). “Sí, se somete a votación, por ejemplo, vemos que alguien dice pues yo quiero que quede Juan, ¿están de acuerdo? sí, no tenemos ningún inconveniente, la persona que sale electa, esa es, que dice, no, no puedo, no ya saliste nombrado así y tienes que servirle a la comunidad porque el que está te está sirviendo” (CA-R).

El CA se encarga entonces del cobro de la cuota anual, del pago de servicios y del mantenimiento y reparación del sistema cuando es necesario:

“Están conformados por presidente, por tesorero y secretario, básicamente, en todas las comunidades, ellos se dedican a hacer el cobro de las cuotas del agua, en la mayoría de las comunidades tengo entendido que es mensual, le comentaba que Nicolás Bravo lo hacen de manera anual, y básicamente esa es su labor, de estar al pendiente de los servicios de mantenimiento de los pozos, el pago de la energía eléctrica, el abastecimiento del agua, estar al pendiente solamente porque nosotros le pagamos a la persona que está encargada del pozo” (PM).

### **Rendición de Cuentas**

Cada año se cambia de comité y el que va saliendo hace su informe y corte de caja “si, cada año como se va a cambiar cada año, se da su corte de caja, se invirtió en esto, se compró esto, si hubiera alguna cosa del pozo, se compró esto, y todo va en regla” (CMD), “haga de cuenta que luego lo que hacen sus cortes y

eso, y no se toma posición (por posesión, del nuevo CA), hasta que entreguen cuentas claras, porque luego hay algunos problemillas que tienen ahí dejan (deudores principalmente), hasta que lo solucionan y es como toma una posesión” (CA-R).

“Principalmente es a estas asambleas del agua que se junta más gente porque es una necesidad de todos, todos las necesitamos, si no acudimos ¿Quién va a venir a nuestro pueblo a que se haga esto?” (CMD).

El procedimiento de esas reuniones incluye la presentación de gastos y del dinero recolectado y luego la comunidad puede preguntar:

“Terminamos el año y en el mes de enero es el que se entrega, porque año con año cambiamos comité y haga de cuenta terminamos, llegamos a enero y sabe qué se le comunica a la comunidad, a nosotros como comité nos toca ya cambiarnos, diga que día se pone la asamblea, y ese día de la asamblea se les entrega, se les hace, o sea, hacemos nuestro inventario durante todo el año, las fallas que hubo, las instalaciones que se hicieron y el mantenimiento que se les dio a las redes, al servicio del lavado de las cisternas, el pintar, los pozos también, o sea, se les da a saber todo lo que fuimos gastando y al término ya les hacemos un corte de caja, en sí (...). La gente levanta la mano, piden la palabra, les preguntan y bueno, por qué gastaron tanto en esto o por qué es tanto de esto, no pues sabes qué como ahorita que le digo el arrancador, aquí está la pieza y chéquenla, y ya viene el eléctrico y pues checó y verificó que totalmente no sirve, o sea, les ponen las piezas que se van cambiando y es como van... o sea hay personas que dicen no pero esto se me hace caro, es que por qué es tanto, aquí está la factura, ahí está la pieza y con gusto pregunta donde tú gustes verificar si te sale más barata o más cara, o sea, nosotros como comité no tenemos ni sueldo, no tenemos ningún sueldo” (CA-R).

Lo que reportan los entrevistados es que en general la comunidad pregunta y pide aclaración de las cosas:

“Cada año (el CA rinde cuentas) y deben de dar sus cortes de caja y deben de darlos claros. La gente pregunta que cuánto pagaste de luz y porque ellos dicen “es que gasté en la luz, gasté en desperfecto, compramos esto, fuimos por el cloro y gastos varios” ajá ahora explíquenos cuáles son sus gastos varios. Yo pienso que todos tenemos derecho, como comité, hasta de echarnos un refresco

porque hay veces que uno se lo avienta todo el sagrado día y algo hay que echarle a la panza y yo pienso que eso mientras lo hablen, “Señores, nos fuimos para tal parte y tuvimos que echarnos un refresco de acá” la gente no se opone pero aclarando las cosas” (CMD).

El CA es valorado por la comunidad, se reconoce su labor y la propia comunidad se siente orgullosa del funcionamiento de su sistema y de la independencia respecto a cualquier institución, “otras comunidades a veces, en otros lados faltaba el agua, por eso, porque no pagaba uno, entonces acá nunca habíamos tenido problemas porque sí pagábamos, pagábamos parejito, cuando decía el límite, antes pagábamos y ahora este año como que se atrasaron algunos, pero aun así no falta el agua” (CMD).

“Nicolás Bravo es una comunidad que la tenemos por ejemplo porque ellos pagan su agua anualmente, tienen una cuota de \$500.00 pesos anuales, por usuario; al usuario se le llama, ya sea al dueño de una casa, a una persona casada, a una madre soltera, todos ellos pasan como usuarios, cada uno de ellos paga su cuota de \$500.00 pesos anuales. Tienen un plazo de tres meses a partir de enero, para cubrir ese pago, y normalmente ellos... es por eso que Nicolás Bravo se... sobresale por la organización que tienen los mismos pobladores, el apoyo en la comunidad. Los comités trabajan bien, es difícil poder abastecer y poder tener contenta toda la gente” (PM).

“Gracias a la confianza, yo le agradezco a mi comunidad porque nos ha conferido esa confianza de habernos concedido ese cargo porque pues así es como tiene que ser, así como hay gente que nos sirve, tenemos que servirlos, nos servimos unos a otros” (CA-R).

En la comunidad es muy poco lo que se habla de escasez, incluso en ocasiones pueden apoyar a otras comunidades cuando les falta agua “rara vez que nuestros vecinos de esta comunidad, de Hermenegildo Galeana les llega a faltar, ahí se les vende un tinaco, dos, tres tinaquillos por ahí se les vende, sí pero con un precio razonable con 10 o 15 pesos, pero eso lo recibe el comité” (CA-R).

## **Problemas**

En relación con el agua, el único problema que se menciona es que a veces algunos se demoran en pagar pero no pasa a mayores y ya se han mencionado



las estrategias que se utilizan para el recaudo, de resto reportan situaciones esporádicas como una llave abierta en una casa o un robo de agua durante la noche, todo resuelto en su momento y sin mayores inconvenientes. Para esto el CA tiene la iniciativa de independizar las tomas a cada familia y no solo por terreno, ese es uno de los proyectos.

Hay una propuesta del PM de depositar lo recaudado por agua en Tesorería Municipal para que le corresponda a la comunidad un recurso mayor, sin embargo la comunidad no ha estado de acuerdo:

“El temor de la comunidad aquí es ese, porque eso ya viene de más atrás, pero aquí el temor es que dicen si depositamos nuestro dinero y por decir, se nos rompe como dice usted un tubo o se nos quema no sé, el arrancador, entonces vamos a ir a la cabecera municipal para ver si tienen nuestro dinero o nos pueden dar dinero en ese momento para poder reparar esto, entonces ¿qué tal si nos lo retienen? y pues que ahorita no tienen o equis cosa y nosotros estamos parados con nuestro problema del agua, entonces una de las cosas que es aquí, que por decirlo ahorita que viniera el bombero ¿sabes qué? se acaba de quemar la pastilla, se habla luego luego a una persona y a la hora o hora y media ya la está cambiando, entonces se resuelve así de rápido” (PC).

Respecto a otros temas se mencionan problemas como el desempleo y muy frecuentemente el déficit en atención en salud, el servicio que presta el centro de salud es calificado como muy deficiente y no se cuenta con acceso a medicamentos.

### **Otros comités**

La comunidad participa en otros comités como el de padres de familia del kínder, de la escuela, de la secundaria, del centro de salud, de obras, de la iglesia:

“Si, por lo regular aquí tenemos la costumbre de nombrar comités, por decir para las fiestas patrias que se acercan entonces se forma un comité para las fiestas patrias que es el 16 y aquí hacemos otra que es el ocho de octubre, entonces el comité que se nombra hace la del diez y seis y hace la del ocho de octubre en lo que es la relación a la fiesta del quince de septiembre y el ocho de octubre que es el aniversario de la comunidad, y para el seis de diciembre que es la

fiesta patronal también se forma otro comité y es el que hace pues todo el movimiento de juntar la cooperación y hacer lo que va a gastar” (PC).

Además de los comités, la gente participa en las asambleas, informa las fugas y denuncia anomalías, “aquí la gente es muy comunicativa y el otro día, la verdad, como hasta las 11, 12 de la noche me estaban tocando en su pobre casa y me dicen, oye ve a ver porque fulano está cargando agua, los está (robando), o sea ¿cómo es posible que se la estén robando en la noche?, y ya fuimos, pues nosotros como comité, pues fui a ver a mi jefe, o sea a mi presidente, mi secretario y les dije vamos a ver a fulano porque dicen que se está robando el agua” (CA-R).

### **Presidencia Municipal**

La Presidencia Municipal está conformada así:

“En la presidencia tenemos el ayuntamiento que está conformado por las... integrantes de...más bien por los que fueron electos, por elección popular, está el presidente municipal, síndico y seis regidores, siete presidentes de comunidad. Siete presidentes de comunidad, son seis electos por votación y uno electo por usos y costumbres (...). Ellos (los PC) son autoridad comunal, nosotros estamos siempre al pendiente de cuáles son sus necesidades, a ellos se les asigna un recurso. Si ahora ya son integrantes del cabildo, dentro de las sesiones de cabildo ellos tienen voz y voto también (...), para tomar decisiones dentro del ayuntamiento si tienen cierta jerarquía, porque bueno, tienen voz y voto, en el caso de Terrenate, por ejemplo, son siete presidentes de comunidad, seis regidores y un presidente municipal, entonces si tienen el 45% de la votación” (PM).

### **Presidencia de Comunidad**

Esta figura también se recuerda desde siempre, “Si, siempre ha funcionado el presidente de comunidad, que antes no era presidente de comunidad, eran agentes municipales y luego presidente auxiliar” (CMD).

“Pues me parece con el sueldo porque se ven comprometidos, ya teniendo un sueldo pues ya tienen que chambear y antes no había sueldo, cómo resolvía que los obligáramos a que trabajáramos también, así era de conciencia de cada persona, si yo estoy

trabajando sin sueldo, pero quiero trabajar le echo ganas ¿verdad?; pero ahora como ya hay un sueldo pues ya hasta se les puede exigir; pues tienen su sueldo pues por favor trabaja, ¿verdad?” (CMD).

Un tema sensible en la comunidad es el de la seguridad, anteriormente ese tema estaba a cargo del Presidente de Comunidad, era un cargo honorífico y todos los demás cargos también lo eran, incluyendo el de agentes de seguridad, actualmente la seguridad está en manos del Estado y del Municipio y frente a eso la comunidad se muestra inquieta, pues no cuenta de forma cercana e inmediata con ese respaldo en caso de requerirlo:

“Pues antes era diferente y la gente pregunta ¿no?, porque ya ahorita fue ya las cosas son diferentes porque cuando entraron, por decir ellos dicen él ganaba y ya pos decía esta es mi gente que va a trabajar conmigo de que va a entrar ¿no?, entonces en lo que es, en relación a la seguridad, en eso se enfoca la gente, pero ahora ya ve que es diferente, ahora en los cursos que nosotros tuvimos yendo para asesorarnos de lo que es para presidente, pos nos deslindaron de lo que es la seguridad, la seguridad le toca al gobierno del Estado junto con el presidente municipal pues del Municipio, entonces pues hora sí que nos hablan de la seguridad, nos hablan a nosotros, entonces la gente por ahí pos es como está un poquito inquieta no, que cómo es posible que el día que entraban pues traían todas sus policías no, pero pues le digo ya no es lo mismo de antes a lo de hoy” (PC).

El cambio se ve positivo en algunos sentidos, por ejemplo en el de la dedicación al cargo:

“Pues ahora ya hay una responsabilidad más grande porque además más allá, bueno decía tengo mi campo y me voy un rato a mi campo y ya en la tarde vengo a abrir la oficina no, entonces pos también tenía que apoyarse por ese lado, ¿no? cuida tu campo y un rato acá, ahora pues es más compromiso porque como ya está uno a sueldo, pos tiene uno que estar más pendiente de las cosas, tiene uno que estar pues al día más que nada, como le digo con la gente, con algún problema que haya con equis cosa que salir al estado que salir al municipio o así, aja entonces antes era voluntario” (PC).

En cuanto a la relación con el Cabildo la describen como buena, “sí, ahora ya son integrantes del Cabildo, dentro de las sesiones de Cabildo ellos tienen voz y voto también (...), para tomar decisiones dentro del Ayuntamiento si tienen cierta jerarquía, porque bueno, tienen voz y voto (...)” (PM).

Aunque se le evalúa más desde características individuales, incluso en la PM es leída como una figura que ayuda con la gestión, “también tiene que ver mucho la persona que esté en frente, porque si es una persona inquieta, que le gusta salir, ir a las dependencias, gestionar, moverse y todo, bueno ya es una ayuda al Municipio, porque ya la gestión viene por todos lados, de la comunidad y por parte de la presidencia” (PM).

Los candidatos se presentan a la elección por parte de un partido, pero no necesariamente hacían parte de él anteriormente:

“De la escuela a mí me invitaron, y esta re difícil salirte y ahí estoy no, ya pasando los días y platicando con mis hijos, con mi esposa les digo ¿cómo ven, nos animamos a jugar la candidatura?, dicen “pos si te gusta y si quieres jugarla adelante te apoyamos” a bueno ya tos con el apoyo de mi familia me decido, ya me decidí y me invitaron me decidí, y ya fui a darle la respuesta a los compañeros que me invitaron, no ¿saben qué? si sigue la invitación, acepto la invitación, entonces ahí fue donde en donde empezamos a trabajar porque político, político no, a mí me prácticamente (convencieron), más atrás tenía mi trabajo porque cuando uno gana más o menos para llevar la familia, pues no deja uno el trabajo por andar perdiendo más que nada el tiempo ¿no?” (PC).

Respecto a la relación con la PM, en este caso, el tema partidario queda relegado:

“Una vez que salimos electos él nos citó (el PM) a una reunión al Municipio, no, a su casa de campaña que él tenía porque todos salimos de diferentes partidos: salió del PAN, salió del PT, salió del PST, salió uno del PRI, salió del PRD y todos salimos y el salió también de otro partido, incluso del partido que él salió ni un presidente de comunidad quedó, todos fuimos de diferentes. Entonces este, cuando él nos citó, bueno pues nosotros claramente le dijimos pos ya salimos electos y la política pues yo creo que ya se quedó se quedó por tal” (PC).

Dentro de las funciones de los PC está la atención a la comunidad para lo que se requiera, problemas familiares, con vecinos, ayuda para el traslado de enfermos, para medicinas “Aquí para trabajos del pueblo que se necesita, obras que se necesitan aquí, es el que debe de cumplir para que lleguen las obras” (CMD).

“Estamos formando un plan de trabajo que ya estamos por terminarlo pero también pos se suscita que vienen algunas familias a verme pos cualquier cosa, salvo que por cualquier cosa no, problemas familiares no equis y por gente que viene a pedir apoyo y porque realmente a veces no piden nomas el apoyo económico, sino que hasta vienen a pedir un consejo, entonces eso es lo que uno viene realizando y checar pos como las escuelas, como el centro de salud que estamos un poquito mal a la salud también que es lo que hace falta también y pos estamos por acá trabajando ahorita” (PC).

En cuanto al manejo de recursos:

“Para manejar el techo financiero se forma un comité comunitario... ajá un comité comunitario entonces, cuando ya nos dan el aviso de que ya va a salir el programa, entonces nos enfocamos con el comité también para ver qué es lo... en qué es lo que se ve a... invertir, en qué obra o en qué y de qué manera, entonces cuando ya tenemos por decir ya programado eso, hablarlo con la comunidad a la comunidad, a la comunidad damos a saber, saben que pues llegó tanto de dinero y nosotros estamos ya estamos pensando en aplicarlo en esta obra y entonces decir se aplica en esta o les planteamos otra pero debe ser planteada hacia una asamblea general de comunidad. O sea aquí la presidencia de la comunidad se encarga de determinar en qué rubro se va invertir en que aspecto se va a invertir ya luego ellos (la PM) contratan la convocan y la hacen” (PC).

En cuanto al gasto corriente y los gastos de personal:

“Tenemos tres gentes, dos gentes más vamos a trabajar con otros este yo el presidente que soy yo, la secretaria y tenemos una muchacha que hace en el centro de salud y otra que acaba de integrarse a la biblioteca somos las personas que estamos este trabajando, aparte de los sueldos que tenemos como presidente y el personal, sale un gasto corriente que es el diez por ciento de lo que recibe el municipio igual mensualmente o sea el municipio recibe pos no se... por decir cien pesos no pos entonces de esos cien pesos le va a repartir todavía a Toluca, a El Capulín, Arriaga, Chipilo y Nicolás y Nicolás Bravo y entonces hace repartir el diez por ciento de lo que llegó para cada comunidad” (PC).

En cuanto al techo financiero:

“Ellos (cada PC) tienen un recurso asignado cada año, para obras de infraestructuras, normalmente dentro de las comunidades ellos se organizan con un comité de obras, se organizan y ellos discuten cuáles son su prioridades en cuanto a obras, se plantean en el

Ayuntamiento y en determinado caso, cuando se aprueba, ese recurso se asigna a hacer unas de las obras ahí. El presupuesto ya está asignado, ellos solamente deciden en qué se lo van a gastar ese dinero. Dependiendo por el número de habitantes, hay un presupuesto que señalan para el municipio y dentro de ese presupuesto hay un porcentaje que es a las comunidades y ese porcentaje se divide dependiendo el número de habitantes por cada comunidad” (PM).

La comunidad destaca algunos logros de los PC, “él (el PC) es el que gestiona, él es el que debe de gestionar para que lleguen obras, (para que) sean adoquinadas todas las calles, se han puesto banquetas, todo el pueblo tiene (las calles adoquinadas), todo alrededor hasta al último” (CMD).

La instancia de PC es reconocida como útil e importante para la comunidad “Claro, si no ¿quién nos va a tener que sobrellevar, quién nos va a tener que administrar, a quién vamos a recurrir si no es una autoridad?” (CA-R).

“El presidente es que apoya mucho a la comunidad en pues varios, pues en servicios, digamos, luego servicios auxiliares, digamos como enfermedades, luego en la noche hay un enfermo y no está el doctor, la doctora y los apoya llevándolos a Huamantla, o sea llevándolos, digamos a enfermos o en algún otro, luego ha habido problemillas familiares y por consiguiente, él va y arregla. Siempre se le da a saber primero aquí al presidente de la comunidad y ya de aquí el presidente pues nos apoya, y en el momento dice vamos a ver si se puede solucionar aquí, pues lo solucionamos y si no vamos a la cabecera a solucionar” (CA-R).

“Porque sí hay algunos arreglos, hay quienes pueden resolver, ¿verdad?, si no hubiera nadie, entonces estaría peor” (CMD).

“Yo pienso que ahorita como ya les pagan, ya tiene más una obligación de tener el cuidado qué es lo que necesita la misma comunidad, trabajar para la misma comunidad porque ellos si tienen sus gastos, su cuenta corriente para camioneta y su sueldo entonces si tienen derecho a que trabajen. Pues yo a mi criterio es que la presidencia de comunidad sirve para gestionar obras, del presidente auxiliar es su obligación, gestionar obras o de la misma comunidad y pues llevarnos, dijera quien, todos tranquilos” (CMD).

## **Rendición de Cuentas**

Se hace anualmente a toda la comunidad, adicionalmente, se debe hacer comprobación de gastos en la PM:

“Si, para eso si lo tienen que reportar, aquí en la tesorería del municipio, tienen que hacer su comprobación y en la comprobación se les pide un reporte fotográfico de gastos, facturas y cuando son algunos apoyos se les pide, uno les pide un oficio de solicitud de apoyo y un oficio de agradecimiento, por cada apoyo” (PM).

Aunque ya se mencionaron algunos problemas y soluciones, vale la pena destacar en este punto una sugerencia aportada por el PM respecto a la instancia de PC:

“A mi parecer deberían de tener más autoridad (los PC) dentro de sus comunidades en la toma de decisiones, porque normalmente se tiene la costumbre de hacer las asambleas y que la gente del pueblo decida qué es lo que se hace, ya sea, hacer acuerdos con la cabecera municipal; le puedo poner el ejemplo de Nicolás Bravo, ahí no se ha podido hacer mucha infraestructura porque los terrenos que hay para poder hacerlas, están a nombre de la escuela de la comunidad, entonces, uno de los requisitos que nos piden la mayoría, más bien, todas las dependencias, es que para poder hacer una obra, debemos de tener las escrituras a nombre del municipio, cosa que no nos hace dueños del terreno y mucho menos de la obra, mas sin en cambio, la gente no ha llegado a entender ese tema y ese ha sido un obstáculo constante, no poder construir o tener infraestructura nueva, por ejemplo, en Nicolás Bravo porque la gente se niega hacer ese... o sea a dar ese paso. Entonces ese siempre ha sido el obstáculo y bueno, el presidente de la comunidad lo expone a la asamblea y la asamblea (de la comunidad) siempre dice que no cede derechos a la presidencia municipal y es el obstáculo constante y creo que si el presidente de comunidad tuviera más jerarquía o tuviera más autoridad, debería tomar la decisión él solo, porque vamos, es para bien de la comunidad e informar a la gente de lo que ya hizo como autoridad” (PM).

## **Relación CA – PC**

Los entrevistados reportan que el CA y el PC trabajan conjuntamente, se reúnen cada semana para ver los problemas y resolverlos, el PC acompaña las labores de cobranza cuando se tornan difíciles y ayuda a resolver emergencias en el

instante que se presentan:

“Claro estamos de común acuerdo, incluso cuando el comité de alguna cosa que no pueda resolver se le dice al presidente de comunidad, sabe qué esto está pasando, cómo le hacemos, nos unimos y sacamos adelante el problema, sabes qué se me rompió la tubería en tal parte, hay que arreglarla. Claro, sino imagínese qué sería que no nos lleváramos o no estuviéramos relacionados con la presidencia, al rato yo necesito de algo y no coopero, no estoy de acuerdo con el presidente y luego vengo, "oiga sabe qué me está pasando esto alguna persona extraña llegó a mi casa quiero que me auxilies con tu gente de seguridad", aquí tiene que estar todo bien” (CA-R).

“Bueno el presidente nos apoya (al CA) en, digamos, cosas como ahorita del arranque, del arrancador que no funcionaba, él nos facilitó a conseguirnos el técnico porque realmente nosotros no sabíamos del técnico, nos consiguió el técnico, luego nos llevó a conseguir la pieza, en ese tipo de aspectos es lo que nos apoya y nos apoya también, le vuelvo a repetir en tema de que cuando hay que tomar la posición y hay que ir a clausurar, él nos apoya en ese aspecto, por lo mismo de la cobranza y eso, el presidente está, bueno, no es su obligación estar con nosotros, pero él va y está con nosotros, aquí se reunió la gente, con el comité y el presidente auxiliar (por PC) y anduvo para cortar el agua para las personas que no habían pagado” (CA-R).

## **Celebraciones**

No se hace ninguna mención a costumbres específicas relacionadas con el agua.

### **4.2.2 Municipio de Terrenate Localidad El Capulín**

#### **Descripción del sistema**

El sistema es de extracción desde un pozo, en la actualidad hay dos tanques, uno en la parte alta de la comunidad construido en 1992 y otro en la parte media desde el cual se abastece la parte baja:

“A nosotros nos toca martes, jueves y sábado a ellos (comunidad de Los Ameles) les toca lunes, miércoles y viernes, del tanque se ve que está más arriba ese es el que da servicio. Allí llega el agua, ahí ya se distribuye al almacén de aquí abajo. Una parte de usuarios está conectada a ese tanque y la mayor parte está conectada al tanque de abajo. El de abajo sí es nuevo, ese tanque es nuevo. De ese tanque



elevado se distribuye al tanque de abajo, la mayor parte de usuarios estamos conectados a ese tanque de abajo, del tanque de arriba son pocos entonces el agua del pozo toda llega a ese tanque de ahí pues los días que nos toca a nosotros se distribuye acá a la comunidad, cuándo le toca a los Ameles hay una válvula que se abre, tiene su propia válvula y ya su agua se va hacia los Ameles toda la que llega” (PC).

El sistema se compone de tres bombas operadas por dos bomberos “hay una persona encargada de las bombas que están aquí. De hecho ahorita son dos porque allá abajo donde está el pozo, son dos bombas y ahorita hay otra que casi a la mitad de su vida ahí. Ahí es una bomba que la saca del pozo a la cisterna, de ahí hay otra bomba que la bombea a media subida y de esa media subida hay otra bomba que la bombea hasta acá (al tanque)” (PC).

El siguiente gráfico muestra un esquema del sistema de agua:

*Ilustración 7. Localización del sistema de agua de El Capulín*



*Fuente:* Elaboración propia con el apoyo de la Comisión Estatal del Agua de Tlaxcala con información aportada en entrevistas y de la misma entidad.

Al principio la comunidad se organizó y a través de faenas construyeron las redes, actualmente se organizan en faenas para la limpieza de cisternas únicamente:

“Después cuando llegó el agua rodada de allá del monte, pues tuvo que haber reuniones tuvo que haber cooperaciones para... para la red o para los tubos que había que ir arreglar, ahora nada más pagando... pagando o con faenas, si se trata de ir a limpiar las cisternas nombran

una comisión, esta comisión le toca ir hoy a limpiar la cisterna del re-bombeo o le toca ir a limpiar las cisternas de allá arriba o... cualquier faena que se haga” (CA).

### **Cobertura**

El agua llega a cada casa tres veces a la semana, de una a tres horas al día, frente a esta cantidad en general la población dice estar conforme, sin embargo se presentan excepciones especialmente en tiempo de sequía pues debido a la ubicación de las casas, la presión con la que llega el agua varía y al llegarle a todos por la misma cantidad de horas, se percibe como injusta la distribución:

“Que hay veces que entre vecinos si nos medio peleamos porque a unos les toca para arriba o a los que les toca para abajo tienen más y los que estamos arriba no nos llega, entonces como es posible que les den dos horas a los de abajo y dos horas a nosotros, si ellos en dos horas pueden llenar hasta dos toneles y nosotros uno y pagamos igual” (CMD).

### **Cuota**

La cuota de pago mensual es de cincuenta pesos por familia y son 147 núcleos familiares, con eso se cubre el recibo de luz y el pago de un bombero pues el otro lo paga el ayuntamiento:

“Para el recibo de pago (de energía) es por hora. Si aquí bombean, por ejemplo, el comité del agua está bombeando 11 horas, los de acá, ellos (el CA de los Ameles) bombean 9, entonces llega el recibo, se suman las horas, todas las horas que se trabajaron y se saca cuánto sale cada hora, el precio de cada hora. Ya que se sacó el precio de cada hora, entonces sí se hace la cuenta a ver cuántas horas bombeaste tú, y cuantas horas bombee yo. Y es como se saca el pago. El ayuntamiento paga un bombero de acá, el otro lo paga entre la comunidad de los Ameles y acá” (PC).

El cobro se hace el primer y el tercer domingo del mes, si no se cumple en esas fechas se cobra una multa, el 100% de la población paga cumplidamente su cuota, en ocasiones se atrasan por situaciones particulares pero rápidamente se ponen al día.

Para gastos adicionales como el daño de tubería o de alguna de las bombas, se convoca una asamblea y se acuerda una cuota adicional:

“Pues si se llega a quemar alguna bomba preguntan a los del comité a donde van a comprar una bomba y ya nos avisan en una reunión, “miren se quemó esto y nos cuesta tanto, ¿cómo le hacemos?, nos cooperamos” o a ver si llega a haber un sobrante, cualquier cosa, pues ahí nos lo dicen y si llega a faltar dinero cuando hay sobrantes dicen lo tomamos de acá y luego, casi la mayoría ahora si se elegía a cooperar” (CMD).

En el caso de construcciones grandes como perforación de pozo, nuevas líneas y demás, en la junta se establece cuota por familia “Cuando se perforó el pozo de allá abajo la cooperación fue de \$1,628.00 en aquella ocasión” (PC-R).

## **Reglas**

Como ya se mencionó, el pago se hace el primer o tercer domingo del mes, si no se cumple con el pago cortan el agua y posteriormente se debe pagar una multa de 25 pesos adicionales y la reconexión que cuesta cien pesos. Con lo que se recolecta se cubre el gasto de energía:

“De los 142 núcleos, deben 5, entonces es muy poquito. Muchas veces la gente, se les ha enseñado, porque ya cuándo yo tomé cargo nos enseñaron los recibos de luz. Nada más échele usted \$50.00 pesos, son 142 y los recibos de luz vienen de \$6,000.00 de \$7,000.00 y son 2 pues nada más es para eso para pagarlos” (CA-R).

Existe un reglamento que fue redactado entre todos durante una asamblea y cada vez que se quiere agregar o modificar algo se convoca a junta y allí se toma la decisión “si no estuvieran esos reglamentos pues yo pienso que hubiera un poquito más de descontrol, porque hubiera gente más morosa vaya, ahorita uno que otro si se llega a quedar un mes o dos meses pero casi la mayoría van (al día)” (CMD).

Las personas entrevistadas manifiestan conocer la existencia del reglamento, su contenido y conocen sus deberes y derechos:

“que yo sepa sí, es lo que le comento, les comento que no me lo sé

yo al 100%, pero por lo menos lo que me toca a mí, como mis obligaciones y a la mejor hasta mis derechos, pues sí más o menos los sé y sé que hay un reglamento en el cual... pues nos estamos rigiendo de que, gente que llegue nueva que pida una toma, cuánto tiene que aportar... pues sí, todos esos, pues creo que se ha ido cumpliendo a lo mejor no sé, o sea no estoy muy enterada de que si al 100% pero... creo que sí se ha ido cumpliendo” (CA).

La única excepción que existe en el reglamento para el pago de la cuota mensual es el caso de las madres cabeza de familia, son las únicas exentas del pago, sin embargo algunas pagan por su propia iniciativa “acá las madres solteras no pagan, a excepción mía, yo si pago (ella es madre soltera), e incluso si son adultos mayores, mientras vivan los esposos pagan agua potable, solamente que quieran pasar los derechos a un hijo que viva con ellos y que no tengan familia, ya ellos no pagan” (PC-R).

Respecto a las nuevas conexiones, en Asamblea se acordó que pagaran lo mismo que había pagado cada familia por el pozo es decir \$1,628.00:

“Ahora cada persona que solicita una nueva toma de agua potable es lo que tiene que pagar \$1,628.00 y eso se queda de fondo, eso lo administra el presidente de comunidad los \$1,628.00, digamos si en un año hay 5 tomas de agua son \$1,628.00 por cada uno y esos fondos del tiempo que yo estuve (como PC) muchos registros y válvulas de acá de la comunidad ya estaban descompuestos y me autorizaron que se gastara para eso, para repararlo, bueno son \$1,628.00 más un tubo, que ese tubo igual sirve para cuando hay descomposturas o un tubo se llega a romper por cualquier situación, ya no hay problema, nada más se baja y se toma del almacén y se repara al momento” (PC-R).

Además de la multa de 25 pesos por el no pago y del corte, en las Asambleas se anuncia a los deudores:

“(respecto a alguien que no quería pagar), le dije a los compañeros, “Déjenlo, si no quiere pagar ya va a ser la asamblea, “Señor, pase usted al frente y enfrente de los compañeros (la comunidad). Es más, ni es mi negocio, si hasta me va a perjudicar a mí” Si los compañeros dicen “No, no lo cobre”, entonces se lo regalamos” (CA-R).

Para gastos extra se acuerda la cuota adicional en asamblea:

“Ahorita de las obras que tuvimos de cisterna se acordó en una de las asambleas que los que no habían dado la cooperación de los \$295.00 pues que se les hiciera corte”. En general los entrevistados hacen mucho énfasis en la existencia y conocimiento que se tiene del reglamento “ahorita que entren los nuevos compañeros (del CA) les vamos a entregar a ellos el reglamento, es más todos los usuarios saben” (CA-R).

### **Comité de Agua**

La primera forma de acceso al agua en la comunidad, era acarreándola desde un rancho cercano llamado “Los Ameles”, posteriormente se hizo un convenio con ellos y se construyeron dos tanques desde donde bajaba el agua por gravedad al Capulín, la comunidad entonces cooperó económicamente y con trabajo para hacer la instalación de la tubería.

En ocasiones enviaban pipas del Municipio, pero llegaban solo a la parte baja del pueblo, desde allí la acarreaban “para lavar la ropa iban al río como a 20 minutos caminando, en la comunidad del Molino corre un río, pues ahí iban a lavar la ropa, le estoy hablando 50, 60 años” (PC-R).

“Cuando no teníamos el pozo acá, a veces traían pipas o... y la casa de mi papá está hasta allá abajo, entonces nos tocaban dos viajes de botes, nada más, y había veces que, como el agua llegaba rodada, llegaba a la cisterna y de ahí la sacaban con botes, nos tocaban de a dos botes por personas que cooperaron, entonces era muy poquita... Ah y como le digo a mí sí me alcanzaba, la hacía rendir, sí me alcanzaba pero a nadie le alcanzaba. Sí, más antes entonces íbamos a lavar al río, el agua era... era lo peor ¿no?, había mucho problema le digo, cuando yo era auxiliar de salud, tuvimos muchos problemas de diarreas, de todo eso por la mala higiene por, por no haber agua...” (CA).

Posteriormente en 1992 se aprobó la perforación de un pozo propio y desde entonces se abastecen de él, queda ubicado en la Ranchería El Molino, hasta hace poco contaban con otra fuente que era agua rodada de un manantial ubicado en la Ranchería Las Sabinas, sin embargo desde hace una par de años ese ya no abastece.

El nombramiento del comité se hace durante asambleas:

“Quedamos en las asambleas y aunque no vayan a las asambleas se nombran y ya el presidente va a verlos y les dice, sabes qué a ti te toca, ser fiscal, por ejemplo, en este año, ya la gente les tiene que dar una respuesta si puedo o no puedo. Si dice "no" tiene que decir para cuando, “no pues de aquí para un año porque hoy tengo enfermo o... tengo trabajo fuera o no puedo, pero para de aquí a un año”, entonces se queda asentado, para de aquí a un año está puesto para este cargo. Entonces... pues... hay dos tres personas como siempre, que siempre se quedan en cooperaciones y quedan en faenas y casi no tienen participación... es gente muy apática que no le gusta participar, pero son muy pocos” (CA).

Los miembros del CA con tres personas “el secretario y el tesorero y un vocal que es el que nos está apoyando también muchísimo, ahorita afortunadamente nada más está el tesorero, el otro muchacho” (CA-R), adicionalmente el encargado de la bomba.

Entre las funciones del CA, además de cobrar, están las labores de mantenimiento “iban a hacer las faenas de limpiar las cisternas, de darle mantenimiento al tubo, incluso de enterrarlo...” (CA).

“Hay veces que no se alcanza y como comité, a lo mejor no mucho, pero si llega uno a poner algo y ya uno como comité, ¿si no hay de dónde? Y luego no, “nos falta tanto. No pues lo ponemos” ¿Cómo vas a quedar ahí? al ratito no paga uno viene la energía eléctrica vienen y les dan corte si no hay para pagar la energía eléctrica, ¡hay que pagar!” (CMD).

Tienen a su cargo también la cloración del agua y la capacitación del equipo elegido como CA para el siguiente periodo:

“Vienen a enseñarle al comité nuevo, les dan pláticas para ver cómo mantener ahorita la potabilizadora, el arranque del pozo que ya está el proceso si ya sabe y ya este comité que entre se nombra otro para el otro año y ese comité, el que va a entrar nuevo ya se nombra en una asamblea el nuevo y ya saben quiénes son entonces cuando ya entren ya tienen que venir aunque sea uno o dos tres meses antes a capacitarse con el comité del agua anterior que va a salir “mira, que se hace así para que se limpie la potabilizadora, que tenga mantenimiento” que esté limpio y así siempre se ha hecho” (CMD).

## Rendición de cuentas

Cada CA entrega sus cuentas anualmente, en el mes de abril, “de hecho creo que las cuentas se hacen, o sea hay un... como una lista de usuarios, algo así y sobre esa lista se hace el conteo, no pues sí somos tantos, es tanto que se recolecta cada mes, tanto es de luz, aquí vienen a dar su corte... “miren son tantos "cooperantes", tanto junté de cooperación, tanto me gasté, faltaron tantas personas de cooperar”, ese tipo de informes es el que se da” (CA).

“Si, la rendición de cuentas en una reunión con su corte de caja, cuánto pago de luz, cuánto pago de todo, si se llegó a descomponer la bomba, de cuanto nos tocó la cooperación a cada persona, así el corte de caja, para cuando entre el nuevo entre el nuevo sin nada (de deudas), están dejando las cuentas claras y claro nosotros aquí como cooperantes y vecinos de la comunidad tenemos que exigirle un corte a los del comité, pues se ven obligados a darlo y es como nos damos cuenta cuánto es de la reparación de una bomba, o algo que se llega a descomponer” (CMD).

Cuando se establecen cooperaciones adicionales, el CA saliente, sólo entrega al finalizar la recolección de las mismas, para que el CA que entra, reciba todo sin deudas o cooperaciones pendientes.

El principal inconveniente que tiene es con el CA de Los Ameles con quienes se comparte la fuente de agua:

“Hay conflictos con ellos, o sea siempre... hasta donde yo sé siempre ha habido conflicto con los de los Ameles, porque ellos no traen el dinero a tiempo para pagar la luz, porque si se descompone, ya se descompuso dos veces la bomba, no, no traen luego lo de la bomba entonces como... luego hacemos burla: El Capulín es como el hermano mayor, tiene que absorber todos los problemas y el ya nada más es como... el hermano menor ¿no?, ya nada más... recibe los beneficios, porque los de los comités desde cuando se hizo ese pozo, dicen los de los comités que invitaban a los de los Ameles: vamos y hablamos con el señor, vamos con los dueños de los terrenos para que nos dejen pasar la tubería, para que nos dejen plantar los postes; y estos señores nunca hacían nada” (CA).

Los conflictos con la comunidad de Los Ameles son conocidos por toda la comunidad, todos hacen mención de ellos y se dan principalmente por el pago

de la energía:

“A veces según ellos, que nosotros bombeamos más agua que ellos y que no se está pagando lo justo, que ellos pagan más. Luego a veces en composturas de bombas y eso ellos no quieren cooperar. Sí, sí ha habido problemas de esos. Bueno, al final lo que pasó es que ellos no trajeron el pago y el comité de acá pues se tuvo que mover. Consiguió dinero prestado y todo eso para pagar el recibo. Lo que nosotros les comentamos es que acá nosotros tenemos reglas y nosotros no le podemos decir a la ciudadanía “me cortaron la luz” porque van a decir “¿Por qué te la cortaron?, si yo te estoy pagando a tiempo” ¿Con qué cara los vamos a ver nosotros entonces? Pues el comité ya se dio a la tarea de conseguir dinero prestado para ya pagar ese recibo y ellos trajeron después el dinero y no completo, nada más alguna parte y ahorita la verdad ya no le he comentado al comité si ya le liquidaron. Así como esos problemas han ocurrido otros y así” (PC).

La comunidad reconoce en el CA una autoridad, reconoce sus logros y lo valora como una autoridad propia:

“Entonces creo que ha habido mejoramientos, han puesto válvulas, han puesto... ¿qué más? ¿Qué más han hecho?... un comité hizo las tapas de los registros, le digo cada comité ha tratado de hacer lo propio y ha habido mejoras. Es importante (el CA), porque... para empezar es como un...una autoridad aparte, muy aparte de comunidad. O sea que si uno tiene algún problema del agua, pues primero está el comité del agua, ya solamente que sea muy fuerte es como llega uno con el presidente de comunidad y a su vez a la presidencia municipal” (CA).

Las autoridades también valoran la labor que desempeña el CA “yo, la verdad mis respetos para ellos, fue un comité muy activo nada más fue de trabajar mucho” (PC-R). “Ahh no, de que funciona, yo creo que es esencial, es esencial ¿Por qué? Porque como ya lo viví, definitivamente se requiere” (CA-R).

## **Problemas**

Hay tres problemas a los que se hace referencia, el primero de ellos es la sequía, como ya se dijo, reciben normalmente agua tres días a la semana entre 1 y 3 horas cada día pero en época de sequía es mucho menos y en ocasiones ni siquiera una vez a la semana llega, adicionalmente, por encontrarse la población



ubicada en una topografía muy accidentada, las pipas no suben:

“Ahorita por ejemplo los días más secos y donde se escasea casi le digo que no abastece, es ahorita en febrero pero más marzo, abril y un poco mayo. Es cuando más, más, más falta el agua que... pues a veces porque algunos creo que no les llega el agua y pues como vienen a las reuniones aquí lo dicen. Y pues creo que el comité trata de darle solución” (CA).

Frente a las sequías las soluciones son pocas:

“Mucha gente manda por pipas u otros van a acarrar desde el río, pero sí, sí es carito, se me hace como unos de 500 a 800 el viaje, no sé exactamente, pero sí, sí es caro. O cuando le digo, cuando ya no alcanza pues nos vamos a lavar al río o... casi es lo más, porque agua y hay poquitos ahí les dan de tomar a los animales pero sí...” (CA).

El segundo problema es respecto a su relación con la comunidad de Los Ameles:

“Hemos tenido muchísimos problemas con los vecinos de ahí de los Ameles, una ocasión hasta nos demandaron con derechos humanos y nos llevaron allá a Terranate y como les decía yo “Es que no es cierto y aquí están los papeles aquí están las cuentas”. Vimos un Ingeniero que había venido a trabajar acá y que íbamos a meter la bomba que teníamos nueva ahí. Me dice él “No pues no podemos meterla porque necesitamos checarla”. Llevaba 12 años guardada, la bomba. Eso había que hacerle, eran \$600.00 pesos e hicimos los cálculos de todo, nos tocaba de \$6.00, \$7.00 pesos. Pues por esos \$6.00, \$7.00 pesos nos hicieron tanto alboroto que no querían pagar los señores de allá (de Los Ameles) y como no querían pagarlo pues les cortamos el agua y no les dimos. Entonces fueron a denunciarnos allá ante Derechos Humanos, vinieron y les explicamos “Aquí dice que tienen que pagar usted la luz, pagar lo que usamos por partes iguales”, nosotros no les estamos cobrando más. Yo creo que los señores no entienden que aquí y a donde vayan tienen que pagar sus servicios. De Derechos Humanos les dijeron ahí que no, que lo que les estábamos pidiendo era justo. No nos estábamos extendiendo (por excediendo), ni nada” (CA-R).

La solución que ha planteado la comunidad frente a esta situación es separar completamente la fuente y con ello los costos, esta iniciativa es la que fue aprobada por todos, al respecto, finalmente el tercer problema al que hacen referencia los habitantes tiene que ver con la propiedad del terreno en donde se ubica el pozo del que extrae agua la comunidad, la extracción está a nombre de

la comunidad, sin embargo el terreno en el que se encuentra es de una familia:

“Yo fui a CONAGUA a asesorarme y me dijo que sí, que efectivamente nosotros éramos los acreedores a sacar el agua pero si el dueño del terreno tiene una de permiso pues ese pozo se tiene que cancelar que si el dueño estaba ahí en su pleno derecho de decir “Sabes qué, pues ya, hasta acá”. Fui a platicar con el señor y me dijo “mira, yo te voy respetar y voy a respetar con la comunidad hasta que yo me muera, pero no sé si el día de mañana mis hijos quieran seguir dejándoles el agua” (PC-R).

Después de estudiar varias opciones, como comprar el terreno al dueño, buscar otro pozo, entre otros, se hicieron varios acuerdos y finalmente se hicieron estudios, cavaron un nuevo pozo y lo equiparon, sólo falta la última verificación de calidad para ponerlo en funcionamiento, estas obras se hicieron con recursos del CA, con cuota adicional por parte de la comunidad y con el techo presupuestal de la PC:

“Por la CONAGUA, aporta el municipio y aporta la comunidad. La aportación de la comunidad la sacamos con cooperaciones, la aportación del municipio fue gasto corriente y ya la aportación de CONAGUA; en el transcurso de 3 años, hicieron (la comunidad) varias cooperaciones para terrenos, para estudios, tanque de almacenamiento” (PC-R).

### **Otros comités**

La comunidad participa en otros comités como el de fiesta patronal, fiesta patria, santo jubileo, de obras, de salud, de la iglesia, de computadoras y el de padres de familia, todos ellos honoríficos, en algunos casos las personas se mantienen en el cargo hasta por seis años.

Además de esos comités la comunidad participa en las asambleas y este espacio se reconoce como importante para la vida comunitaria:

“La participación la tienen las asambleas cuando hay, son puntos a tratar que no son de mucho pues nada más a toda la comunidad y a tratar los puntos que se van a tratar, analiza uno y se toman la decisiones, los acuerdos, tipo de que sale uno descontento, si sale bien, si son útiles para dialogar lo que se va a hacer con cierto tema o este, cualquier cosa que llega a la comunidad, que cómo se va a

aplicar, que dónde se va a aplicar. Sí o sea sí es correcto que si, todos participan, todos hablan, no hay ninguna distinción de nadie el que habló, habló y el que no, algún motivo pues casi la mayoría si, si participan en hablar o sea hay diferentes opiniones y ya sobre de las diferentes opiniones, nosotros vamos a hacer esta o esta se analizan entre tres o cuatro opiniones y ya de ahí se lleva a cabo” (CMD).

“Yo como ciudadana he participado mucho con los presidentes de comunidad... les ayudo a sus esposas como presidentas del DIF, en aquel entonces, a hacer cualquier tipo de gestión a trabajar con la gente, hay otros, con otros presidentes que le digo he sido por ejemplo del comité de las computadoras, trabajábamos... siempre con el presidente de comunidad... ¿de qué otra cosa?... pues para alguna obra... siempre... siempre y cuando el trabajo del presidente sea enfocado hacia la ciudadanía y para mejorar... por mí estoy dispuesta a apoyarlos solamente cuando como que no es que estén totalmente en contra, simplemente como que veo que las cosas no son tan... tan claras o tan reales es como pues no, no me parece o no me adhiero al trabajo, pero si no... Pues sí me gusta trabajar con ellos. (En las asambleas) si, la ciudadanía... está más en contacto con los comités y con el presidente de comunidad, a su vez el presidente de comunidad tendrá elementos para... para llegar a la presidencia municipal y decir me falta esto o propongo esto. Pues su principal función (de la comunidad) es venir a las asambleas, quien viene a las asambleas, como que crea derechos ¿no? Si yo voy a la asamblea, me entero y entonces ya tengo bases para yo hablar y si hay una gestión y me invitan, pues, casi siempre se vocea, hay estos proyectos, quieren venir, apúntense, entonces... la gente acude. Todos tienen la libertad de hablar... pues por ejemplo a veces los más mayores ya no escuchan bien... se les da su espacio también para que hablen... sí y a veces unos dicen una cosa y otros otra pero pues se trata de sacar lo mejor ¿no? como siempre en un reunión, pues sí sale uno todo... todo mal ¿no? pero trata uno de que, de que no se rompa” (CA).

### **Presidencia de Comunidad**

La comunidad recuerda que la elección por voto en urna se hace desde hace 9 o 12 años “Antes era por asamblea...y gratis. Realmente no tengo el dato de a partir de cuándo empezaron a pagar, pero anteriormente no, porque inclusive yo me acuerdo que los elegían acá por asamblea y no querían quedar, decían “No es que no, tengo trabajo, no puedo” (PC).

La aparición de partidos es más reciente aún, a quienes se entrevistó no

mostraron filiación por ningún partido en particular

“Yo era simpatizante del PAN pero no tenía ninguna relación en el partido, iniciamos una campaña en la comunidad visitando casa por casa a la gente platicándole cuales eran nuestras propuestas e inquietudes para la comunidad durante el periodo y bueno, fuimos afortunados. En mi caso cuando yo jugué solo fuimos tres las personas que jugaron fue un señor por el PS, fue muy chistoso porque su hermano compitió contra él por el PRI yo creo que eso me favoreció demasiado y yo por el PAN, yo saque 142 votos el que me siguió saco 112 y el del PRI no sé, creo como 30 y tantos” (PC-R)

Respecto a las funciones, la comunidad reconoce la PC como la persona encargada de organizar a la comunidad “llegamos a acudir cuando hay una asamblea o casi cuando hay una asamblea, convoca la presidenta o quien esté, los convoca que para formar comités o si o para obras o así” (CMD).

También es buscado para que medie en problemas con vecinos, para actas y para que los represente en otras instancias, información de la cual está muy enterada la comunidad:

“Cuando se tiene un problema, digamos con una persona que ha pedido mi casa o así, o que me faltó al respeto y yo sin llevarme con él me dijo algo y yo por no seguir el conflicto pues yo vengo a la autoridad “oye, ven a traer a fulano por que me faltó al respeto, no me llevo con él si pasa eso” y como cuándo se muere un difunto, un familiar pues viene uno a ver al presidente “oye ¿sabes qué? ya murió mi familiar” y el presidente tiene ir a Terrenate a levantar un acta de ensimación (por exhumación) para dar sepultura y él que nos dé el permiso del panteón para enterrarlo. Por eso precisamente tenemos un presidente de comunidad para que vaya a los cabildos que hacen en el municipio, en la cabecera y ahí se tomen los acuerdos para trabajar” (CMD).

El procedimiento para uso de recursos lo explica en detalle la presidenta de comunidad que acaba de terminar su periodo:

“Hay varios criterios y son dos importantes, el primero checar que la apertura programática bueno, que la idea que tenga la comunidad o el presidente entre dentro de la... de la cintura programática, porque no cualquier obra entra como ahí en este Fis. El Fis es el techo financiero. Nada más es para dotación básica, como el drenaje, agua

potable, comunicación, escuelas, centros de salud. Digamos si yo quiero, por ejemplo hacer otra presidencia de comunidad, no lo puedo hacer con ese recurso, a lo mejor lo puedo hacer con un ajuste trimestral o con el gasto corriente pero con el FIS no. Eso no depende de mí, depende del presidente municipal que tenga la buena voluntad de querer destinar un recurso para la población ¿no? En primera, la otra es que la asamblea esté de acuerdo, porque la presidencia de comunidad pareciera que tiene la autoridad suficiente para decidir, pero no, acá en la comunidad no, la costumbre es que la comunidad decide (...) Se tienen ciertas propuestas, a lo mejor dos, tres propuestas y se van a votación y la que tenga mayor votación es la propuesta que... es la que se queda (...) El techo financiero se puede utilizar de dos formas. De forma directa que le llaman o por contrato, por contrato es contratar a una constructora que venga y lo haga. En el cabildo del primer año hubo un acuerdo que tuvimos para todas las comunidades en que se percibe el 10%. El 10% es que el municipio compra los materiales y los beneficiarios tienen que aportar mano de obra. Eso nos beneficia a nosotros y a la población porque se puede incrementar la meta, se reducen los gastos a la mitad si el beneficiario te pone mano de obra, ya te estás ahorrando la mitad del recurso entonces eso fue lo primero. Ver a los beneficiarios si estaban de acuerdo de poner o no ellos la mano de obra porque hay gente que sabe acá, que sabe de albañilería y no tienen ningún problema porque ni es, ni diez días a lo mejor si tiene un trabajo muy grande pues termina en cuartitos haciéndolo él pero si no, tiene que pagar algunas personas y ya así, si, ese es el planteamiento de que incrementemos nuestra obra, ahora, nosotros hacemos con el 10% o sea de todo el techo financiero digamos en el primer año nos fuimos con \$50,000.00 pesos pues \$25,000.00 se agarraron para administración directa, \$25,000.00 se compraron de materiales pues ya la mano de obra les correspondía a los beneficiarios, el resto se contrataba a una constructora, obviamente la presidencia de comunidad al no tener una representatividad jurídica, la única que la tiene es el municipio, el municipio es quien contrata la dirección de obras pero nosotros intervenimos en la supervisión, supervisión de checar los este, checar que los proyectos coincidan, los precios el catálogo de conceptos y todas esas situaciones. Solamente es una representación administrativa. Que la obra se haga, que los precios no estén elevados” (PC-R).

Otras funciones de la PC son:

“La ejecución de recursos, la ejecución de obras, cuando era temporada de eventos, que el día de la madre, que el día del niño pues organizarnos como se iban a realizar esos eventos, de qué forma se iba a hacer con qué dinero se iba a hacer y algunas cuestiones ahí,

que en el municipio surgían problemas, ahí no tanto de una comunidad en particular sino a nivel municipio, nosotros tenemos que discutir esos temas” (PC-R).

Respecto al Cabildo, se afirma que la participación es igualitaria y que no hay distinciones:

“Ni por ser mujer, ni por ser a lo mejor de una de las comunidades más pequeñas, El Capulín es una de las comunidades más chicas, somos la segunda comunidad más chica en el municipio, la más pequeña es la de los Ámeles y luego de ahí seguimos nosotros, no hubo discriminación por ser comunidad pequeña, todos iguales” (PC-R).

En la labor de los PC se reconocen varios logros:

“El problema es que hay un techo financiero que llega y pues lo destinan para una cosa y ya no para hacer otra, es muy poco el recurso que le llega a la comunidad y casi la mayoría se invierten en obras como calles, guarniciones, drenajes, centro de salud, alumbrado público dependiendo las necesidades” (CMD).

“Otro presidente de comunidad hizo las presas de oxidación, que por ejemplo antes... pues teníamos el drenaje o no teníamos drenaje, simplemente y como le digo había muchas enfermedades y ahorita pues todas esas cosas han ayudado, ahorita lo de la limpieza, igual el mantenimiento de las plazas de oxidación pues es un avance”. (...) La cisterna que se hizo ahí fue de cooperación con techo financiero, porque lo del pozo, pues nada más fue el pozo y la potabilizadora, pero la cisterna la hicimos... pues digo la hicimos porque fuimos todos ¿no?... compramos el terreno en donde está la potabilizadora, tenían un pequeño terreno pero faltaba más y faltaba escriturarlos, ahorita no se tiene la escritura pero ya está en trámite. Entonces, se cooperó para el pedazo ese, se cooperó para comprar el terreno de la cisterna, se cooperó para hacer las cisterna... y pues sí creemos que, ahora sí, mientras que el presidente quiera trabajar y nosotros pues, no nos pida tanta cooperación verdad, pero... sí estamos o hemos estado en la disponibilidad de apoyar” (CA).

La valoración de esta instancia por parte de la comunidad es positiva,

“Sí, sí es muy necesario que esté alguien representándonos porque bueno, casi no cualquier papelito pero hay gente que tiene más estudio, más preparación, que una constancia, que cualquier papel que, sí es muy... importante (...) Pues nos han ayudado en diferentes, nos han solicitado paquetes de apoyos, viviendas o cuando hay

diferentes tipos de apoyos pues la verdad si apoyan a la comunidad. (...) Todo se va viendo aquí en la claridad que van trabajando tanto el municipal como el auxiliar, sí se notan las obras” (CMD).

“Yo siento que casi por lo menos con los que yo he trabajado siempre hay una buena relación... pues los trabajos, yo siempre he dicho que si no se trabaja en conjunto, pues no se puede trabajar, entonces, ahorita, por ejemplo de tres presidentes... de tres o del que está hacia atrás... he visto, muy buen... muy buen trabajo... como que hay comunicación, hay unos que han trabajado mucho o será no sé por qué pero... hay unos que gestionaron por ejemplo la carretera, llevábamos muchos años sin carretera... y que yo sepa también fue de gestión de gente más allá, más arriba, pero sin los presidentes de comunidad y eso que a veces que una firma o que algo, pues a la mejor no se hubiera dado (...) cada presidente ha puesto, yo siento, lo mejor de sí ¿no? para representar” (CA).

“Para nosotros sí, porque un pueblo sin presidente ¿qué sería? ¿A quién veríamos para algún problema? tan solo personal, como de la comunidad si no que es necesario porque tienes cerca a alguien que nos encabece en una comunidad. No vamos tan lejos, en una iglesia tiene que haber gente que sobre lleve la iglesia si no ¿cómo sería? ¿no tiene algún representante? Nada, y ¡un pueblo sin presidente no es nada! Entonces si tiene que ser así” (CMD).

“Es una figura útil porque siento que es la instancia más cercana a los ciudadanos. Les resuelve el día a día a lo mejor, es más difícil que el presidente municipal pues atiende por el hecho que en sus actividades tiene que atender a muchas comunidades, pero todos los días cualquier queja o incluso observación pues la pueden hacer ahí (en la PC)” (PC-R).

## **Rendición de cuentas**

Se hace anualmente posterior a la rendición de cuentas del PM:

“Me tocaba rendir informe de gasto corriente, del techo financiero, de recursos propios, que dentro de los recursos propios pues entran lo de las tomas de agua y algunos pequeños recursillos que entran de la comunidad, de que los vendedores, de que alguna cooperación, que a lo mejor me encomendaban a mí, era el corte que se daba” (PC-R).

## **Relación CA – PC**

En general los CA y las PC han trabajado de forma coordinada, como se ha invertido bastante en el tema de la gestión del agua en los últimos tres años, la

labor ha sido conjunta, “entre el presidente y el comité del agua potable se ponen de acuerdo y convocan una reunión y dicen “se descompuso una bomba, pues que cuesta la reparación siete u ocho mil pesos, somos tantos usuarios, hagan la cuenta de a cuanto nos toca y ya tenemos que pagar” (CMD). “Cuando se les complicaron las cosas (al CA) pues si venían y me buscaban o iban a su casa, andábamos desde las 7:00 de la mañana tocando puertas e invitando a los ciudadanos que cooperaran, si así son todos (los CA) al 100% y entregaban cuentas ellos” (PC-R).

### **Celebraciones**

No se reportan costumbres, celebraciones o ceremonias relacionadas con el agua, solo una persona hizo una mención al respecto:

“No pues nada más que cuando se estrena el pozo, que se hace la fiesta, que porque ya tenemos agua y que... cuando llegó el agua de allá arriba hasta la imagen de la virgen, por ahí está en una foto que llevaron a la virgen allá al depósito del agua, cuando pasa la procesión la detienen ahí para pedirle a Dios por el agua... pues es eso lo que más, lo que más se hace, sí” (CA).

#### **4.2.3 Municipio de Huamantla Localidad Los Pilares**

##### **Descripción del sistema**

El sistema es de captación superficial o de agua rodada, el agua fluye de un manantial ubicado en una zona en la falda de la montaña “La Malinche”, zona a la que los habitantes conocen como “*los escurrimientos*”, hace aproximadamente cuatro años hubo un derrumbe en la zona del manantial que provocó la desaparición de la salida fija del agua y esta empezó a brotar “por donde quiera” (CA), desde entonces se identifican dos grandes veneros llamados la “*Conchita*” y el “*Temazcal*” y tres pequeños escurrimientos que se encuentran o no dependiendo de las diferentes épocas del año, desde allí se conectan las mangueras que dirigen el agua a siete tanques reguladores y desde allí a un tanque superficial desde donde salen las líneas de distribución.



El sistema funciona de forma similar desde 1,950 aproximadamente aunque se han ido haciendo adecuaciones; la construcción de los tanques se hizo para menguar la velocidad con la que bajaba el agua, para que el agua tenga “donde respirar” (CA) y evitar así el daño de las mangueras y tuberías; desde el tanque se distribuye el agua para la población a través de tubería que lleva el agua a cada una de las tomas de las casas, estas tomas son por casa, por terreno y no por número de familias que habitan el terreno, presentándose casos en los que de una sola toma dependen hasta cuatro familias.

El siguiente gráfico muestra un esquema del sistema de agua:

*Ilustración 8. Localización del sistema de agua de Los Pilares*



*Fuente:* Elaboración propia con el apoyo de la Comisión Estatal del Agua de Tlaxcala con información aportada en entrevistas y de la misma entidad.

Con mayor o menor detalle la población sabe cómo funciona el sistema, dónde se ubican los manantiales y los tanques y el mantenimiento que requiere el sistema, esto, probablemente, debido a su participación en el cuidado y funcionamiento del mismo.

Para gastos extraordinarios como la reparación de un tubo, se establecen cuotas: “Pero cuando se llega a romper un tubo o a qué sé yo si se coopera uno entre

todos para comprarlo, para que no se desperdicie el agua” (CMD), en cuanto a inversiones mayores como reemplazo de tubería o cambio de mangueras, entre otros, la comunidad, en asamblea, acuerda una cuota por familia, la última se recogió hace siete años y fue de doscientos pesos, actualmente, se está recolectando de nuevo una cuota igual para la compra de tubos y otro material que permita encauzar el agua de los veneros de una forma más segura, se espera que la siguiente cuota se pida en “diez o veinte años”.

### **Cobertura**

Como ya se mencionó, el agua llega a cada una de las tomas proveniente de líneas de distribución diferentes, cada línea distribuye a un número diferente de tomas determinado por su ubicación geográfica que cubre las siete secciones en las que se divide la comunidad, así, generalmente se cuenta con agua las 24 horas durante todo el año.

Por su parte, en época de sequía, algunas zonas cuentan con agua sólo tres veces por semana y otras más pueden llegar a pasar a una o dos semanas sin recibir agua, en esos casos llenan sus cisternas mediante pipas que se envían desde el Municipio gestionadas por el Presidente de Comunidad. Cabe anotar que el uso de cisternas es generalizado pues el Municipio ha hecho llegar ayudas para este fin en varias ocasiones.

### **Reglas**

La única regla explícita, clara y compartida por toda la comunidad es la del cumplimiento de la faena, en cuanto a nuevos núcleos familiares que se establecen en la localidad, no deben pagar la conexión al sistema, sin embargo, deben comprometerse con asistir a la faena que le corresponda de acuerdo con la sección en la que viven y en caso de no poder hacerlo, a conseguir a alguien que lo haga por ellos “el chiste es que esté cumpliendo con sus faenas, con lo que les diga el comité y así ya se les puede dar el agua” (CMD).

## Faena

Por ser agua rodada, no hay cuota monetaria de pago por el servicio y el pago se efectúa a través de la realización semanal o quincenal de faenas que consisten en la limpieza de los escurrimientos y veneros los cuales se encuentran al aire libre y por tanto están expuestos a la caída de hojas, de ramas y de otros materiales que hace que se tape la entrada a las mangueras y se desvíe el curso del agua. Otra labor es la limpieza del sendero por donde pasan las mangueras para que no se llene de arbustos o maleza que las puedan afectar.

Las faenas se organizan por calles, cada calle cuenta con un encargado que se responsabiliza de organizar su grupo, van entre cinco y seis personas cada semana así que cada calle se divide en grupos de cinco o seis, uno por familia, cuando pasan todos, continúa la calle siguiente. En ocasiones y por circunstancias asociadas a lluvias principalmente, deben acudir ocho o diez personas porque el trabajo es más intenso.

Así, cada grupo de personas debe acudir a la faena una o dos veces por año, es una jornada que empieza a las ocho de la mañana y termina a la siete de la noche, debido al difícil acceso de la zona, razón por la cual sólo acuden hombres a estas jornadas, cada trayecto implica caminar tres horas y media y el trabajo en los veneros es de aproximadamente cuatro horas más:

“Tres horas y media caminando y allá otras cuatro trabajando, a darle y luego de allá para acá otras tres horas y media caminando, nos estamos botando siete horas de camino” (CMD).

Los miembros de la comunidad acuden a su respectiva faena de forma regular y cuando no pueden asistir por una circunstancia de fuerza mayor, pagan a un peón para que cubra su turno, aunque esto ha sucedido muy pocas veces, en otras muy contadas excepciones pagan entre cien y doscientos pesos al comité para que sean ellos los que contraten a alguien, esto no es una norma explícita del comité pero es lo que han hecho en las ocasiones en las que se han presentado este tipo de situaciones.

## Comité del Agua

El comité existe desde que la comunidad creció y se asentó en el territorio durante la segunda mitad de la centuria de 1900, cuando fueron ya varias familias decidieron organizarlo, principalmente, para mejorar la forma de hacer llegar el agua a las casas; anteriormente era acarreada con burros y cántaros desde otro venero llamado “*La Joya*”, en este lugar las señoras iban también a lavar la ropa y acarreaban lo que podían, sin embargo era poca agua y no alcanzaba para todos. Posteriormente los bisabuelos de los actuales habitantes, empezaron a encauzar el agua a través de “*pedras en caño*”<sup>17</sup>, años después, sus abuelos respetaron el curso de esas líneas pero hicieron el reemplazo de ese sistema por mangueras y tubería.

En cuanto al mantenimiento de los nacimientos de agua, se contrataba un “atopile” encargado de cuidar que los nacimientos no se taparan, esta persona debía permanecer toda la semana en los veneros y bajaba una vez a la semana por su pago.

Con la realización del trabajo entre todos para poner mangueras y tubos, alrededor de 1960, decidieron organizarse para hacer el respectivo mantenimiento y desde entonces se conforma el comité del agua, la comunidad se reúne y reunidos en asamblea nombran presidente y secretario, después por calles, los habitantes de cada una nombran, en asamblea por calle, al responsable del agua quien se encarga de organizar los grupos en su calle que acudirán a las faenas y de reportar daños, fugas y fallas del sistema en su calle, “primero se escoge el presidente, después ya el secretario y ya después por calles” (CMD).

Presidente y secretario son postulados por la comunidad durante la misma asamblea, se busca que todos pasen por el cargo para que “vivan en carne propia los problemas que se puedan presentar” (CA), el único requisito es que lleven

---

<sup>17</sup> Es un tipo de canalización que consiste en la unión de piedras en forma de cuña o canal por el cual se transporta el agua

viviendo en la comunidad al menos un año y son nombrados únicamente hombres, por lo general cuando se sugiere a alguien, el postulado acepta y permanece en el cargo 3 años, los mismos que dura en Presidente de Comunidad en su cargo, anteriormente el cargo era por un año.

Aunque no se cuente con experiencia previa en el comité, al exigir que viva en la zona hace un año al menos, se busca que la persona designada aprenda pronto a manejar la zona, cuando hay dudas el comité anterior las resuelve y en algunos casos “que no puedo hacer una cosa, pues con las personas mayores voy y les pido opinión o les digo (pregunto) cómo se le puede hacer” (CA).

El comité se encarga de programar las faenas con los encargados de cada calle, con ellos mismos se encarga de reparar o resolver las dificultades en cada calle, de recibir los reportes por daños en las líneas de distribución o en cualquier parte del sistema, organizar la reparación de esos daños (comprar materiales, constituir un grupo que vaya a hacer los arreglos, solicitar recursos), clorar el agua desde el tanque y de, cuando así lo determina la asamblea, recolectar la cuota extra mencionada anteriormente.

### **Rendición de cuentas**

Cuando se dejan los cargos del comité del agua, “se entregan al nuevo comité y en asamblea, las cuentas de lo que se gastó, cómo se gastó y para qué sirvió” (CA), se trata de un corte de caja en el que se dice “esto se compró, en esto se gastó, aquí está las notas” (CA) y a lo largo del periodo se realizan reuniones bimensuales con toda la comunidad, en ellas el comité informa “cómo está el agua, qué problemas teníamos con una o dos personas que no querían ir a la faena, qué hacíamos” (CA-R).

Así mismo, cuando la comunidad lo solicita, se hacen reuniones extraordinarias en las que se puede pedir aclaración de gastos o de actividades relacionadas, estas pueden ser “cada medio año o como el pueblo lo requiera” (CMD), a estas y todas las demás asambleas acude “entre el 70 y el 80% de la población, no

acude el 100% por ocupaciones o dificultades en el desplazamiento” (CA-R) pero, si no van, envían a alguien.

En general, el comité del agua cuenta con aprobación por parte de la comunidad, se valora su labor y se la considera útil, hasta el momento todos los que han pasado “han servido”, “son útiles” y han cumplido con sus funciones, únicamente el anterior estuvo en el cargo sólo un año pero por situaciones personales y no relacionadas con su desempeño, “lo mejor es que todos jalamos y todos apoyamos al pueblo porque si no del comité, no hay un apoyo para ver que haya agua, nunca va a haber” (CMD).

Así mismo la comunidad cumple con sus funciones y esto es reconocido por los comités y por los mismos habitantes:

“Si ha trabajado la gente, si apoya, vaya, en esa instancia si apoya (refiriéndose a la instancia del comité del agua), (si se pide) una cooperación para ir a darle el mantenimiento a alguna fuente, a cambiar tubos, (la comunidad responde) si, tengan y órale, eso sí ha funcionado” (PC).

## **Conflictos**

Al parecer, en cuanto a lo relacionado con el propio sistema, existen dos problemas principales, el primero es que no se conoce bien el trazo de la red lo cual dificulta las reparaciones y la identificación de las fuentes de fugas:

“Otra cosa es la red del agua aquí dentro de la comunidad es un problema, ya no se sabe ni cómo está, ya no se sabe... ya tiene... no estoy bien... 30 o 28 años... la red y más. No está bien el sistema tocante a la red” (CAR).

Esto se refiere a que después del tanque, no se sabe bien por dónde va cada línea, se sabe cuál línea abastece cada sector pero no su trazo exacto.

El segundo gran problema es la parte del sistema que aún funciona con mangueras:

“el agua sí es suficiente pa´ la comunidad (...), no más que por falta de material y apoyo... pues... los tres gobiernos no nos apoyan en nada... hemos ido remendando ahí... la tubería (se refiere al sistema de mangueras con el que se lleva el agua desde los manantiales al tanque), es el gran problema” (CA-R).

“(...) si seguimos poniendo mangueras, se rompen, se cae una piedra y (...) entonces ese es el gran problema, que ponemos manguera, un año nos dura y ya se rompió en dos tres partes y ahí quedó...” (CA-R).

En cuanto al abastecimiento, aunque no es generalizada la situación, también hay algunas dificultades:

“En tiempo de secas si es un poquito, aquí en la ranchería pues no, pero más para abajo, sí ha habido quejas de que les falta el agua y si es una casa donde viven dos, tres familias es a donde más les falla. Ellos si no tienen fuente para almacenar o cisterna o que se yo allá es donde se ven más afectados” (CMD).

Finalmente, se menciona el tema del transporte y de la falta de medios de comunicación cuando asisten los grupos a las faenas:

“El transporte y no hay, si llega a pasar algo no hay con que comunicarse un radio de transmisión, porque si les llega a pasar algo, se tumban las piedras, las rocas o los árboles se llegan a caer con el aire y les llega a pasar cualquier cosa. No, hasta que tiene que bajar alguien a avisar o por lo menos porque no hay en que comunicarse” (CMD).

Por otro lado, en cuanto a conflictos con otras comunidades, en esta región existe una dificultad con la comunidad de San Juan de Ixtenco, pues ellos consideran que la parte de arriba de la Malinche, donde esté el venero “arriba en la Malinche, donde está la chichita, que le decimos, esa parte así la quieren, la están peleando” (CA), les corresponde a ellos y desde 1982 la han venido disputando.

San Juan de Ixtenco es una comunidad que hace parte de Huamantla y queda ubicada geográficamente más abajo de Los Pilares, sin embargo reclaman ese territorio como suyo y dado que los resultados les han sido desfavorables, han acudido a acciones de hecho como el corte de mangueras:

“Incluso no tiene mucho que cortaron las mangueras y pues se compraron”, “personas del municipio de Ixtenco, ya cuando vamos, por eso es que a veces ya no hay agua ya tenemos que subir hasta allá para arreglarla y ya llegamos y están cortadas y ya las volvemos a unir” (PCR).

## **Soluciones**

Las personas entrevistadas manifiestan que en la comunidad se acude a la cooperación como una forma de solución:

“Nos cooperamos, nos cooperamos para comprar el tubo en caso de que se rompa o si tiene solución pues nada más lo enredamos con liga de llanta, cámara de llanta, si ya está muy deteriorado, nos cooperamos (para reunir dinero y comprar uno nuevo)” (PCR).

Otras formas de solventar las dificultades son iniciativas individuales basadas en apoyos gubernamentales:

“Varios ya tienen cisternas. Ahorita lo que a muchos está favoreciendo también es que les llegó un apoyo, ya son dos veces que les llega (a la Localidad) apoyo de cisternas, entonces ya en base de eso, pues ya pueden almacenar más agua” (CA).

Estos apoyos llegan directamente del Municipio y son entregados por el PC, cada familia hace su solicitud y cuando el apoyo llega desde el Municipio ya están priorizadas las solicitudes de acuerdo con el orden de llegada de la solicitud, en general se percibe que quien lo ha solicitado ha obtenido este tipo de apoyo y son pocas las casas que no cuentan con cisterna.

En cuanto a los problemas con los cortes y desgastes en la manguera, en asamblea se decidió cambiarla por tubo, para lo cual acudirán de nuevo a la cooperación, “ahora, tengo entendido que están haciendo una cuota, pusieron para toda la gente, justamente para reemplazar partes de la red” (CA-R), “veneros que están en la Malinche, entonces lo que queremos ahorita es entubarlos y pues darles el mejor mantenimiento” (PC-R), aunque no descartan apoyo estatal o municipal:



“Que el gobierno del Estado, el gobierno municipal nos echara la mano para comprar una parte del tubo. Para conducir nuestros veneros bien, porque ya no más los tenemos con pura pedecería de manguera... sí... y ya lo que quiere es tubería para no estar con las mangueras” (CA-R).

En cuanto a la escasez de agua en algunos sectores y pensando en soluciones colectivas, el nuevo comité de agua propuso nueva infraestructura, iniciativa aprobada en asamblea pero que quedó postergada hasta tener entubada toda la parte de la red que sigue siendo de manguera, “lo que nosotros estamos requiriendo es una fuente o un depósito acá arriba para que ya no les falle, se reparta a todos” (CMD).

### **Otros Comités**

Otros comités que los habitantes de la localidad han conformado, son el de padres de familia, de caminos, del centro de salud, aunque los que se relacionan más con toda la comunidad son los dos últimos pues “son con ellos con los que se trabaja más, porque los comités de padres de familia pues ellos (están) dentro de las instituciones” (PC-R), es decir que los de padres de familia organizan actividades relacionadas directamente con la escuela (arreglo de aulas, compra de mesas, día de la familia, entre otros), mientras los otros comités actúan en situaciones que impactan toda la comunidad y por eso las presidencias de comunidad intentan trabajar conjuntamente con estos últimos.

### **Presidencia de Comunidad**

Las personas entrevistadas recuerdan que antes, cuando era un cargo honorario, nadie quería ser presidente de comunidad por las demandas en tiempo que eso significaba, sin embargo ahora hay mayor interés, “como antes decían, que antes, pues que no les pagaban, nadie quería ser presidente de comunidad, y ahora que ya les pagan, pues ya todos se pelean por el hueso, entonces...” (CA).

Actualmente es elegido por votaciones en proceso electoral, la percepción es que ahora funciona mejor y le llegan recursos a la comunidad, situación que antes

nunca ocurrió, “se quedaban los recursos allá y para las partes de arriba, pues le digo que sí suben, pero, ahora sí poco” (CA). Se lee como una figura que apoya a la comunidad sin desconocer los propios procesos autogestivos, “aquí el presidente de comunidad nos ayuda con una parte y una parte nosotros (la comunidad)” (CMD).

Como características con las que debe contar cada persona para optar por el cargo, se hace énfasis en las buenas relaciones que debe tener con su comunidad, esto es lo que priorizan los entrevistados, “echándole ganas y teniendo el apoyo del pueblo, que lo apoyen porque él solito ¿Qué va a hacer? Pero si lo apoyan el pueblo y todos ahora sí, lo sacan adelante” (CMD), “trabajar más que nada, trabajar y agarrar el trabajo que tiene uno como tal” (PC-R), respecto a la forma en la que se ha llegado al cargo:

“Sobre la amistad de la gente, sobre que ha trabajado uno, bien por partes, a veces uno ha hecho trabajo, solicitudes que he sacado, todo eso y sobre la amistad de ellos también, o sea hemos llegado a ese cargo” (PC).

Es notable el énfasis e importancia que se da a la participación comunitaria:

“Uno cuando entra a estos cargos trae uno buenas intenciones el cual hay veces que el recurso no alcanza o la comunidad no participa porque si uno solo, bueno uno como presidente lo pone pero si la comunidad no está con nosotros, no nos apoya, pues obviamente no se hace lo que uno trae de buenas intenciones” (PC-R).

Los Pilares ha recibido poco dinero e inversión por tratarse de una Localidad pequeña, y el presupuesto se reparte de acuerdo con el número de habitantes, sin embargo unos de los presidentes de comunidad promovió un censo que actualizó los datos y permitió la llegada de más recursos:

“El primer año que yo estuve en el 2005, me pusieron el dedo, me... me daban pues poco pero a través de sacar un censo en la comunidad y en el INEGI y hasta por el centro de salud me anduve metiendo censar bien la gente y fue como negocié ya lo que me correspondía” (CA-R).

Los Presidentes de Comunidad tienen, según los entrevistados, funciones que van desde la ayuda individual a casos específicos hasta la gestión general para toda la comunidad: “gestionar apoyos, viviendas, adoquinamiento, banqueta y guarnición, mantenimiento del alumbrado público, gestionamiento para más red eléctrica...” (CA), “apoyito con una carta de radicación, para sacar viviendas, banquetas (...) de calle” (CMD), “cartuchos de tinta, la memoria que no tenemos red, hasta que se compre la banda ancha y todo eso, se está gastando en todo eso, en papelería, todo eso se ha estado dando ahí, papelería, la banda ancha y todo eso, sobre ahí de la biblioteca” (PC), “para casi todos los problemas, para todos muchos problemas que se suscitan familiares, entre vecinos este de todo, de todo hay” (PC-R).

En este caso, el gasto corriente se invirtió en diversas cosas:

“En cualquier cosa yo les anduve apoyando, que para pintura, que para arreglar una puerta, vidrios (refiriéndose a una sede de CONAFE, una primaria, un kínder y una secundaria). Ahí iba gastando el gasto corriente, y... y ya para trasladar a un enfermo... teníamos un carrito que... pues bueno, me lo asignaron en aquel tiempo... ya estaba, de administraciones atrás y yo todavía me tocó. Entonces para eso agarraba yo el carrito, pa´ gasolina, pero a cualquier hora de la noche yo llevo a la gente a... bueno que sea un enfermo, sólo enfermos. Y ahí se iba el recurso. Parte del recurso se agarraba para la fiesta patronal, cuando pedían apoyo... siempre apartaba 10 mil pesos para un desastre natural” (CA-R).

En cuanto al techo financiero, se presenta aquí una situación particular pues no fue invertido en obras de infraestructura sino que su uso se hizo de forma paulatina:

“Yo lo iba gastando mensualmente. Haga de cuenta que yo hacía mi plan de trabajo, en este mes voy a tener estos gastos, voy a sacar... 5 o 10 mil pesos y así... hasta diciembre. Yo no sacaba una cantidad grande, no, yo me iba midiendo, fue como trabajamos nosotros” (CA-R).

En otros casos, su uso se hace de forma proyectada a los tres años que dura la administración, es decir que la obra que se decide hacer se divide en tres fases de modo que cada año se avance con una de ellas:

“El (comité) de obras, pero ponle el arquitecto o el ingeniero o los dos, sí, se va a hacer otro comité y sobre ese comité se convoca a la gente que se va a hacer la obra, vamos a suponer que a mi calle le falta hasta abajo adoquinamiento, va a ser adoquinamiento y (este) una parte de poste y hasta dónde alcance y ahí sigue este año y al siguiente año se le sigue continuando, hasta los 3 años, sí los 3, si logramos terminarla bien y pues si no hasta dónde alcance el dinero como le digo; pero estamos buscando otras instancias, ojalá que nos den más, se amplíen más” (PC).

En otros casos, el techo financiero se emplea de forma diferente permitiendo tener un proceso de planeación a tres años, el procedimiento para su uso e inversión queda explicado en la siguiente intervención:

“Hay un recurso que está destinado para la comunidad el cual obviamente tenemos tiene uno que ver cuáles son las prioridades de la comunidad, porque para eso estamos (los presidentes de comunidad) para ver las prioridades, en este caso yo le digo con el recurso que me corresponde del municipio o que viene del estado ya viene etiquetado, lo más prioritario obviamente se forma un comité en la comunidad, es un comité comunitario en la cual lo platicamos y yo como presidente expongo y ya me va avalando el comité, voy al municipio a que nos den un este, un formato de previsión de obras, entonces como ya sabemos, ya sé lo que vamos a hacer, yo ya lo anoto ahí lo que es primero, segunda, lo que va en tercera o cuarta opción entonces ponemos varias opciones y se ejecuta la primera. Hay un contratista, obviamente son constructores arquitectos y el municipio ya asigna a una constructora ahí le dice hazme un proyecto de esta calle de adoquinamiento, hasta donde dé una cierta cantidad que es lo que le corresponde a la comunidad, ya nada más yo vigilo que se hagan las obras, obviamente luego nos mandan al órgano de fiscalización para que revise, en el municipio hay supervisores vienen a supervisar que se ejecute como debe ir ejecutada la obra” (PC-R).

La relación con el Presidente Municipal de Huamantla también se evalúa como buena, es interesante que el respaldo de esta y de la administración estatal es leída como una suerte de apoyo personal del mandatario de turno:

“Pa´ cualquier problema que yo tenía aquí en la comunidad siempre venía y me apoyaba en todo. Yo no puedo hablar mal de aquel señor en...que estuvo en la administración porque siempre me apoyó, o sea yo no tuve problemas, también del gobierno del estado no tuve problemas, al contrario, solicitudes que le metí, me apoyó” (CA-R).

En cuanto a la relación con el Cabildo se reporta un nivel de participación importante:

“Dentro del cabildo tuve la comisión de ecología y de educación. Y participaba yo bastante en los cabildos, trabajamos y... más bien... el presidente (municipal) luego proponía y nosotros le decíamos no esto no, por acá y... sí trabajó con nosotros también” (CA-R).

La conformación del Cabildo para Huamantla es “la síndico, siete regidores y los treinta y nueve presidentes de comunidad, todos por igual la más pequeña hasta la más grande (refiriéndose al tamaño de las comunidades)” (PC-R).

En cuanto a la forma como se da la gestión, en este caso dependió más de iniciativas individuales “yo aparte de... de lo que conseguía en el cabildo yo me metía al gobierno del estado y al gobierno federal a conseguir otras cosas” (CA-R), desde el gobierno municipal reciben instrucciones y capacitación básica para atender situaciones puntuales “hay un robo pues se habla rápido uno con la policía, hay un herido pues con la cruz roja como nos dan aquí capacitación para todo eso, bueno, nos dan los números, pues yo digo que sería lo viable” (PC).

Respecto a la relación directa con la comunidad, la figura se considera de utilidad “porque si no habiendo ¿a quién va uno acercarse o con quién?, hay un robo de animales pues siempre el presidente de comunidad, pues vamos a ver esto o "x" cosa” (PC); se considera que facilita las gestiones al estar más cerca de la comunidad:

“Es como le digo ahorita una constancia o "x" cosa ya no tienen que venir aquí a Huamantla, tiene que ser ahí cerca, con uno mismo porque ya no la avala aquí el municipio, ya para qué vienen, a veces son de bajos recursos donde vienen y todo eso, mejor allí cerquita todo eso, está todo el rollo, ¿no cree?” (PC).

Al hacer parte de la comunidad, es más cercana su lectura de las necesidades:

“Como al menos ahorita que necesita como este, el internet, el de la banda ancha, se junta con la bibliotecaria, se junta las personas, los padres de familia, pues en qué se va a necesitar, pues voy a ocuparlo para las computadoras, para que haiga más, porque a veces les dejan tarea a los de la secundaria para que no vengán acá, pues ya que se

queden allá, bueno con que no se les cobre, se les cobra un peso, dos pesos nada más, por papelería, así para darle vuelta a la papelería para que vengan..." (PC).

Los resultados de la gestión realizada por los Presidentes de Comunidad, se consideran buenos, se afirma que el pueblo ha mejorado, poco pero lo ha hecho y que desde los últimos años ya se ve inversión y obras:

"Del centro de salud y en la escuela primaria Justo Sierra hicimos dos aulas... también se apoyaron con enciclopedias, en el kínder se apoyaron con dos aulas también, por parte del gobierno del estado, en la secundaria también se apoyó con pintura, un aula y vidrios", "ya se sacó trabajo ya se le está dando a la gente" (CA-R).

"Las calles adoquinadas, por un por lo menos lo de las lámpara que antes no había, son muchas cosas que todavía falta pero si han hecho algo por nuestra comunidad, los puentes que todavía faltan de acabarse" (CMD).

"Ahorita que ya estamos dando mantenimiento a nuestras patrullas que nos las dejaron hecho un lío, todas desbarrigadas ahí" (PC).

Para algunas personas, el hecho que en la actualidad se pague a quien ocupa el cargo ha ocasionado que ya no se quiera trabajar por la comunidad a menos que haya remuneración y lo comparan con tiempos anteriores en los que todo lo hacían por la comunidad:

"Ya muchos ya no se van por el trabajo que se vaya que hacer, si no que, pues como ya hay un sueldo, en base a ese trabajo, pues ya muchos se van por lo... ahora sí por el dinero que hay, ya no tanto porque quieran... porque quieran trabajar para el pueblo" (CA).

Sin embargo, en general, se tiene un buen concepto de la figura y se la considera como una instancia cercana que representa los intereses colectivos, "a mí me ha parecido que es útil el presidente de comunidad" (CMD).

"Sí el pueblo no tendría quien... quien representara por él, ante una autoridad mayor. Entonces... pues el presidente... al menos yo, es mi, es mi punto de vista es que el presidente de comunidad queda en representación de todo el pueblo, como... a veces decimos él no se manda solito el que lo manda es todo el pueblo, si el pueblo" (CA).

También se reconoce que ayuda a mantener la tranquilidad el pueblo:

“Pues yo diría que sí hubiera porque si no hay acá, aquí hay mucha gente que entra de lejos a vivir, y son los que vienen que son de fuera y es gente mala entonces si hay un agente municipal de acá, un presidente de comunidad acá entonces tiene que ver porque es que aquí este pueblo no lo podemos dejar sin presidente” (CMD).

### **Rendición de cuentas**

Para rendir cuentas, los presidentes de comunidad presentan anualmente su informe de gobierno, adicionalmente cuando hay cambio de gobierno, se le convoca a asamblea “cuando va a entrar otro presidente, se manda a traer ¿Qué es lo que hizo? ¿Qué trabajos hizo? ¿Qué obras en su administración, quién es lo que hizo?” (CMD), por esto los presidentes que han pasado por el cargo enfatizan que el informe se da a la comunidad y no a la nueva administración:

“Se hace una entrega recepción, al presidente no se le da, se le da a la comunidad, se le da un informe a la comunidad de lo que hicimos de lo que se gestionó, lo que si nos dieron, lo que se gestionó y no nos lo dieron” (PC-R).

### **Conflictos**

Los principales conflictos que refieren los entrevistados se relacionan con varios aspectos, de un lado con la disponibilidad de agua, con la escasez que hay en ciertas épocas del año y con la poca frecuencia con la que llega a algunos puntos del sistema:

“Que les falta agua y que no les cae siempre, pues casi siempre el conflicto es porque no... a veces las secciones no tienen agua, que les falta, que no les llega toda o que no más les cae un día, dos días” (CA).

De otro lado la falta de participación de la comunidad, contrario a lo manifestado cuando se hablaba del comité de agua “en este caso hay muchos que en las asambleas que se hacen... se les invita... ¿quién es el que quiere participar?, ¿quién se quiere quedar de esto y esto? y... ¡pues nadie! se quedan callados” (CA).

Otros factores que preocupan a la comunidad son, la educación, la iluminación, entre otros, “se encuentra el rezago de educación, de todo” (PC), “la ampliación de luz, pues ve que está medio retirado, están las casas desperdigadas ahí, las bardas de las escuelas porque pues tenemos muchos problemas que han asaltado ahí” (PC).

### **Relación Comité de Agua y Presidente de Comunidad**

En esta comunidad se habla de poco trabajo conjunto en el pasado, entre estas dos instancias, la relación está marcada por la manera como anteriores comités y presidencias de comunidad han llevado las cosas y en general se encuentra una relación respetuosa de las competencias de cada uno pero alejada y poco proclive al trabajo mancomunado:

“Fue una administración que... cerrada, porque él (refiriéndose al presidente de comunidad) no más me decía “¿sabes qué? hay un problema, un ejemplo, para clorar (...) cloro”, nada más hasta ahí, él no se metió ni... tocante dentro del comité, yo trabajé, pues no libre, pero trabajamos libre invitando a la gente” (CA-R).

Respecto a la presencia del Presidente de Comunidad en el Comité de Agua sucede lo mismo:

“No, no porque... pues hubo una, dos, tres veces que el anterior comité que yo estuve, trató de invitarlo (al presidente de Comunidad) y... y le voy a decir por parte del de comunidad o todo el ayuntamiento, no participaron” (CA-R).

Sin embargo, las más recientes administraciones describen cambios en esa relación, afirman que se trabaja más en conjunto y que se apoyan respetando las funciones de cada uno “como ahorita lo del comité del agua, vamos a echarle ganas a esto, pues vamos, sí, se le va viendo todo eso (el Presidente de comunidad en relación al proyecto de cambio de mangueras por tubería)” (PC).

“Cuando yo entré hubo un aguacero que el cual levantó todo el drenaje, eso yo (Presidente de Comunidad) no lo tenía contemplado entonces ya fui al Estado, fui saqué de Fonae y pues le solicité a la que estaba encargada en su momento de que me apoyaran con el material, para obviamente arreglar ese drenaje, el cual si me lo



otorgaron, como porque era una obra prioritaria, porque ahí también ahí también ven las obras prioritarias y era urgente hacer esa obra, la cual si me apoyaron para quinientos metros de drenaje, entonces pues esa fue gestión que yo, una de las que yo hice” (PC-R).

Un presidente de CA dice de la relación:

“Eh... mire trabajé muy bien. Me llevé bien... bueno, es más, compramos no tubería, se compró manguera. Se compró manguera y tratamos de apoyarlo con lo poco que podíamos sacarle al ayuntamiento y pues le digo, me volvieron a poner dentro del comité... por algo sería, porque si trabajamos, me gusta participar” (CA-R).

El PC apoya también con el cumplimiento de las faenas:

“Que (alguien) no fue, él lo manda (el coordinador de calle), si a él no lo obedece, vamos a ver al presidente de comunidad y tiene que (obedecer), es su obligación” (CMD).

La comunidad ve esa relación como de apoyo:

“Como esta vez que dijeron que ya habían trozado las mangueras (los de Ixtenco), ahora si los apoyó con la gasolina y en ir, las camionetas eran dos acá y les tuvo que echar la gasolina y los acompañan y él (el PC) se fue atrás en la patrulla por cualquier cosa, o sea que si los apoyó (al CA)” (CMD).

La más reciente administración reporta una buena relación:

“Bien, bueno para mí pues como son convivencias allí con ellos, hemos trabajado bien ahorita, bueno ahorita al menos ahí con ellos, nosotros los apoyamos en la gasolina para ver... como está retirado, consigue uno vehículo para llevarlos al comité o a gente que va a hacer el trabajo, para hacer su... sí cambiar su tubo, o "x" cosa o luego se llega a tapar la tubería como son destapadas las alcantarillas, luego llegan a soltar botellas y se llega a pegar en el tubo y se tapa, y llevamos gente para hacer esos trabajos, sí se apoya en gasolina, en lo poco que se puede” (PC).

“Estamos en coordinación por eso cuando uno entra como presidente uno escoge sus comités, bueno, los propone, obviamente con personas que van a trabajar con nosotros son parte pues digamos que de la administración así es, entonces por eso es que no se ocasionan problemas porque las personas están conscientes de que vamos a trabajar en conjunto, pues problemas, problemas pues no” (PC-R).

## **Celebraciones**

Aunque no hay referencias a tradiciones antiguas o a costumbres alrededor del agua, se menciona una festividad de reciente aparición “Se hace, precisamente nosotros, todavía sigo siendo el encargado de esa festividad y ya llevamos 7 años ahí” (CA-R); es una misa que se celebra en ese lugar, en homenaje a la virgen, pero no se trata de una fiesta relacionada particularmente con el agua.

“Es como fiesta, como una verbena que si se hace allá arriba donde nosotros le nombramos “la Conchita” es allá donde el 8 de diciembre se le hace la misa, se hace una pequeña comida también se forma un comité que le decimos nosotros mayordomos que son los que se encargan de organizar todo eso” (CMD).

Sin embargo un aspecto a destacar es que las personas con las que se habló, se refieren con respeto y afecto a la Malinche, a la montaña como parte de su identidad y como las que les da el agua “arriba en la Malinche, donde está la chichita, que le decimos, esa parte así la quieren, la están peleando” (CA).

### **4.2.4 Municipio de Huamantla Localidad Altamira de Guadalupe**

#### **Descripción del Sistema**

El sistema de agua es de captación superficial, el agua de la que se forma el sistema surge de las faldas de la Malinche, allí se encuentran seis veneros desde donde se dirige el agua con canaletas de madera, piedra y manguera hasta el inicio de la tubería “son los seis Veneros, de ahí bajan a una cisterna, ahí se clora y de ahí se reparte” (CA-R), “Ajá, ahí se hace una forma de cañitos y ya se va a la tubería que está puesta” (PC).

Desde ahí la tubería lleva el agua a un tanque con capacidad de diez mil litros, en donde es clorada y distribuida a las casas, las casas cuentan con tomas repartidas en dos líneas a través de las cuales se lleva a toda la comunidad:

“Haga de cuenta que son seis (veneros) tanto en el norte como en el sur, son tres, tres, nosotros lo jalamos al centro, desde allá arriba de las faldas de la malinche, ya de ahí parte hacia abajo y acá aparte

tenemos un depósito”, “cada familia cuenta con su toma de agua, hay familias que ocupan un poco más, por cuestión de que tienen sus animalitos, ocupan más agua, hay familias que ocupan menos y así se controla el agua” (CA-PC-R).

El siguiente gráfico muestra un esquema del sistema de agua:

*Ilustración 9. Localización del sistema de agua de Altamira*



*Fuente:* Elaboración propia con el apoyo de la Comisión Estatal del Agua de Tlaxcala con información aportada en entrevistas y de la misma entidad.

El pago se hace a través de faenas, no existe cobro monetario aunque a veces se solicita una pequeña cuota para compra de materiales y hacer reparaciones “hay veces que se les pide una pequeña cooperación y es a donde ya tenemos cuota para obtener para el material que se necesita” (CA-R).

En general, la comunidad conoce bien el sistema, mencionan la capacidad del tanque de almacenamiento y el número y ubicación de los veneros así como el funcionamiento general del sistema.

### **Cobertura**

En cuanto a la cobertura, hay zonas muy alejadas que no cuentan con agua “las personas pues que viven lejos pues no tiene acceso a ella” (CMD), en el resto de las casas se cuenta con agua 24 horas al día todos los días de Marzo a Octubre,

a menos que haya sequía, en ese caso el tanque de distribución tarda más en llenarse así que lo que se hace es esperar dos días a que se llene y entonces repartirla por horas “ahorita tenemos del diario, día y noche, cuando ahorita se clava mucho más la sequía, ya manejamos un horario, dejar dos días que se junte el agua, al tercer día ya la soltamos” (CA-PCR), esto sucede por lo general de Noviembre a Febrero.

“Tres días, no pues a lo mejor unas dos horas porque como hay válvulas les van sacando, aunque sea poquito pero a todos. Los de aquel lado después le pasan a la semana otros días, los de aquel lado y así nos van repartiendo el agüita (... para que) cada casa tenga dos o tres días, dos horas al día” (PC).

Los entrevistados manifiestan su conformidad con el reparto del agua, enfatizan que les alcanza para lo básico (aseo y alimentación) y que en época de sequía aunque escasea, con lo que les llega pueden suplir sus necesidades básicas.

### **Calidad**

Hasta el momento la comunidad no ha tenido problemas con la calidad del agua y se muestran satisfechos con la misma:

“La verdad muy sabrosa el agua, muy buena. Personas cuando vienen acá quieren probar el agüita porque es muy sabrosa, le comento, también nosotros, lo que es la dependencia de COEPRISE, nos controlan también, ellos hacen sus recorridos, hacen el muestreo del agua, si está clorado o no, cuando no está clorada, lógico nos vienen a visitar” (CA-PC-R).

“Nosotros también le checamos a cada casa, hay una bitácora que marca cuánto tiene de cloro y ya cuándo le hace falta los del comité ya van y le checan y le pone otro poquito (de cloro) y así se va manteniendo” (PC).

### **Reglas**

Las reglas para el acceso y cumplimiento de faenas se acuerdan en asamblea general con toda la comunidad, aunque hay pocas reglas al parecer toda la comunidad las conoce y comparte:

“Todo se acuerda en la comunidad, en la asamblea como ya se quedó eso, se levanta papel y ahí tiene que cumplir, (...) tiene usted una idea, la otra persona tiene otra idea, hay que hablar para que el acuerdo se quede, si está bien, o está mal, cosas de esas” (CMD).

Las reglas giran en torno a dos aspectos, cumplimiento de faenas y acceso al sistema, en cuanto al establecimiento de nuevos grupos familiares de residentes ya establecidos en la comunidad “cuando se casan y forman otra nueva familia ya esas personitas ya deben de entrar también a cooperar, a ayudar” (CMD), en cuanto al ingreso de nuevos grupos familiares que llegan de otros lugares:

“En cuestión de la gente que viene de afuera, son personas que no son de aquí de la comunidad, la persona tiene la obligación de avisarnos a nosotros como comité (de agua) y nosotros avisarle al presidente de la comunidad, una vez de eso, el presidente de comunidad convoca a una reunión y la persona que solicita el agua, tiene que hablar con la gente, con el pueblo, que quiere el servicio del agua y si la gente está de acuerdo que se le dé el agua, adelante, pero el presidente del comité de agua, tanto el presidente de comunidad tiene que ver cuánto tiene que cobrar por la... por el servicio” (CA-PC).

En este último caso, se lleva un registro de las nuevas tomas aprobadas por la comunidad y para la siguiente faena se convoca a esos nuevos integrantes para que asistan “Nada más nosotros (CA) lo apuntamos, para que cuando subamos a la faena, “fulanito ya puso su toma, ya tienen su obligación de ir a las faenas” (CA-PC-R).

Respecto a las faenas sólo se exime a adultos mayores y a personas que se encuentran enfermas o con un familiar que necesita cuidados, a las mujeres solas se les dice que su asistencia a la faena es voluntaria y cada una decide, en general las personas acuden a las faenas cuando les corresponde “A fuerza tiene uno que jalar porque la necesidad es grande, es lo principal (el agua), porque imagínese no tenemos agua y ¿de dónde vamos agarrar?” (CMD).

Aunque no se cobra multa, ésta sólo se utiliza en caso de faltar injustificadamente a la faena que le corresponde:

“(Los que faltan) nada más le avisan al encargado del grupo y ya, habla con todos los demás y si es por enfermedad o algún otro problema, adelante, no hay problemas. Les cobramos multa cuando por flojera no van, por irresponsable, pero ya de ahí en fuera no” (CMD).

Sin embargo, cuando hay ausencias persistentes o las personas se niegan a asistir a las faenas o a pagar la sanción, se toman otras medidas:

“Como comité, ya se viene manejando de tiempo atrás, porque así ya se lleva un control mejor, con la gente con la que no quiera cooperar pues nosotros le damos a saber al presidente (de comunidad) y después se le da a saber al pueblo, “tal” persona no quiere cooperar, no quiere ir a las faenas, entonces el pueblo y el presidente de comunidad y el comité ya toman una decisión de clausurar la toma” (CA-PCR).

### **Faena**

El mantenimiento del sistema se hace por medio de faenas cada quince días, consiste en ir a los veneros y limpiarlos, desyerbar, quitar arbustos y maleza alrededor de ellos y de los canales que dirigen el agua a la tubería, luego limpiar alrededor de la tubería:

“Pagamos con faenas, subimos cada 15 días a revisar a todos los veneros, que no les caiga basura, tratar de limpiarlos, a veces hay... se llega a caer un árbol pues rompe el tubo y tenemos que ir cada quince días y así lo manejamos” (CA-PC-R).

Para esto se forman tres grupos cada uno de quince personas aproximadamente, deben acudir por núcleo familiar y no por toma de agua, de esta forma a cada persona le corresponde cada mes o cada dos meses una faena:

“lo manejamos por cada padre de familia, cada padre de familia tiene que exigir su toma y así apuntar, llevar una relación de lista ya con eso nos basamos cuántas personas tienen que subir a la faena. Cuando el esposo está afuera trabajando, pues si tiene que ir la señora o buscar una persona que vaya. Así lo manejamos nosotros” (CA-PC-R).

Los veneros quedan un poco retirados, se ubican a una hora y medio de camino “Ta más o menos a hora y media, caminando y dependiendo el paso que lleve la persona” (CA-R), una vez allá se reparten las funciones:

“El domingo se dice “se van diez personas, diez o doce o a lo mejor hasta quince personas pero de esas personas se tienen que ir a darle vuelta a todos los veneros”. Allá llegando al bañito, ahí nos juntamos todos y ahí se distribuye la gente, se van cinco o tres personas para tal venero otras tres o cuatro personas para otro venero y así nos repartimos, entonces ahí le vamos dando mantenimiento a esos veneros a eso mismo nos cooperamos” (PC).

En algunos casos, se aplican multas para recaudar dinero y usarlo en los casos que haga falta como al momento de comprar materiales para hacer reparaciones:

“Se paga con las faenas, solamente que no se pueda ir, que esté mal, se paga su cooperación desde \$100 pesos, para la faena y eso se agarra para la red del agua, lo que haga falta, si se llegan a romper los tubos o se paga para que se lleven los tubos hasta arriba” (CMD).

Esa es la única multa establecida, cien pesos si la persona no va a la faena, aunque esto no se presenta como una opción y se aplica únicamente en casos extremos “es lo de la faena, lo de \$100 pesos, los obligamos que a fuerzas vayan a sus faenas porque se están sirviendo del agua” (CMD), sin embargo no se habla de multa sino de cooperación.

## **Comité**

Antes de la existencia del Comité del Agua, el agua bajaba rodando desde la Malinche y se formaba muy cerca de la comunidad un caño al que las personas acudían con botes y acarreaban a sus casas el agua:

“(…) bajaba el agua en caño, era un trozo de agua grande, bajaba en todo el terreno en la orilla, bajaba hasta San Merced, San Antonio, todo abastecía, ahora ya no. Acarreábamos con botes cargando, íbamos de éste camino al otro como 50 metros, pasábamos con los botes y echábamos unos diez viajes, quedaba cansada, imagínese cargando diario, para lavar, para la comida, los animales” (CMD).

Después, cuando el agua empezó a bajar en menor cantidad ya no llegaba hasta

la comunidad así que desde un pozo que se formaba más cerca a la falda de la Malinche, salía la conexión para dos tomas de agua comunitarias a las cuales se accedía por turnos establecidos según el orden de llegada:

“Nada más había una llave aquí en frente, otra a la mitad cerca de la iglesia, en total eran dos llaves las que había para toda la comunidad, nos teníamos que formar desde las cinco de la mañana y nos echábamos cinco viajes, porque nos tenía que ir tocando como íbamos llegando, en temporada que llueve, apartábamos de las azoteas, inclusive como tenía gotera, rompía una botella de un galón y ponía el galón de la fuente hacia el lavadero que mojara, entraba el agua para allá y recuperaba para que cayera del depósito para con esa lavar y ya nada más agarraba para la comida de la que bajaba, ya no aceptábamos mucha agua y por eso si bajaba, pero ahora ya no” (CMD).

Posteriormente, a partir de los conflictos que se presentaban, se decidió entubarla y construir el sistema (tanque de almacenamiento y red, aunque sólo una línea):

“Mucho tiempo estuvieron así las llaves públicas pero como pasaban y no cerraban la llave, se regaba (el agua) y no se daba cuenta uno, porque estaba (la llave) donde no había casas, cuando llegaba uno para traer agua ya se había regado mucha, nos quisimos evitar ese problema porque se enojaban y nos echaban pleito y ¿Ahora de donde vamos a agarrar agua?, y peor cuando no bajaba” (CMD).

Cabe anotar que en este momento la Localidad de Altamira era parte de Huamantla, se la consideraba un barrio y entonces el sistema se empezó a administrar desde allí, se estableció una cuota de 80 pesos al año:

“Antes aquí en Huamantla se pagaba el agua, bueno aquí dábamos como \$80.00 o \$70.00 pesos al año y toda esa cooperación había un patronato en Huamantla, toda esa cooperación, había un patronato o un comité del agua aquí, pero ese dinero en lugar de que se fuera quedando acá, se iba con el patronato de allá abajo (de la cabecera municipal) y allá quien sabe que le harían a toda esa lana que se pagaba y ya desde entonces se descompuso y ya no hubo ese patronato” (PC).

Finalmente desde hace aproximadamente 30 años, después de que el patronato dejó de funcionar, la comunidad se independizó de Huamantla y empezó a



manejar su sistema de agua, desde entonces funciona el comité:

“Aquí hace como veinte o treinta años no van los comités pero ese dinero que recogían o que se lo llevaban al patronato de allá de Huamantla no sé qué hacían con el dinero, ahora desde aquí por eso hay un comité y ese dinero lo manejan el comité de acá” (PC).

Desde entonces el comité es nombrado en asamblea por la comunidad se eligen tres personas: presidente, tesorero y secretario:

“Por medio de la comunidad se hace una junta, una reunión, se convoca a todos los de la comunidad, se acerca la gente y por medio de ellos ponemos a unas personas a que trabajen por ejemplo “A ver esta esta persona que quede” y por medio de, con votación levantaban la mano como antes se hacía con el presidente” (PC).

Cada uno se encarga de organizar a la comunidad de una zona, armar los grupos de 15 personas y encabezar la faena cuando le corresponde, llevan el control de asistencia de su propio grupo y cobra las multas por inasistencia a las faenas:

“El presidente tiene su grupo con el que organiza las faenas y lo mismo el secretario y el tesorero, cada uno lidera a cada una de las faenas, cada quince días y duran tres años” (CA-PC-R).

Cada grupo se turna y se encarga, en la faena, del mantenimiento de todas las instalaciones y de los arreglos que sean necesarios, así mismo, el comité adicionalmente es el responsable de la cloración y del control de las ausencias a las faenas para el cobro de la multa:

“El control lo tenemos nosotros, tenemos la lista de las personas, nosotros como comité estamos dándole a saber a la gente a los grupos que llevamos a la faena, que son cada 15 días sube un grupo, ya cuando una persona se integra del grupo ya más o menos vemos en que grupo lo acomodamos, las personas que no suben a la faena si dan la cantidad de \$100.00 pesos, nosotros como comité lo vamos recabando y una vez cuando sucede un accidente de tubería que se llega a romper, si nosotros tenemos dinero, lo tenemos que comprar” (CA-PC-R).

La realización de las faenas es liderada por cada miembro del comité “Se van de aquí a las 5 de la mañana, a las 7 o a las 8 ya están allá, ya luego llegan a las 12 a la 1, según el paso que lleve uno, porque si está lejitos” (CMD), dada la

distancia, se trata de reparar todo en esas faenas, en casos excepcionales se hacen brigadas de emergencia:

“Por eso las faenas las estamos haciendo puros domingos y solamente cuando se llega a romper un tubo que está regando el agua, es cuando conseguimos una o tres personas y rápido vamos a poner el tubo, a esas personas se les paga su sueldo” (PC).

Para la cloración se lleva el registro y las personas del comité son las encargadas de incrementar o disminuir la cantidad “hay una bitácora que marca cuánto tiene de cloro y ya cuando le hace falta, los del comité ya van y le checan y le ponen otro poquito y así se va manteniendo” (PC).

Como ya se mencionó, la permanencia del comité en sus cargos es de tres años, sin embargo, la asamblea puede pedirle a alguien que no está cumpliendo con sus funciones, que entregue el cargo y nombrar a alguien más “Sabes que, si no puedes, no tienes tiempo, dale a otra persona la oportunidad, que si tenga tiempo y que si lo desempeñe” (CMD).

La participación de la comunidad se manifiesta de diferentes formas, por un lado, se encarga de vigilar que el sistema funcione, reportar fugas, denunciar personas que hacen mal uso del agua, entre otras:

“La gente nos busca en cuestión de haya alguna fuga, nos la reportan, que si alguien está tratando de romper el candado o tratando de tapar la tubería nos lo reportan y nosotros ya tomamos cartas en el asunto” (CA-PC-R).

Por otro lado participa en las asambleas y en otros comités y acuden a faenas extraordinarias en caso de requerirse:

“La comunidad va y participa, sí porque aquí todos necesitamos del agua y para otra cosa a lo mejor no quieren entrarle pero lo del agua aquí todos van a traer y todos van a pagar su cuota o su faena” (PC).

“Lo que decida la comunidad se hace, la gente participa en general, pienso que debemos de participar en lo que... opinar, a lo mejor una opinión no es mala, yo opino y tengo la razón, o no la tengo, pero hay que aprender a opinar” (CMD).

## **Rendición de cuentas**

Cada dos o tres meses hay junta comunitaria en la que se tratan diversos temas, si hay algo relacionado con el agua se trata allí, sin embargo la información se entrega cuando es solicitada y al final de cada periodo, junto con el informe de gobierno del PC.

“Cuando la gente quiere información, nosotros con notas, con fotografías les enseñamos” “el comité (...), informa a la gente cuánto dinero se juntó en esos tres años, qué fue lo que se compró, como le comentaba, con hechos, con fotografías, con notas de compra y así se controla” (CA-PC-R).

La comunidad define la permanencia o no del comité en su cargo, “cada año o los tres años se quedan, según como funcionen, si vemos que sí funcionan, si no funcionan lo cambian” (CMD), “son voluntarios que en veces cuando no le echan ganas por eso decimos “si no trabaja bien este comité pues lo cambiamos”, ponemos otro si no trabaja” (PC).

## **Conflictos**

Los conflictos que se presentan tienen su origen en la escasez de agua o en el mantenimiento de la fuente, en el primer caso se da en dos sentidos, en primer lugar con las comunidades vecinas que anteriormente se surtían de la misma fuente y en segundo lugar al interior de la comunidad en época de sequía. El segundo problema se relaciona con una comunidad del otro lado de la Malinche que lleva a alimentar ganado en los vertederos.

En el primer caso la dificultad surgió cuando anteriormente el agua bajaba desde la Malinche hasta otros lugares que siguen siendo barrios de Huamantla (Rancho de Jesús, Matamoros, San Antonio, Santa María y San Francisco), sin embargo, con el tiempo, la cantidad de agua empezó a menguar y dejó de alcanzar para abastecer todos esos lugares, desde entonces cada uno gestionó sus propias fuentes, Rancho de Jesús desde la Malinche y el resto desde pozos propios o conectándose al acueducto de Huamantla. Sin embargo en época de sequía y

ante la falta de agua surgen dificultades, pues esos lugares reclaman a Altamira que les suministre agua:

“El otro pueblo de más de abajo que es Rancho de Jesús, ellos ya tienen su agua potable, entonces, ya les dijeron que nos corresponde acá el agua, porque también algún día se va a terminar y ya vamos a tener que buscar la manera de tener agua” (CMD).

El segundo caso se presenta en época de sequía cuando en ocasiones no baja suficiente agua y envían desde Huamantla carros con agua, sin embargo no suben por la dificultad del terreno y la deben acarrear:

“Ha habido en ocasiones en que se les pidió ayuda a Huamantla, pero muchas de las veces, pero después dejó de apoyarnos porque se les descomponía según el vehículo que trasportaba el agua hacia acá y entonces así ha sido” (CA-R).

En el caso de los veneros, una comunidad cercana llega a pastorear sus animales o a talar y eso ha sido causa de diversos conflictos:

“El agua de allá arriba, los animales, las vacas de Teacalco, Tecamatla de ahí de San Pablo del Monte, echan sus animales para acá, porque los echan libremente al monte, a los veneros van y los estropean mucho, la tierra van rastrillando, meramente animales, la tierra se erosiona, se seca y van y taponean donde baja el agua y luego se está regando el agua arriba, entonces tenemos que ir continuamente a ver para que baje”, “hay que marcarles el alto porque las cañadas, los arboles dan protección a las agua, aquí talaban mucho, hacían vigas, tiradero de lo que fuera” (CMD).

“Hasta arriba por el llano por allá en el monte hay animalitos, vacas que las dejan así y ellas buscan el agüita también son animalitos que ellos no tienen la culpa sino los que los van a dejar al monte y entonces se van a los veneros y como hay agua pues con sus pesuñas y todo eso pues la descomponen” (PC).

## **Soluciones**

Frente a la escasez se acude a soluciones individuales como recolectar agua de lluvia para labores de aseo y subir a la fuente para consumo:

“Juntamos de las azoteas aunque sea para los animales, para lavar y ya cuando, este cuando tenemos más tiempito pues ya vamos allá

arriba a la cisterna a traer para tomar y aprovechamos la de la azotea para los animales y lavar” (CMD).

Otra forma es mediante el reúso:

“A veces nosotros que hacemos tortillas, a veces el agua de ese nixtamal o si la volvemos a ocupar, para volver a poner otro y así o el agua que si lavamos o si la que ocupamos para lavar la ocupamos para enjuagar, la ocupamos para otra cosa” (CMD).

En otros casos se acude al PC para que solicite pipas de agua, o las familias que consumen más, por su propia iniciativa compran agua para llenar sus cisternas:

“Cuando hay escasez lo resuelven llamando al presidente de comunidad para que él compre pipas y la gente que tiene muchos animales, ocupa mucha agua, entonces ellos la piensan y dicen “oye mejor yo voy a pedir mi pipa de agua, yo la traigo y a mi cisterna” (CA-PC-R).

La comunidad participa en otros comités como los de trabajos temporales, programa oportunidades, salud, escuela primaria, respecto al agua, en general, los entrevistados piensan que la labor de los comités ha sido buena y que su rol es importante “hasta ahorita se ha trabajado muy bien, cada comité que pasa, el comité ha trabajado lo mejor que se pueda” (CA-PC-R); “los que los desempeñan está bien, funcionan bien (el comité de agua), si, porque si no ¿quién vigilaría el agua?, entonces yo pienso que sí (si es necesario el comité)” (CMD).

### **Presidencia de Comunidad**

Las personas entrevistadas recuerdan que anteriormente el presidente de la comunidad era nombrado en asamblea y la persona debía estar de acuerdo en representar a su comunidad, no recibía sueldo e implicaba mucho tiempo:

“Si, la asamblea o como lo hacían los presidentes el “que alce la mano y que quede fulano”, de comunidad se ponía pero a través del que quisiera por ejemplo decían “Queremos que tú quedes del presidente”. No y como no había pago, era voluntario, no se pagaba por eso nadie quería perder su tiempo y ahora que ya se paga cualquiera brinca al puesto “no pues yo quiero ser” cuatro o cinco de comunidad para ver quien queda de presidente de comunidad” (PC).

“Tendrá unos 10 años de que antes era por usos y costumbres, se hacía una reunión, se convocaba, se ponía los candidatos que fueran, 3, 4, y ahí se decidía por mayoría” (CA-PC-R).

Actualmente se postulan entre tres y seis candidatos lo cual genera divisiones:

“Ahora por partidos, ahora cada partido pone su candidato, hay veces que llegan a participar seis personas, es pequeña la comunidad pero entonces la diferencia es de 2 votos, de uno y hasta de 6 a veces, pero imagínese, la persona que no votó, no sé, se lleva (el que gana) unos 10 votos nada más o 6, prácticamente la familia” (CA-PC-R).

Esta presencia de los partidos políticos ha generado algunos resquebrajamiento al interior de la comunidad,

“A veces es cuestión de política, de que quieren que quedar sus participantes, pues a veces se llegan a decir alguna (palabra fuerte, insulto)... pero no pasa a más, a veces se divide la gente por cuestión de... así es la política, se divide por cuestión de los partidos” (CA-PC-R).

En el periodo actual, sin embargo, estas divisiones no se sienten a nivel municipal:

“Claramente él dijo (el Presidente Municipal) cuando la primera vez que nos reunimos nos mandó a traer a todos los presidentes (de comunidad) ahí, si somos del PRD del PAN del PRI de otros partidos. Claramente como ahí no vamos a ayudar de qué partido es fulano y de qué partido es de aquel. Ahí los papelitos se olvidan del color que lleva uno, ahí no decimos “ah pues que mira no porque es de otro partido”. Hasta ahorita vamos bien todo, nos vamos para que puedo decir que no, que sabe que, que nos tratan mal, no” (PC).

Aunque concuerdan con el cambio y el impacto que ha generado la presencia de partidos políticos, los entrevistados afirman que sigue siendo importante que los que postulan tengan ciertas características:

“Bueno a este cargo llegué a ocuparlo por la gente que me tiene confianza, aquí lo que necesitamos es un presidente que trabaje, no nada más por ser presidente. Aquel que es presidente es cómo un padre de familia en una casa” (PC).

“Como que les falta que los chequen, que los apruebe otra persona a ellos para que los chequen si están capacitados, porque hay presidentes auxiliares que lo son pero no saben leer, no saben escribir y pues no es mucha ayuda así ¿verdad?” (CMD).

En cuanto a las funciones del PC, en esta localidad se detallan más como actividades del día a día:

“(el PC) ayuda en casos de enfermos, que a veces no hay transporte por la lejanía que hay de aquí a Huamantla, los traslada de aquí a Huamantla les ayuda a veces a resolver algunos trámites, o en el caso del agua solicita pipas y así, tiene su tiempo dedicado a eso a salir a promover apoyos y ayudas” (CMD).

“Recabar papeles de eso del DIF para la comunidad, para los que están enfermos, para ver si les dan más desayunito a la escuela, ahorita lo que haya hay que sacar lo poco que nos den e inclusive, pedirles ayuda, a ver qué dios dice. Si nos las dan o no nos la dan” (CMD).

Por otro lado están las labores relacionadas con la gestión de auxilios y recursos adicionales:

“El presidente de comunidad, las funciones que tiene que hacer es informarle a la gente de los programas que hay tocante del estado, del Gobernador, darle a informar a la gente, si la gente está interesada tiene que llevar su documentación personalmente, nosotros solo somos portavoz de avisarle a la gente y la gente si quiere llevar la documentación, que le pide en Tlaxcala, pues tiene que ir” (CA-PC-R).

En ese mismo sentido de la gestión:

“Vemos la gestión de trabajos, buscar empleos para las señoras. Si se requiere de algún documento dárselo a la persona que lo requiera, supongamos una carta de radicación, pueden ser papeles que se vayan necesitando. Va uno a SAGARPA, busca uno las ayudas, apoyos que hay. El caso de guajolote o pollos todo eso, viene uno y lo comunica con la gente. Entonces si la gente dice “Sabes que, sí me interesa” ya va uno como presidente y le hace uno los documentos y se los llevo. Y también para eso, un presidente debe de ser de aquí, por eso le dan a uno la unidad (un coche) ¿Para qué? Porque luego hay personas que se enferman, alguna enfermedad que padezca alguna persona, para eso estamos nosotros para apoyarlos, llevarlos ya sea aquí en el coche o cualquier accidente que pase” (PC).

En cuanto a la realización de obras “También nuestra función, bueno como presidente es informarle a la gente las obras que vienen, las obras que se van hacer, los metros que se van hacer la gente también opera en informarnos, queremos esto, está pasando este problema. Nosotros (tenemos) como el derecho, la obligación de platicar con ellos y darles a saber qué obra se requiere más” (CA-PC-R).

“Si soy presidente pues para poder hacer unas cosas debo de ver primero si está bien esta obra que voy a hacer y si mi comunidad está de acuerdo pues yo digo que deben de estar de acuerdo todos los de mi comunidad porque estoy haciendo una obra que nos beneficia a todos y no nada más a mi familia” (PC).

El reconocimiento del PC no se da sólo por parte de la comunidad, en la administración municipal se pide que los trámites pasen primero por esa instancia:

“En este caso (respecto a documentos) yo lo firmo, lo sello y ya con ese tiene valor en Huamantla, porque si van a Huamantla no se lo aceptan porque dicen “primero tienes que ver al presidente de allá porque por eso hay un presidente” (PC).

Respecto a la relación en el Cabildo se observa un trato igualitario entre los PC independiente del tamaño de la localidad que representan y entre ellos y los demás miembros de mismo:

“(en el Cabildo) todos hablan y tienen voz y tienen voto, todos, si estamos de acuerdo levantamos la mano y si no estamos de acuerdo pues no se lleva a cabo porque ahí los que decidimos somos nosotros (los PC) y aunque esté el señor presidente (presidente municipal), claro mis debidos respetos para él, pero ahí lo que decidimos todos los 39 presidentes de comunidad se lleva a cabo y así les decía” (PC).

Iniciando su respectivo periodo, en el Cabildo tienen reuniones para explicar la forma de trabajo las funciones y el funcionamiento de la administración:

“De los trabajos que se vienen haciendo que por decir ahorita, que ya va a venir para el próximo domingo el comité de obras, entonces pues todo eso se habla ahí de cabildo, se habla de cómo tenemos que trabajar, cómo tenemos que recibir a las personas, como es un presidente de comunidad, qué es lo que debemos de hacer” (PC).

Los logros que se destacan en la Localidad, además de los individuales



relacionados con ayudas y gestión, son el adoquinamiento de algunas calles, el reemplazo de la tubería del agua y la gestión para generar empleo a través de las obras: “el (PC) que pasó, adoquinó la calle de allá hasta aquí las banquetas” (CMD), “ahora ya se cambió ya va acá de la guarnición ya va a un lado de abajo del tubo, de este lado” (CMD).

“En este año cambiamos toda la red de la tubería del presidente anterior, metí una solicitud y nos apoyaron con el tubo y nosotros lo pagamos con la mano de obra, en la salida para volverlo a enterrarlo, cambiamos todo eso de las redes” (CMD).

“Uno como presidente de comunidad lo que estamos diciendo o lo que se llevó a cabo pues puede ser así que antes venía una constructora y traía a su gente y ahora nosotros no a lo mejor viene la constructora pero la gente va a ser de aquí de la comunidad ¿para qué? Para que tengan trabajo también los de acá porque aquí hay muchas gentes” (PC).

La comunidad reconoce en la PC una forma de agilizar trámites, de tener más cerca lo que se requiere y ahorrar tiempo en diferentes gestiones:

“Yo digo que está bien porque una persona, un campesino o una persona como que a veces estamos con los niños y así y pues si podemos ir, pero a veces con las carreras y así no tenemos el suficiente tiempo y entonces esa persona (PC) pues yo digo que si ya nomás está acá...” (CMD).

Se reconocen cambios y a la vez se reconoce la importancia de retribuir la confianza que la comunidad entregó al votar: “Si, ¡Ha habido cambios pues de tiempos!, a veces depende cómo le eche ganas el presidente de la comunidad” (CA-R),

“la gente nos tuvo confianza y así como nos tuvo confianza y pues ahora que por ellos ganamos entonces yo diría que echarle ganas para pedir apoyos para todos, no nada más para unos, para todos para el que haya votado por uno, para el que no haya votado” (PC).

### **Rendición de Cuentas**

De esta actividad no se menciona mucho, sólo se dice que es una vez al año cuando se hace el informe de gobierno:

“(Se rinden cuentas) cada año, porque dicen cada año dan como su informe de gobierno los presidentes, ¿qué es lo que debe hacer uno? Bueno, pues reunirnos en una asamblea ya llegan, vean de tal fecha que yo entré digo qué hice”, “Pero yo de mi parte digo que así debe de ser porque si no ¿Qué cuentas le entregamos al pueblo? o ¿qué gestión era o qué hice?” (PC).

### **Relación CA – PC**

El CA y el PC trabajan conjuntamente en dos aspectos principalmente, el primero es respecto a asuntos logísticos de transporte y materiales, “le pedíamos ayuda para hacer, transporte para subir material de allá arriba de que si se necesitaba tubería para poner o manguera, en esas situaciones si le pedía apoyo” (CA-R).

El segundo se relaciona con el apoyo para las ocasiones en las cuales las personas no quieren cumplir con su participación en las faenas o con el pago de multas, en esas ocasiones se acude al PC para que como máxima autoridad intervenga:

“Necesitamos el apoyo del presidente de comunidad, para que también cuando esa persona se atrasa mucho, pudiera hablar con esa persona y así haga su cooperación, el presidente de comunidad, entonces ayuda al comité del agua para recolectar ese dinero” (CA-PC-R).

Al parecer el principio en esta comunidad es el trabajo conjunto “trabajar en conjunto porque si no se trabaja así cual sería el apoyo de eso (de la PC)” (CA-R), “deben de tratar de trabajar en conjuntamente porque así son las cosas entre el presidente de la comunidad y el comité del agua” (CMD).

### **Celebraciones**

No se reportan ritos o costumbres vinculadas al agua, lo único que algunos habitantes recuerdan es la realización de una misa en diciembre:

“Han pasado presidentes y ya no la han hecho, luego no es que sea los presidentes, a lo mejor es por eso que ya no baja mucha agua, porque siempre cada año se hacia la misa al bañito ese para que corriera el agua. Ya dejaron de hacer y ya no bajaba, ya nada más se escuchaba que poquitito bajaba, pero le digo, han ido a buscar

veneros y han ido a limpiarlos y ya baja, como antes no, pero antes bajaba un trozote de agua” (CMD).

“Anteriormente hacíamos una misa en... que le nombrábamos el bañito, porque es una fuente donde llega el agua de los veneros y de ahí ya baja a la cisterna, es como una capillita y nosotros les llamamos el bañito, entonces anteriormente hacíamos una misa ahí cada año... es impulsada por el presidente, si ya nos dice “oigan saben que, vamos a hacer la misa en el bañito, quien guste llevar gorditas o lo que pueda” y vamos” (CMD).

#### **4.2.5 Municipio de Tetla Localidad San Francisco Telixtlahuaca**

##### **Descripción del Sistema**

El sistema existe desde 1960 aproximadamente y se compone de extracción desde un pozo y dos cisternas desde donde se hace la distribución. Desde el pozo se clora y se bombea el agua para dirigirla a una cisterna, desde allí se hace la distribución por gravedad a una parte de la comunidad y se re-bombea a otra cisterna desde donde se distribuye al resto de casas, la distribución desde las dos cisternas se hace por líneas controladas a través de válvulas.

A continuación se presenta un esquema del sistema.

Ilustración 10. Localización del sistema de agua de San Francisco



*Fuente:* Elaboración propia con el apoyo de la Comisión Estatal del Agua de Tlaxcala con información aportada en entrevistas y de la misma entidad.

En cuanto a las conexiones el CA hace un cálculo de dos mil pero en otras ocasiones mencionan 600 así que no hay un dato certero respecto a este punto:

“(…) como la cisterna se trabaja por gravedad no más y ya reparte para todo el pueblo, y en tos ahorita no, porque sube acá a una cisterna que está de este lado y todavía tiene usted que poner otra bomba para re bombear hasta allá arribícima” (CA).

### **Cobertura**

El agua llega a cada casa dos veces por semana entre seis y ocho horas, un número importante de las casas cuenta con cisterna así que durante ese tiempo la llenan y hacen otras cosas como lavar ropa, limpiar y regar:

“Ahorita empezó a las 7:00 de la mañana y ahorita ya está terminado (cerca de las dos de la tarde), ya nada más está un hilito de agua. Lo que ayuda que casi en todas las casas, pocas personas son las que no tienen la cisterna. Nosotros tenemos la cisterna, son dos días los que hay agua, entonces cinco días no tenemos agua haga de cuenta, entonces pues uno no se preocupa porque le hecha la bomba nada

más y tenemos el agua” (CMD).

Esta distribución es la general aunque hay diferencias, hay zonas en las que llega por más poco tiempo, por una o dos horas, y hay otras en las que llega un día más pues se encuentran alrededor del parque principal al que envían agua para el riego y entonces se ven beneficiados “solamente, nada más nos echan una hora. Pero con esa hora diario con eso tenemos” (CMD).

“Acá nosotros en el centro tenemos, es por partes, lunes y tenemos jueves y en el parque hay miércoles, pero ya la echan, me imagino que como que la echan de acá para abajo, como para la primera manzana (...), acá le decimos que está dividido el pueblo en cuatro manzanas” (CMD).

### **Calidad**

La calidad el agua es vigilada por el centro de salud, hacen pruebas mensuales y verifican la calidad del agua y el nivel de cloro, de acuerdo con sus recomendaciones se hacen ajustes, hasta el momento sólo se ha reportado un brote de Cólera “nos checan en el centro de salud vienen igual cada mes y hacen la prueba, si le falta (el cloro) nos dicen y si está pasado igual nos dicen regúlennla más” (CA).

“En algunas comunidades se presentaba que había cólera, mejor la doctora del centro de salud me dijo que no estaba clorada el agua a cómo debía de ser, hice un gasto extra, tuve que comprar una bomba para clorar y también se logró eso, ahorita todo lo dejo al 100 por ciento, todo bien, todo manejado” (CA-R).

### **Cuota**

La cuota que se ha establecido es de sesenta pesos al mes, si se paga todo el año el monto es de seiscientos pesos, sin embargo el nivel de pago de la población es del 30%, hay personas que nunca han pagado y otras que deben desde 2007:

“La gente aquí debe años, hay algunos que deben desde el 2007, hubo un comité que regularizó y el que más debe es del 2007 para acá; pero debían 15 años, hay gente que dicen que nunca han

pagado, o sea, no ha habido... ni yo que según tenía la fuerza para poder obligarlos, por lo mismo que la Profeco me protegía me hizo un documento donde yo le podía cortar el agua a la persona que me debiera hasta un mes, hasta un mes me dieron chance, imagínese, pero no tuve el respaldo de las autoridades, me la jugué solo y aun así, le digo pagué toda la deuda (el comité anterior dejó una deuda) y pues les entregué (al nuevo comité) poquito pero peor es que yo hubiera entregado deuda” (CA-R).

Frente al bajo nivel de pago de la comunidad se han utilizado diversas estrategias, la primera consiste en promocionar pagos para que la gente pague el año completo “ahorita bueno es que hay promociones, como ahorita sale como de 50 porque hay promoción enero y febrero, te sale 600 el año” (CA-R). Otra estrategia es la reducción de la deuda:

“Deben por años hay personas que deben muchos años y otros pues deben meses esos no es tanto, ¡pero de los años!, si hubo decían que pos hoy inclusive, en este año dicen que si les dijeron que si debían diez años o algo así les iban a cobrar determinados años nada más para que se pusieran al corriente...” (CMD).

Finalmente otra forma de incentivar el pago ha sido la publicación de listados “hasta pone el presidente auxiliar o el comité, han puesto unos cartelones con los nombres y cuantos meses (debe) y todo, ni así le digo” (CMD).

“Como no hay ningún tipo de sanción pues no se puede, la misma autoridad dijo yo no me siento con esa responsabilidad de decir “pues yo te corto el agua y como no respondiste en alguna cosa pues te sanciono” No, entonces como no hay ningún reglamento la misma autoridad no puede hacer nada” (CMD).

## **Reglas**

No existe un reglamento oficial que esté escrito y pase de comité a comité, lo que hay son acuerdos que en un momento se establecieron y se siguen cumpliendo aunque cada comité lo adapta a la situación particular.

En el caso de las nuevas tomas, se establecen contratos cuyo monto depende de varios aspectos:

“Por ejemplo, usted llega nueva acá, pues dependiendo si la veo que viene con un carro y eso, hay que ser honestos, le cuesta mil pesos; pero si la veo que llega en silla y así, pues le cuesta 700. Si por ejemplo es una persona de acá, digamos, usted tiene sus hijos y uno de sus hijos que también nació acá se cambia de casa porque ahora tiene su familia y todo, a él le cuesta entre 600 a 500, igual dependiendo de las posibilidades, bueno ese es el sistema que yo usé, viéndolo de acuerdo a sus posibilidades, había algunos que hasta de 300 se los hice (el contrato)” (CA-R).

Respecto a excepciones los mayores de 60 no pagan, esto no es un acuerdo de la comunidad sino que fue idea de una autoridad (PC) y desde entonces se niegan a pagar, alguno de ellos pagan la mitad:

“En esta comunidad los adultos no te pagan de 60 años ya no te quieren pagar porque anteriormente hubo una autoridad que se le ocurrió esa forma y no los obligan ya que presentan la tarjeta y ya pues no les cobras, hay algunos que están fuertes y te pagan el 50 por ciento, la verdad no hay un reglamento y eso es lo que lastima, no puedes obligarlos” (CA-R).

En la misma situación se encuentran las mujeres cabeza de familia, “las señoras que están solas por decir que no tienen esposo, viudas, todas igual también se les van haciendo así el cincuenta por ciento” (CA).

Algunos recuerdan que se hizo hace varios años una asamblea en la que se redactó un reglamento que el CA debía pasar al PC para que desde ese momento se empezara a cumplir, pero nadie sabe en dónde está o en qué quedó esa iniciativa:

“Que el presidente del agua diera a conocer ante él, ante el presidente de comunidad ese reglamento, entonces se establecieron varias sanciones, o sea todo lo que iba a llevar el reglamento pero hasta el momento no supimos en donde quedó ese reglamento si lo tomaron en cuenta o no en el municipio, ahí se quedó, se elaboró por que habían propuestas buenas, por parte de, pues opiniones de toda la gente pero como ya iba de salida también el del comité del agua y el presidente auxiliar nunca supimos si lo mandó o si lo dio a conocer ante el municipio pero estaba esa propuesta” (CMD).

Respecto a la realización de faenas, algunos entrevistados recuerdan que hace años se hacían para abrir caminos, llevar la luz, el agua, entre otras cosas pero

que dejaron de hacerse:

“Antes si era voluntario, pero de que empezaron a dar las despensas y daban despensas igual porque trabajaban no me acuerdo cuando estuvo un agente municipal que se llama Antonio Ramírez, yo no sé cómo gestionaría despensas y que iban a hacer su faena y le daban su despensa y como ahora ya no dan nada, pues ya dejó de funcionar lo de las faenas, porque ahora ya mandan a que vengan a hacer algo de gratis y nomás ya no” (CMD).

### **Comité de Agua**

Antes de la existencia del comité, el agua se recolectaba de un río que pasaba cerca o del agua que escurría en las barrancas, “pues primero no había agua porque eran pozos nada más, después se iba abajo al río que le llamábamos, después ya la entubaron toda y se fue para Apizaco y ya no hubo agua” (CMD).

“Antes no había agua, teníamos que ir al río, teníamos que ir a lavar, íbamos caminando, después ya hubo transporte, pues ya íbamos en camión y en tiempos de aguas pues por acá lavamos hasta en las barrancas porque antes estaba limpia el agua, no era como hoy que hay tanta porquería, caminábamos como media hora, pues el río que estaba hasta por allá por la subestación para allá y uno caminaba y tenía uno que acarrear el agua yo tenía mi niño chiquito y tenía que cargar los dos botes con un palo y hasta allá y a traer el agua y este... si se sufrió mucho porque no teníamos agua ya después como en.....no me acuerdo en que año, fue que anunciaron eso del agua y ya pues toda esa labor se hizo gratuita porque nadie cobraba hacer las faenas y todo eso” (CMD).

El sistema se construyó con la participación y gracias a la gestión de los vecinos y desde entonces empezó a funcionar el comité de agua:

“Entonces antes, más antes, no había luz, no había agua potable pero después ya, los señores ya que faltaron bueno, los más grandes fueron los que fueron a Tlaxcala para que nos proporcionaran todo el material y todo eso para bomba y todo eso, para que ya se pusiera el agua potable y luego se hizo la cisterna y eso, los primeros señores que trabajaron y de ahí ya se puso la cisterna, bueno ya arreglaron para poner, pusieran la cisterna, la bomba y todo. De ahí se forma un comité y todos y los de antes, señores de antes pues con la ilusión de mejorar el pueblo hicieron un esfuerzo, de ahí ya empezó a haber agua potable, dejamos el tanquecito de manantial y ahorita ya nadie



lo ocupa por que como ya hay agua potable, ya el tanquecito lo abandonamos” (CMD).

El comité de agua existe entonces desde que se construyó la red de agua alrededor de 1960, en ese momento la red se construyó mediante faenas y cada quien hizo su propio acceso a esa red principal:

“Metieron la red de agua para acá ahora si exacto el año no me acuerdo pero ha de haber sido como en el 65, entre el 65 y 70 o sea que ya por base de faenas, por ejemplo de que mandaban antes, pues la gente obedecía al presidente auxiliar de la comunidad que mandaba citatorios a equis personas para que fueran unos 10 o 15 y de esos fueran 10 y así hicieran la faena voluntaria, porque no pagaban así fue como... se fue construyendo ya le digo, pues ya habiendo agua ya cada quien metía su toma, cada quien rascaba al tramo para meter la toma de agua a las casas” (CMD).

Cuando no había agua se recogía agua de lluvia “antes barría uno bien la azotea, la limpiaba y de esa que caía agarraba uno limpia cuando no teníamos, ¡de la lluvia, de la que caía!, ahora ya no la ocupamos, ya como ya tenemos la otra...” (CMD).

El CA está conformado actualmente por presidente, tesorero y secretario, adicionalmente hay dos bomberos que se encargan de abrir y cerrar válvulas provenientes de cada una de las cisternas, una secretaria que atiende al público y recibe pagos y un plomero que se contrata cuando hay necesidad de hacer reparaciones, él las hace con su propio personal, los primeros tres cargos son nombrados en asamblea anualmente, convocada por el PC:

“Por medio de una asamblea que hubo en el pueblo y me eligieron como presidente para el agua potable y no, la verdad no quería, es que es dedicarle mucho tiempo y muchos problemas como ya le comentaba la vez pasada, te enfrentas a muchos obstáculos que realmente pues están desconocidos para uno realmente, uno de ellos que demandé dos veces a Comisión Federal, a la Profeco y pues sí, si me hicieron caso, la verdad, sí me apoyaron, no puedo decir que no. Es por ejemplo es cada año, a mí me eligieron otro año, como vieron que pues sí vamos funcionando bien” (CA-R).

Con lo que se recauda se debe cubrir el costo de la tarifa de electricidad por las

dos bombas, pagar los salarios de bomberos, secretaria, plomero y la compra de materiales que sean necesarios, en ocasiones, cuando el dinero no alcanza se insiste a los deudores para que se pongan al día y hasta el momento no han recurrido a cuotas adicionales:

“Les están exigiendo que paguemos porque mucha gente no paga el agua, de la luz si estamos pendientes todos a la luz, pero el agua no, entonces cuando hay ese problema que no alcanza el dinero para pagar es cuando les exigen a los que no han pagado para que vayan a pagar para que haya dinero para poder pagar, pero tampoco nos han pedido que dinero extra” (CMD).

En ocasiones, el comité pone dinero propio o se apoya en la PC para solventar gastos extraordinarios:

“Nosotros nos cooperamos (CA y PC), de hecho apenas ahorita tuvimos un desperfecto de la bomba que se chingaron los apagadores, los interruptores donde van conectados todos para echar a andar la bomba, tuvo como corto y se botó y todas esas cositas que se ven aparentemente muy baratas pero nos costaron \$12,000.00 pesos. No había dinero para eso y pues “sabes qué pues la vaquita entre el comité y el presidente”. Ya después si juntamos bueno pues ya nos los volvemos a reponer” (CA).

La participación de la comunidad en el sistema de agua y en general con todas las actividades es mínima, se desconoce el funcionamiento del sistema e incluso algunos creen que al comité del agua se le paga:

“Cuando se trata por ejemplo de elegir para una comisión la gente dice, yo no voy porque yo no quiero participar, yo no quiero quedar en algún cargo, algún puesto porque ahí no voy a ganar nada, yo no voy a ganar nada más que puros problemas porque la gente siempre está criticando, a pues esta persona conduce bien, entonces es por eso que la gente no quiere colaborar” (CMD).

“No, yo ya no voy (a las Asambleas), antes si me gustaba ir cuando estaba yo más joven y mi esposo trabajaba siempre en México y yo iba a las asambleas de ejidatarios porque si iba a las asambleas de los ejidatarios, iba a las asambleas de la comunidad cuando nombraban por ejemplo al presidente de comunidad cuando nombraban la policía igual porque ponen el comandante y todo eso igual para vigilar ¿no? Pues si me gustaba ir pues estaba yo joven y ahora ya ni a mi esposo le gusta ya ir a las juntas tampoco, porque

ahora le digo ya ahora trabajos que nombran a una persona y ya todos (...) pues ese y ese es y antes no, porque ponían más y para ver de 3 o 4 cual era y ahora ya no, la gente ya no participa” (CMD).

En lo que participa la comunidad es, en ocasiones, denunciando conexiones no autorizadas:

“Casi la mayoría de los señores grandes son los que pagan por año, casi no más vienen y pagan, pero los chavos no, esos tiene usted que.... vueltas y vueltas. Se acusan entre ellos que el vecino tira el agua, que ese ya se conectó sin avisarles pos eso es en lo que nos ayudan, pero de ahí en fuera nada más” (CA).

De resto, en demás actividades es muy escasa la participación:

“Bueno cuándo se convoca la reunión ya en la convocatoria viene la orden del día, de qué se va a tratar la reunión y precisamente por eso la gente, así si van a repartir un apoyo... entonces si voy pero si van a formar un comité y no quiero colaborar tampoco, o sea no voy o sea dependiendo de lo que me conviene, motivo por el cuál es la reunión “entonces si voy o no voy” (CMD).

### **Rendición de cuentas**

Cada comité hace su corte de caja anualmente, a menos que la comunidad pida revisiones antes, esto sólo ha sucedido una vez y se dio en medio de un periodo electoral, en ese momento se dijo que el CA apoyaba un candidato a PC y que por tanto no se cobraba a sus simpatizantes, los opositores pidieron revisar cuentas y el CA tuvo que hacer su reporte:

“Uno por año y uno a mediados del último año que salí porque como se vinieron las elecciones y pues ya la gente casi no nos pagó, pensaron que yo estaba apoyando a alguien y que no había pago (que quienes siguieran ese candidato no debían pagar), entonces pensaron mal y cuando me hicieron el corte de caja se dieron cuenta que no fue verdad, al contrario, se dijo... cada mes pagaron tanto, tanto de luz, ni tan siquiera para pagar la luz y ¿los trabajadores?, ¡No, fue durísimo! y me aventé esos pagos” (CA-R).

“Nuestra luz son muy caros, son bastante, vienen de \$60,000 pesos, \$65,000.00 pesos que son cada mes y luego si la gente no coopera, eso es tremendo, hay veces cada año que tenemos que dejar de trabajar las bombas por lo menos uno o dos meses, tres meses para

que se pueda volver a juntar, volver a pagar y otra vez a seguirle pero es de que solamente así porque si no, no. La verdad acá ese es el problema más grande que tenemos nosotros, lo del agua” (PC).

Desde que se presentó ese conflicto se optó por pegar en un lugar público los nombres de los deudores, el monto de la deuda y el número de meses a los que corresponde, sin embargo la estrategia no ha funcionado, para que se pongan al día, el CA adicionalmente, lleva el control de cada pago y recibo, tiene organizado su propio archivo en caso de que alguien quiera consultarlo:

“Llevamos un control, en las carpetas de lo que se va ocupando, como cobrando se va, pues todo se va encarpetaado para que si algún quieren hacer un corte de caja de lo que se va gastando y de lo que se va cobrando y de lo que se paga de los recibos del agua y ya, todo está encarpetaado” (CA).

## **Conflictos**

El CA ha tenido dificultades, además de la falta de pago, con constructores, ellos hacen contrato para nuevas conexiones a la red de agua y pagan 2,500 por una conexión pero en realidad conectan 10 casas, a estos acuerdos han llegado con el PC o simplemente lo hacen y los PC no ejercen autoridad para contrarrestar esas situaciones, por tanto el CA recibe menos de los que debería por nuevas conexiones:

“Los constructores por ejemplo, que se dedican a los negocios, supuestamente es de 2,500; pero son muy tramposos, les hacen un contrato y venden 10 casas con el mismo contrato, son muy tramposos, muy astutos vaya y eso fue lo que no pudimos realmente solucionar, el problema con ellos, tenían muchas relaciones públicas con las autoridades, entonces no podía yo...” (CA-R).

Otro problema es la falta de reglamento, las autoridades y la comunidad consideran que con un reglamento se podría mantener mejor el sistema:

“Son muchos problemas, hay comercios que no te pagan porque pagan en su casa, o te pagan su comercio o te pagan en su casa, luego dicen "señor yo tengo comercio, yo pago el de mi casa o pago el del negocio, qué quieren", "no pero..." y así todos. La gente o los gobiernos no han hecho un reglamento que obligue a la gente a pagar (...) esto va a ocasionar de aquí a muchos años que los pueblos

(tengan) una guerra por el agua, se va a convertir en sangre, pero va a ser un problema por lo que como lo de la luz que es más insignificante pero lejos que el agua potable, porque el agua es la vida, sin luz puedes vivir, pero sin el agua no” (CA-R).

También existe el problema de la presencia de tomas clandestinas:

“La gente aquí es tremenda, no tienen..., es que aquí ha habido gente que andan poniendo tomas gratis, de rama, 100, 200 pesos te ponen tu toma, es un negocio redondo de los tramposos, haga de cuenta que a mí si vienen y me cortan una toma yo tengo dos o tres y se ríen de (del CA) (...), eso se ha planteado en las asambleas, se plantea, todo se plantea, pero la gente es tremenda, no más dicen que vamos a apoyar y ven los trancazos y ya no, ya no, no de verdad no” (CA-R).

Un motivo adicional para no pagar es que el agua no se recibe a diario:

“Pues simplemente por morosidad, algunos ponen el pretexto, porque yo lo puedo llamar así de esa forma, pretexto, el que no les llega agua suficiente ¿no? Pero pues de alguna forma van abasteciendo al pueblo hay unas horas, tres días o que se yo pero finalmente tienen el servicio de agua pero hay algunas personas que dicen “yo no lo voy a pagar porque a mí no me llega el agua diario” o sea ellas quisieran que diario tuvieran el servicio de agua ¿no? Pero pues por la dimensión de la población también se van haciendo por días, se van por días o por horas...” (CMD).

Otra estrategia que se ha utilizado para que la gente pague es nombrando cobradores por manzana:

“Yo por manzanas porque aquí está dividida la comunidad por manzanas, yo en toda la primera manzana voy a formar comités al principio colaboran, colaboran cobrando el agua pero ya finalmente no. Al principio todo es colaboración pero ya después de que “ya pues ya, yo cada ocho días tengo que salir, salir ya no salgo” entonces pues yo he visto que han experimentado de diferentes formas, poniendo cobradores, poniendo pues no sé, en la última reunión que nosotros tuvimos donde hubo esa falta del suministro de agua, se pidió que se elaboraran reglas” (CMD).

Sin embargo, en ocasiones ha sucedido que se corta el agua porque la empresa de energía corta el suministro por falta de pago:

“Solamente cuando hay veces que porque no alcanzó el dinero para pagar, porque deben el recibo hay veces que 15 días no hay agua

porque se termina, porque no es muy grande la cisterna entonces se termina y hay que comprar la pipa de agua, a veces hasta hay problemas que le echan la culpa que el bombero no la hecha o que el comité no funciona que ¿por qué? “Si con fulano sí alcanzaba el dinero y que por que ahora está el señor que no alcanza el dinero para pagar” y eso si solamente los que van pasando son los que saben porque pues ¿uno que puede decir? En vez de pagar, en vez de ir bien pues vamos mal digo, que claro por personas que a veces son morosas, a veces que porque hay personas que tienen muchos hijos, que tienen muchos gastos pero les digo igual hacer el propósito de ir pagando porque de todos modos se acaba el agua entonces es la base principal ¿con qué me baño?, ¿dónde tomo?, ¿de dónde?, bueno ahora ya hay la oportunidad de que se compra el galón de agua pero de todas maneras se tiene que comprar. ¿Cómo de la luz sí todavía no llega el que va a cobrar la luz y ya está la cola para pagar? (la energía eléctrica se paga directamente a una persona que hace el cobro, va un día al mes y las personas hacen fila por horas para hacer su pago), ¿por qué? Porque saben que ahí si no se paga a los 3, 4 días no tarda una semana, ya vinieron y la cortaron y ¿cuánto problema cuesta para que la vuelvan a instalar?” (CMD).

## **Soluciones**

En cuanto a soluciones para hacer frente a la falta de pago, no se vislumbra ninguna:

“Ni sabría decirle cómo, porque la gente no quiere pagar en algo que es fundamental para nosotros, eso es más primordialmente que tener televisión o no sé el cable o sea o cualquier otra cosa, el agua es muy fundamental pero la gente no lo entiende así, no sé de qué manera podemos hacer para que la gente llegue a pagar el agua, no hemos encontrado esa forma, porque hay mucha gente que le gusta tener el agua gratis” (PC).

“Si apenas si va alcanzando para los pagos de... de los recibos de la luz de que si llegan bien caros. Bueno ahorita si, si hay una deuda de que se deben ciento quince mil pesos a comisión. Nosotros ya fuimos a pedir una como prorroga y tal, no nos la quisieron dar a nosotros, dijeron que paguemos todo lo que debemos pero hora cómo lo vamos a pagar ya dijimos y no nos quiere dar el dinero (el PC), así ciento cincuenta, digo ciento quince mil pesos. Ahorita lo que vamos haciendo pues es pagar el mes, pagar el mes, pagar el mes, y pues digo que esa deuda que pues la pague el presidente y ¿nosotros por qué vamos a pagar?” (CA).

Además de lo mencionado como parar las bombas de uno a tres meses para

recolectar dinero y pagar, nombrar cobradores, publicar listado de morosos, la comunidad acude a soluciones individuales:

“Pues en casa tenemos que comprar pipas de agua. Esas tienen un costo de \$300.00, \$350.00, \$400.00, dependiendo ahora sí en donde la pida uno, hay ocasiones en la que el agua la han llegado a surtir que andan las pipas “¿Sabe qué? esta comunidad no tiene el servicio de agua, vamos a abastecer” y andan las pipas ahí abasteciendo pero su costo es un poquito más bajo pero la sacan de lugares que no son, no es limpia el agua y entonces pues como para media cisterna que nos durará aproximadamente, sin tener gota de agua 15 días, 20 días pero...” (CMD).

Como soluciones se plantea el pago de sueldo al CA para que esté cobrando todos los días casa por casa, campañas educativas, cortes de agua a morosos y publicación de un reglamento.

“Yo sabe qué sugeriría yo que se hicieran pláticas, por ejemplo, eso les tocaría a los biólogos, ver a las autoridades que les hagan una reunión y platicar con la gente para que tomen conciencia de lo útil que es el agua, la falta que hace y que tiene uno que pagar ese servicio, no pagas el agua, ¡pagas el servicio!, ¡que te llegue hasta tu casa!, le abres a la llave y ya te está cayendo el agua... y la compras” (CA-R).

“Si fuera el agua así como la electricidad yo creo que también nos tendríamos que ver en esa misma necesidad de comisión de que sabe qué pues pago mi agua porque si no me la cortan y aquí como no hay precisamente un control, no hay medidores, no, o sea el abastecimiento es sin medida entonces por eso la gente no responde a los pagos por que dice “Sí hay agua, pues ahí tengo agua pero si yo no pago pues a mí no me la van a cortar porque no hay manera de cómo decir a ver a este vecino le cortamos”, no hay así como no es comisión federal que el corte lo hago en cualquier momento que ya no me pague” (CA-R).

“Se pidió que se elaboraran reglas, un reglamento ante el municipio, para que pues todos como comunidad que estábamos ahí reunida pues supongo que éramos la que tenía, las que habíamos pagado ya todo el año y las que íbamos al corriente se dijo “vamos a hacer un reglamento, a ver digan empiecen a dictar todas y cada una de la reglas porque al parecer no hay ningún reglamento dentro de este sistema de agua, entonces vamos a dictar ese reglamento” y empezaron a anotar los puntos, a miran dentro de esa reunión que era un poquito más concurrida se había quedado en eso ¿verdad?

que el presidente de agua diera a conocer ante el presidente de comunidad ese reglamento. Fue esa sugerencia que muchos habitantes, en esa vez hicieron esa propuesta por que mediante los apoyos que dentro del municipio se dan pues tienen la manera de presionar a la gente “Sí tú me traes tu recibo de agua pues yo te puedo hacer tu trámite, te puedo seguir ayudando, dando apoyo pero siempre y cuando tu hayas cumplido. Pero como no hay en ningún tipo de sanción pues no se puede, la misma autoridad dijo yo no me siento con esa responsabilidad de decir “pues yo te corto el agua y como no respondiste en alguna cosa pues te sanciono” no, entonces como no hay ningún reglamento la misma autoridad no puede hacer nada” (CA-R).

Respecto a la labor del comité, las personas entrevistadas se dividen en dos, algunas personas reconocen lo difícil que es cobrar, sin embargo consideran que el Comité tiene poca iniciativa para ampliar la red, hacer que llegue el agua más días y otras personas ni siquiera saben quién hace parte del comité, reconocen la labor de anteriores comités que incluso al entregar dejaron dinero pero en general la idea que se tiene es que es poco eficiente:

“Depende del comité que pongan porque esos muchachos, bueno esos señores que pusieron no, no faltó dinero al contrario hicieron varias cosas, compraron y todavía entregaron dinero pero, los demás no ya digamos de unos tres años para acá no ya al contrario siempre salen que les falta todo del agua” (CMD).

En oposición está otra parte de los entrevistados:

“Hasta ahorita va bien en el servicio del agua o sea que no nos ha quedado mal con el agua, los demás que si han pasado, esos si nos han quedado un poco mal, porque salen que no hay dinero, que no alcanza para pagar la luz que quien sabe qué, pero ahorita el que está va bien, la verdad si” (CA-R).

### **Otros comités**

La comunidad participa en otros tipos de comités como los de padres de familia de la escuela en cada nivel, de la primaria, de la secundaria, el de la iglesia y el de catecismo para los niños.

Para otros temas existe el comité de obras y uno de calle que se nombran el primero en asamblea y el segundo en la calle en donde se va a hacer una



construcción:

“Sí de estar vigilando, y con los vecinos también porque se nombra un comité de obras aquí, por ejemplo, es un comité de obras comunitario y hay un comité de obras de la calle, por ejemplo, si es una calle que esta acá mando a ver al comité de obras comunitario, al que pusimos nosotros en una asamblea ellos se encargan de ver al comité de la calle que se va a hacer, entre ellos mismos vamos y les preguntamos, “mira se va a hacer esta obra ¿Le gustaría formar parte del comité para estar vigilando la obra que vaya bien junto con los otros que son nombrados en la asamblea?” y así se nombran. Pero no más se nombran como a tres personas, no se nombran más, es el secretario, tesorero y vocal. Porque supuestamente el presidente que es de comunidad sigue representando como presidente, representando como presidente de esos comités” (PC).

### **Presidencia de Comunidad**

Los entrevistados recuerdan que hace 50 o 60 años, cuando empezó a conformarse la comunidad, se organizaban y con faenas hicieron la carretera de acceso, ayudaban en el campo, gestionaban en Tlaxcala o México maquinaria y cosas para la comunidad:

“Y más antes si hacían la carretera porque la carretera no había, nomas había una vereda, era camino rural era camino feo de tierra, no había carretera. Todo eso se hizo a base de que si trajeron comités trajeron maquinarias y todo eso. Sí antes si funcionaba porque por ejemplo igual hasta el comisariado pues venían maquinarias que arreglaban el campo, que hacían cunetas y que hacían todo eso y ahora ya no se escucha nada, había temporadas que pues no hay trabajos en otro lado y ya para arreglar el camino y todo pues ya les pagaban o arreglar por ejemplo los terrenos en el campo que hacían zanjas y todo eso. No me acuerdo como le llaman a ese trabajo temporal o no me acuerdo, eso no se quien lo, antes lo gestionaban así” (CMD).

“Y es que igual antes era todo gratuito, todos los cargos se hacían eran gratuitos, nada se pagaba, cualquier cargo que hubiese en la población o en la comunidad, nadie ganaba nada todo era gratuito, todo era gratuito, es últimamente tendrá que, unos quince años a lo mejor para acá que se empezaron a cobrar pero antes no. Ya son diferentes las cosas que, que hay, pues nosotros que quisiéramos, que se fuera arreglando un poco mejor, que se hicieran un poco mejor las cosas, pero pues no se si no le da tiempo al presidente, no le

alcanza los recursos o no sé, ya, ya es muy diferente al modo de antes. Ahora si todo, todo, todo, todos ya están, hasta el campanero recibe su salario también y antes nadie, nadie, recibía salario nadie” (CMD).

“Mi papá ya tiene casi 80 años pero antes, bueno, antes él me contaba que era diferente, que ellos nada más tenían un año, era de un año (el cargo de PC). Ahora ya son tres años y antes no eran auxiliares, antes eran municipales igual, supuestamente, pero bueno, es lo que dice la gente que sabe de eso, pero sí, son muy diferentes. No me acuerdo desde cuando fueron ya los tres años y, antes no se movían por votos aquí, una asamblea los nombraba, tampoco de sueldo si no, nada de recibir sueldo, eso sí no” (PC).

Lo que resaltan como requisito que deben tener los presidentes de comunidad, es la honestidad:

“Que ellos tengan ganas de trabajar, que sean personas honestas que sean honradas, porque... pues de por sí da uno su confianza en ellos, porque por eso los elige uno, yo creo que por eso elige uno a las personas porque tiene uno confianza en que van a trabajar bien y es lo que debían de hacer, tratar ellos mismos de hacer que pues se logre algo mejor ¿verdad?, poco a poco en la comunidad, porque pues todos queremos que sea mejor, que haya progreso” (CMD).

En cuanto a logros, no se habla acerca de muchos, sólo una calle adoquinada, se menciona por un lado falta de información para hacer que a la comunidad lleguen ayudas y por otro falta de mayor presupuesto para poder hacer cosas que tengan impacto en toda la comunidad:

“Que las cosas (personas) que ponen no saben ir a hablar, no saben si pueden ir a meter ahí o investigar qué es lo que se puede gestionar para la comunidad, porque yo pienso que antes había muchas ayudas para las comunidades no se quedaba abajo, ahora sí, se quedan como mirando porque no había nada. No sé por qué ya no quieren participar ya (la comunidad), será por pues por lo mismo porque dicen entra uno y sale otro y es lo mismo dicen, los beneficiados son ellos nada más, porque nosotros seguimos igual por ejemplo con el de veras como yo no tuve estudio no entiendo nada a lo mejor pero por ejemplo ya ve como todo lo que está cambiando ahora el presidente, yo pienso que algunas cosas pues no las había de cambiar y otras sí” (CMD).

“La verdad no, no hemos podido y ya han salido hartos presidentes y

lo primordial que andamos diciendo en campaña “que ahora si vamos a regularizar lo del agua”, eso fue una de mis propuestas y es la hora que todavía no puedo, no se puede, hay que ser sinceros. El presidente de comunidad gana muy poquito, no tiene los suficientes recursos para dar apoyo a la población y eso está, yo lo veo muy mal porque las personas que se quejan que ahora si todos nosotros de acá de la comunidad ¿con quién se acercan primero?, con el presidente de comunidad y eso no lo ven, no nada más yo, todos los que han salido, los presidentes es un descontento feo, porque no se nos paga como realmente es, somos utilizados acá en la presidencia de comunidad. Pero sí que nos apoyen más, eso es lo primordial, yo no quiero que pues a “mí dame 100,000.00 pesos y ya con eso voy a resolver todo” no, ahí el sueldo a lo mejor no, pero sí que nos den un apoyo que sea por comunidad, porque, imagínese yo ahorita tengo este aquí hay más de 10,000 personas, 10,000 habitantes acá y por lo regular casi todos los apoyos que se bajan casi los van dejando por la misma población, todos por igual, pues porque yo no me puedo comparar porque hay unas comunidades aquí de Tetla que son muy chiquitas hay como cuatro o cinco comunidades que nada más tienen 300 habitantes y nos toca casi lo mismo ahora sí que ahí si estamos fritos ¿no? Dijera si tengo 100 habitantes pos ni me quejo con lo que me den, pues con eso me conformo, eso es lo que ve uno” (PC).

Las funciones de los PC en el día a día consisten en la elaboración de cartas para radicar documentos en Tetla, resolver problemas familiares, problemas de terrenos y linderos, consolidar el archivo con esa información y recibir todo tipo de solicitudes de apoyo:

“Ayudar a la gente, porque aquí piden mucho apoyo, ya sea económico o de cualquier otras cositas, pero piden mucho apoyo. Entonces casi siempre vienen con el presidente de comunidad, que él es el que les puede ayudar. Todos quisiéramos que todo estuviera muy bien acá en nuestra comunidad, pero obviamente no se puede. Entonces acá por lo regular la gente nos pide lo que es drenajes, el agua potable, que es lo principal, que aquí sufrimos mucho de lo del agua, no tanto por el servicio sino porque la gente no paga, de eso sufrimos mucho y la red de electricidad de esas tres cosas” (PC).

En cuanto al manejo del presupuesto de inversión para la comunidad, llama la atención que no se mencionan términos como “techo financiero” ni que se perciba autonomía en cuanto a la toma de decisiones para su inversión:

“Gestionar para las obras, nosotros nos encargamos de ver qué obras son las más necesitadas de la comunidad y ya las metemos al

municipio de Tetla, se le mete una solicitud y de tanta cantidad y ellos ya en un cabildo pues ya nos dicen si se puede o no se puede. Ellos lo manejan directamente ahí en el municipio porque nosotros acá en las comunidades no manejamos el dinero. El municipio nos dice que te salió tu obra. Ellos ya mandan para, o sea, ellos ya tienen su constructora y todo eso, nosotros no” (PC).

La comunidad valora como importante la figura de PC, aunque afirman que no hay mucha inversión ni se ven grandes cambios, dicen que al menos se sienten representados en el Municipio, facilita cosas el no tener que ir hasta Tetla para resolver asuntos y ubican como causa de la poca inversión la falta de presupuesto y de participación de la comunidad

“Deben de trabajar en algo, en algo lógico, no sí porque si no tuviéramos presidente auxiliar todo se lo tendría que enfrentar el municipal, no pues haría lo que quisiera” (CA-R).

“Este pues yo he visto pues muy poco la verdad no he visto a lo mejor en el pasado (...) se reestructuró la unidad deportiva que es lo más vistoso, que es en lo que uno puede “ah sí” pues yo creo que el dinero que se genera de nuestros impuestos pues yo creo que están ahí porque rehicieron la unidad deportiva. Pues es que el presidente de comunidad es el que se encarga de repartir a donde hace falta, entonces prácticamente el presidente de comunidad pues lo veo que es un ¿cómo se dice? un intermediario para poder hacer esa repartición ¿no?” (CMD).

### **Rendición de cuentas**

Frente a este punto es poco lo que se menciona, principalmente porque hay poca asistencia a las asambleas y los entrevistados no saben si se hace o no corte de caja, rendición de cuentas o presentación de informes:

“Yo por ejemplo me he visto, a pues “va a ser el informe del presidente de comunidad” este informe anual, están, no sé 20, 50 personas de una comunidad de 4,000 entonces pues yo digo es lo mínimo” (CMD).

### **Relación PC-CA**

La relación entre el anterior CA y el anterior PC fue mala, el CA afirma que no tuvo ningún tipo de apoyo y tuvo que acudir directamente al Municipio o con diputados, de los que tampoco obtuvo mayor respaldo, incluso se refiere a

altercados físicos.

En cuanto al actual CA y PC si hablan de trabajo conjunto, se reúnen semanalmente para ver qué dificultades hay e incluso el PC acompaña al CA a realizar algunos cobros

“Es salir a cobrar mi apoyo, sí, porque es que, si no sale uno, o sea ellos mismos “no pues si no hay apoyo del presidente como voy a salir yo”, ya entonces ya yo llego, este pues este vamos a cobrar aunque sea una parte pues a lo mejor no todos pues porque San Pancho no es chiquito, está muy grande. Una parte nos echamos llegamos y ya vemos cuánto juntamos y así lo vamos nos vamos cada ocho días, cada ocho días. Si y está bien porque, si los dejan solos la verdad que hasta ellos igual se salen del comité, si no hay apoyo del presidente de comunidad imagínese, si no los apoyas tú que eres la cabeza, pues quien los va a apoyar, nadie los va a apoyar. Entonces si es muy fundamental que se lleven, que estén pegaditos, que se lleven muy bien, más que nada que se lleven bien, porque ha habido presidentes que se llevan mal con el comité de agua” (PC).

“Ha habido comités que no se llevan bien con el presidente auxiliar y pos le digo que han tenido problemas porque pos ahorita nos está apoyando bien y los demás comités como no se llevan pos no los apoyan y pos cortan el agua un mes, dos meses hasta que se vuelva a juntar para pagarla. No, pues si nos llevamos bien haga de cuenta que ahorita si se trabaja bien con él, le digo que vallamos a traer cualquier cosa de piezas, lo que se quema y eso pos se va con nosotros, bueno él se va conmigo que vamos a traer el cloro e igual lo va a traer y todo eso del cloro pero lo dan y él va a traerlo y pos decir ya vamos a ver esto del agua pos allá anda con nosotros por decir que fuguitas igual se va con nosotros, bueno no hace nada pero anda con nosotros. Yo vengo, le meto la solicitud a él, al de comunidad y él ya va y la mete, porque los mete en los cabildos, yo no puedo entrar a los cabildos a pedirles nada y entonces yo los hago y se las entrego a él y ya va y la mete al municipio, al cabildo verdad, y ahí es cuando entran las solicitudes. Pues sí, lo que pasa que si trabajando bien pues si se hace” (CA).

Esta relación armónica se puede evidenciar en un proyecto conjunto que se tiene ahora entre el CA y el PC:

“Tenemos ahorita nomás un pozo allá abajo, tenemos el otro acá, un pozo nuevo que se hizo pero ya nomás nos faltaría entubar el agua hacia la cisterna, pero ya nomás serían dos kilómetros lo que se

llevaría y entonces eso bueno ya es menos, (el otro quedaría) solamente para una emergencia porque como haga de cuenta que está hasta allá abajo entrando al pueblo son como diez kilómetros lo que sube por eso siempre ha habido ese problema de lo de la luz (que llega muy cara pues se bombea desde diez kilómetros), que llegó bien caro el recibo siempre, siempre, siempre” (CA).

Con este proyecto se pasaría de dos bombas a una sola y se reduciría así el pago de energía, el techo financiero entonces se invertiría en el tema de agua lo cual no es común pues por lo general se deja esa inversión como responsabilidad del CA.

### **Celebraciones**

No se reporta ningún tipo de ceremonia, costumbre, leyenda o algo relacionado con el agua en esta comunidad.

## **4.2.6 Municipio de Tetla Localidad San Bartolomé Matlalohcan**

### **Descripción del Sistema**

El agua fluye de un manantial alrededor del cual se construyó una especie de cisterna desde donde se bombea el agua, del mismo manantial toman su agua otras dos comunidades Tetla y Apizaquito, cada una con su tubería, bomba y transformador independiente, el manantial fue adecuado como una suerte de cisterna y desde allí cada lugar la bombea a su destino.

En el caso de San Bartolomé desde el lugar de bombeo se clora y de allí se envía a una cisterna en un cerro cercano desde donde se distribuye por gravedad a través de diez ramales.

A continuación se presenta un esquema del sistema.

*Ilustración 11. Localización del sistema de agua de San Bartolomé*



*Fuente:* Elaboración propia con el apoyo de la Comisión Estatal del Agua de Tlaxcala con información aportada en entrevistas y de la misma entidad.

Anteriormente existía un “ojo de agua” pero en él desembocan los desagües de la zona y desde hace mucho ya no se usa para ninguna labor:

“Ahora ya inclusive aquí sobre el mismo San Bartolo existe un ojito que camina. Ahí nace todavía pero como descargan los drenajes de San Francisco y algunos de acá de San Bartolo pues esas aguas ya están contaminadas, esas aguas ya no sirven” (CMD).

### **Cobertura**

A cada ramal se entrega el agua por horas:

“Los repartimos por ramales, hay ramales y les abrimos por tiempos, tienen sus tiempos, sus horarios, les abrimos como les vaya tocando, primero se reparten unos, luego otros, luego otros y así se van, hasta que se acabe el día, en 5 horas en 10 ramales porque aquí le decía le echamos el agua por ramales” (CA).

El tiempo que se deja abierta la llave para cada ramal lo determina su longitud y el número de conexiones que tenga, se deja el tiempo suficiente para que cada casa recolecte el agua necesaria

“Es por horarios, tenemos horarios de unos ramales que se les echa una hora y media, hay otro ramal que le repartimos dos horas y hay otros ramales que les damos una hora cuarenta, dependiendo de cómo esté la distancia de la longitud” (CA).

De esta forma todos los días se envía agua a las casas por un tiempo determinado y su disponibilidad, a lo largo del día, depende de la forma como cada familia la administre.

Según cálculos del CA, “cada casa recibe de 1,200 a 1,500 litros diarios, de una a dos horas al día, tienen agua de lunes a sábado. Cubrimos al 100 por ciento” (CA). Sin embargo, algunas personas de la comunidad tienen una idea diferente de la cobertura:

“No alcanza la distribución en toda la (comunidad), este hay lugares que no llega el agua nosotros a veces nos llega a lo mejor terciado pero hay personas que más pegado a San Francisco que colinda con San Francisco mucha gente carece del agua; en la cabecera a la gente le vale, a ellos les hacen sus tomas de agua ellos les hacen su conexión y tienen el servicio día y noche” (CMD).

“Hay muchas partes que todavía no se alcanza a abastecer” (PC).

“Yo creo que sí, es suficiente, la gente está contenta, pues si está contenta, aquí estamos por horas, por ejemplo aquí en la sección segunda nos dan casi a todos los ramales una hora y media, pero está bien, así desperdiciamos menos el agua” (PC-R).

Cada ramal cuenta con un “presidente de ramal” que se encarga de informar al presidente del comité de agua acerca de fugas o fallas en el sistema y abrir zanjas para el cambio de tubería cuando así se requiere, en estos casos el presidente y su equipo acuden y hacen la reparación que sea necesaria “Hay presidentes de ramales, inclusive ahorita el tubo que vamos a cambiar ya el presidente de ramal está rascando (escarbando), nosotros nada más vamos a hacer las conexiones” (CA).

En caso de solicitudes de nuevas conexiones, el presidente de ramal la informa al presidente del CA,

“Hay veces que hay una nueva conexión “que tú se la diste o que no”,



vamos a ver, entonces yo ya lo llevo, ya le digo, por ejemplo ahorita con Pancho, “vamos a quitártela porque pasaste nuestra autoridad”. Y estamos nosotros “yo no puedo dar ese contrato si no viene usted con él (el presidente de ramal con el nuevo usuario)”, si viene vamos a decir el presidente del ramal y viene y me “dice sabes que dale el contrato a "x" persona ya me arreglé con él” entonces sí” (CA).

## **Cuota**

Aunque el agua surge de un manantial, desde allí se debe bombear a la cisterna lo cual implica el uso del servicio de energía eléctrica y el pago del mismo, para lo cual se ha establecido una cuota de cincuenta pesos al mes, es decir 600 al año, con la cual se cubren los gastos de energía eléctrica y reparaciones:

“Pago muy carísimo, bueno el recibo que ahorita pagué lo tengo allá en mi casa, pero le digo aquí yo pagué 25 mil 767 pesos, aquí está otro mes 24 mil 700, 23 mil y tantos. O sea aquí es mes con mes, aquí no es de que cada dos meses, sino mes con mes tengo que estar pagando (la energía eléctrica para el bombeo)” (CA).

La cuota es igual para toda la población exceptuando los negocios grandes que hay en la Localidad:

“Pues ahí en el restaurante varía el precio del agua, ahí le cobramos de 100 de 150 o de 120 dependiendo, el hotel aquí abajo tenemos un hotel que ese está pagando 420 mensuales, aquí tenemos una bloquera que está pagando 1000 pesos, es el único, es el que más caro pagan, porque de ahí aquí tenemos otro hotelito que paga 120 mensuales y ya lo demás es doméstico, o sea, casi industrias no tenemos, o sea la tenemos pero muy contadita, y no bueno a veces se nos atrasan, como ahorita ya tenemos el de la bloquera nos debe como 5000 pesos, como 5 meses. A veces si es una lata cobrar, y es una lata le digo, ahorita hasta con la misma gente, que por lo mismo que es de usos y costumbres entonces quiere que todo les llegue gratis” (CA).

Frente a gastos extraordinarios por daños extra o cambio fuerte de tubería entonces acuden a la Presidencia Municipal:

“Cuando hay ese tipo de problemas lo que se hace es pues conseguir, se le pide a la presidencia municipal, o sea, el municipio que preste equis cantidad para poder reparar mientras con la gente pues se les informa el problema que hay y por cooperación” (CMD).

## Reglas

Las reglas para el funcionamiento del sistema giran en torno a dos temas: las nuevas conexiones y los pagos mensuales o anuales. Respecto al primero, la tarifa es diferenciada dependiendo del origen del solicitante de la nueva toma:

“Si usted compró un lote acá en San Bartolo y va usted a construir, tiene que tener usted un contrato, ese contrato está en 3 mil y 1600 y ya después de que usted hace un contrato, ya después paga usted su agua (...) si usted es nativa de aquí, por decir, si usted es nativa y su papá le dio y hace usted hace su casita, entonces usted paga 1,600, pero si usted viene de afuera y compró, tres mil pesos le vale el contrato. ¿Por qué se requieren 3 mil pesos? porque todas las reparaciones de tubos la hacemos nosotros” (CA).

Lo segundo está relacionado con el pago mensual, frente a las personas que no pagan la cuota es difícil actuar, “cada ramal tiene diferente número de tomas, por eso mismo no se le puede cortar a una familia si paga y otra no” (CA), por otro lado, no hay un reglamento escrito y las decisiones al respecto se toman en asamblea, ésta se reúne una vez al año, en diciembre y en ella se deciden las acciones a seguir frente a los morosos, el monto de la cuota, obras a iniciar, entre otras; sin embargo, su impacto en la recuperación de cuotas es mínimo:

“Yo he tratado de centralizar el agua, que tenga jurisdicción propia, o sea que en este caso (...) yo voy y le quito el agua a... bueno primero le aviso, “sabes qué, debes dos mil pesos o mil y tantos”, entonces no viene y yo mando a la gente o nosotros vamos y se la quitamos personalmente. Pero ¿qué pasa? nos ofenden porque el agua no tiene jurisdicción, como estamos puestos por usos y costumbres (...), yo lo que he tratado es que el agua se centralice, que tenga jurisdicción propia, como Capama, porque Capama ya tiene sus propias leyes aquí van y se la quitan a usted y es tanto de multa, aquí nada de que te estoy ofendiendo, o sea es lo que yo siempre he tratado, pero no hay una ley que te ampare para que pueda proceder legalmente” (CA).

El presidente del Comité de Agua comenta que incluso ha recibido demandas en Derechos Humanos:

“A veces si nos han demandado hasta en derechos humanos, entonces yo les digo sí pero dile al señor que te de su recibo a ver si

va corriendo, porque según se oye decir que no les debe quitar uno el agua que se le envía diariamente, según, pero nosotros sí se la hemos quitado, si definitivamente con la manguera taponeando, o sea, a veces, nos podemos meter a un problema, pero es que como le digo sino quien va a pagar el agua. De hecho el agua no, la luz y los gastos pero piense usted 25 mil pesos, no pues bastante de luz y es mensual” (CA).

Para tratar de recuperar las cuotas pendientes por pagar, el CA trata de establecer con cada deudor una forma de pago personalizada con abonos semanales o incluso cuando la deuda asciende a varios años, se ha propuesto perdonar algunos y cobrar el resto.

En cuanto a excepciones, las personas con discapacidad y que no pueden trabajar así como los adultos mayores, no pagan, en cuanto a las madres solteras, pagan la mitad de la cuota. Estos son acuerdos previos que han venido aplicando los comités desde hace mucho tiempo, en las asambleas se ratifican:

“Pues excepciones, pues vamos a decir que usted deba bastante y sabe que diga pues te voy dando de a 200, 300 cada 8 días, dependiendo, como una forma de pago (...) pues le echamos la mano, ¿en qué forma? no pues debes 4 años, te voy a ayudar con uno, con dos. Dame lo de los dos años y ya, ahí si hay este tipo de ayuda, vamos a decir, a los de la tercera edad ya no se les cobra, ya se dan de baja” (CA).

### **Comité de Agua**

El comité está conformado por presidente, secretario, tesorero, tres vocales, bombero y presidentes de ramal, al bombero se le paga semanalmente y es el encargado de abrir y cerrar las llaves que surten de agua cada ramal, el otro cargo remunerado es el de secretaria que va medio tiempo, sus funciones son recibir pagos, nuevas solicitudes, denuncias y quejas, hacer recibos y llevar el archivo. Los cargos remunerados (bombero y secretaria) son los únicos que no son nombrados en asamblea.

Anteriormente el agua se acarreaba desde el “ojo de agua” con burros y se iba a lavar la ropa allá mismo, desde 1967 aproximadamente se hizo la primera red de

agua potable, desde entonces lo primero que se hizo fue constituir el comité y ha funcionado de forma ininterrumpida. Cada miembro es nombrado en asamblea cada dos años pero ratificado anualmente, en el caso del comité actual, fue reelegido por otro periodo de dos años y ya fue ratificado para el siguiente año:

“No quisieron que me saliera pues las mujeres, más que la verdad porque son las que carecen del servicio, porque pues uno como hombre sale a trabajar, las que se quedan son las amas de casa, entonces son las que dijeron que más o menos está el servicio, has trabajado bien en los tres años, hemos tenido el servicio y pues nos volvieron a elegir, por eso volví a agarrar el cargo”. “Me dieron el cargo del agua y pues tengo que cumplir ahorita. Por usos y costumbres nos daban cargo cada año a cada persona, y luego aquí pues no nos pagan, es voluntario por eso le decía a usted que no abrimos entre semana, más que los domingos de la 9 a la 1” (CA).

Con el comité anterior hubo problemas pues, además de los pagos al personal, quedaban debiendo la energía y se las cortaban, entonces toda la Localidad quedaba sin agua:

“No lo cubrían, siempre debían dinero, aquí a Jaime (el bombero) le quedaban a deber su semana y unos tres años que tengo pues no le he quedado a deber nunca su semana. Lo que le vuelvo a repetir pasamos a administrar, aquí la administración es de dos años, nos pusieron a la tesorera, pero como le digo a usted se chingó la lana y yo como nuevo presidente no puedo ir a obligarla, entonces no quiso pagar” (CA).

Con las cuotas que se recolectan se cubren todos los gastos:

“Los gastos que ustedes sí pueden relacionar en estos momentos sería pagar a la secretaria, pagar bombero, pagar la luz y reparaciones de las líneas, esos serían básicamente los gastos (...), yo lo considero que está privilegiado porque nosotros somos los únicos que autofinanciamos, que financiamos el sistema de agua potable”

El comité cubre todos los gastos derivados del funcionamiento del sistema que ya se mencionaron y además gastos extra como, en este caso, el cambio de la bomba que se hizo en el último año, sólo en este caso se solicitó ayuda al Municipio, la bomba se pagó en tres partes iguales: comunidad (CA), Municipio

de Tetla y Comisión Estatal del Agua.

### **Rendición de cuentas**

La relación de gastos se lleva semanalmente, los domingos se hace el balance de lo que se recolectó, lo que se gastó y lo que se pagó y de cada cosa se lleva un recibo, al final del año se entrega en asamblea la relación de gastos e inversiones y la asamblea lo aprueba o pide explicaciones adicionales, esto último lo puede hacer cualquier persona en el momento que así lo desee:

“Nosotros somos servidores públicos, entonces tenemos que darle a conocer cómo se emplea su dinero, cómo se gasta, qué se hace. O sea bueno yo siempre he sido de la idea esa porque había muchos que decían cómo te la voy a dar, ¿quién eres?, entonces aquí ha habido gente que dice no tengo nada que darte” (CA).

### **Problemas**

El principal problema que se reporta es la morosidad, de 800 familias que hay, aproximadamente 200 o 250 no pagan y son las mismas que, por lo general, tampoco apoyan en labores extra de reparaciones o cambios de redes:

“Es que por una parte está mal el gobierno en darles despensas, en darles esto, en darles el otro. Por una parte, pero una parte tiene razón, pero qué pasa, si yo ahorita se me rompiera una línea, yo tengo todo el uso de decirle a la gente, oye ayúdame gente, apóyame, pues écheme la mano, entonces me dicen ¿me va a dar una despensa? Entonces yo no puedo darles porque no más me va alcanzando administrar el dinero para pagar la luz, para pagar acá y cositas que van pasando, porque es de 50 pesos. Si fuera de a 80 o de a 100 ya alcanzaría hasta para el sueldo de nosotros, pero no alcanza el sueldo, porque yo al año he de pagar como 450 mil pesos de luz” (CA).

Para mejorar el servicio, el CA ha pensado no prestar el servicio por horas sino por días, de modo que cada ramal cuente con agua 24 horas pero 3 días por semana, sin embargo, frente a esta propuesta algunos miembros de la comunidad han manifestado su desacuerdo:

“Yo te estoy pagando cada mes, ¿acaso te di la mitad? yo quiero agua

diaria y aunque la riegue; pero así somos como humanos. Yo quiero mi agua lo demás no te interesa”, “hay casas que se están manteniendo hasta tres o cuatro familias; porque como le digo por dos padres alcahuetes, entonces yo les digo les voy a aumentar el agua, aquí lo que deberíamos hacer es que todos paguemos, o sea, si todos pagáramos el servicio sería otra cosa” (CMD).

La falta de control sobre los recursos es considerada otra dificultad pues, en últimas, que se hagan las cosas de manera honesta depende de criterios individuales:

“Así por decirlo, ahorita yo porque estoy haciendo un trabajo bien, pero si yo quisiera llevarme 20 mil pesos, los borro del sistema, ya entra la nueva administración, yo agarro todas mis cosas y vámonos, pues tú vas a empezar de nuevo ingreso y usted va a venir con su recibo, oiga yo no aparezco pero aquí está mi recibo, como no hay ley que nos haga una auditoria...” (CA).

Esto se nota especialmente cuando se hace cambio de comité anualmente, el recibo de la electricidad de diciembre se debe pagar la primera semana de enero y el comité que sale nunca entrega ese dinero, por tanto, el comité nuevo recibe el cargo con una cuenta por pagar de 25,000 pesos aproximadamente:

“El recibo de diciembre no lo pagan ellos, sino vamos por decir, mi cambio es en diciembre, yo ya entrego todo y el recibo lo pagamos como por el 5, el 6 de enero y aquí está tu recibo. Pero la lana de diciembre ¿dónde está? entonces nada más te dan lo que quieren, entonces aquí siempre perdieron el mes de diciembre, el mes de diciembre se les quedaba y a usted como nueva pues aquí está tu recibo y cómo le voy a hacer para pagar si no tengo el demás dinero, hay veces que llega hasta de 25, o sea ¿cómo yo?” (CA).

El reparto de agua, es percibido por algunos como inequitativo:

“No estamos de acuerdo, bueno, mucha gente no está de acuerdo en ese aspecto porque hay personas que pagan y cuando los que nunca pagan son los que tienen mejor servicio y aunque les exija uno no pagan y ya en este caso yo lo veo mal o, por ejemplo, en este caso hay personas, familias grandes que tienen una toma y su consumo es mayor y paga uno lo mismo que por ejemplo si yo vivo sola pago lo mismo que esa familia o sea no es equitativo...han de decir que “como la pago” les vale que el agua se esté tirando o se esté desparramando las piletas ahí de agua mientras que en otros lados están sufriendo de

líquido” (CA).

Otra dificultad de la comunidad es su crecimiento desordenado, esto ha ocasionado que no se cuente con nomenclatura, no se tenga muy claro por dónde pasan algunas redes y el drenaje sea una prioridad:

“El drenaje ahorita aquí es muy poco lo que se tiene en esta comunidad yo creo que como un 40% o 35% tiene la comunidad drenaje, la mayoría no lo tiene y los que lo tienen lo tienen nada más depositado a las barrancas que existen de manera de contaminación entonces es un verdadero problema ahorita... yo considero como un 30% tienen banquetas y guarniciones, un 25% tiene adoquín o asfalto y el resto no tiene no más terracería” (PC).

“Pues es que se necesita el drenaje, más que el agua, es el drenaje que nos... es una prioridad acá, una gran parte tiene pero una parte regularcita no tiene drenaje, porque no tenemos una presa de tratamiento de aguas residuales” (PC-R).

Finalmente se retoma un comentario referente a la dispersión y las condiciones generales de la comunidad:

“Lo disperso de nuestras comunidades, para todo, no es lo mismo 10 tubos para una casa, que un tubo para 10 casas, yo digo que eso es lo que ha sido difícil. Las necesidades nos han rebasado y yo creo que... como comunidad hemos dejado de hacer lo que tenemos que hacer como ciudadanos y hasta ahorita estamos un poquito complicados” (PC).

## **Soluciones**

En general, en época de sequía, se acude a la compra de pipas que cuestan alrededor de 400 pesos y equivalen a 4,000 o 5,000 litros, la gente que puede pagar y que tiene cisterna lo hace cuando no les llega agua.

Una de las soluciones que se plantean es hacer del pago algo obligatorio:

“Yo pienso que en el sistema del agua no debe haber eso (deudas) porque es un uso de primerita necesidad, ahora yo les digo a las personas, señores paguen su agua por favor, si yo les quitara el agua, total la luz como quiera, pero es lo primero que vamos a pagar, pero el agua, créame usted, que no lo hacemos y es lo que el gobierno debería poner, la verdad yo digo que nos debería de poner un freno y

aquí pagan porque pagan” (CA).

Otras sugerencias van en el sentido de asignar sueldo al presidente del comité de agua, volver a hacer faenas, incentivar la participación de la población, entre otras.

En general, se percibe poco conocimiento del sistema de agua por parte de la comunidad, poca participación de la misma en las decisiones y en el funcionamiento del mismo y en general poco sentido de colectivo, esto se reforzará más adelante cuando se trate el tema de la presidencia de comunidad.

Sin embargo, la percepción del funcionamiento y necesidad del CA es muy buena, se valora su labor y el servicio que presta a la comunidad:

“Trabajó bien ese comité (el actual), tanto que se han reelegido, siguieron otra vez, bueno algunas personas, siguen trabajando, llevan cuatro años, con este, pero si han trabajado bien. La verdad si, definitivamente, de que ha servido, ha servido bastante, sobre todo con el agua potable, no es lo mismo abrir la llavecita a “hay que acarrearla” (PC-R).

### **Otros Comités**

La comunidad participa en otros comités como el de campaneros, el de fiestas patrias, kínder, secundaria, primaria, jardín de niños y eclesiástico, cada uno de los comités tiene sus funciones establecidas y trabajan de forma honorífica.

### **Presidencia de Comunidad**

Las personas entrevistadas recuerdan que antes el representante de la comunidad era elegido en Asamblea y no recibía pago por su labor, recuerdan que nadie quería ocupar el cargo pero también consideran que la comunidad era más unida que trabajaban juntos, hacían faenas y participaban masivamente en las asambleas:

“Antes pues, había como más unidad, como más unión, la gente inclusive, las personas hacían faenas, la gente participaba más. Ahora cuando si un presidente no es, pues en las juntas la gente no pues ya



no asiste y veinte gentes o diez porque ni veinte gentes llega a haber y son los que deciden y eso nada más los de su partido o su grupo. Dependiendo de quien haya ganado, así “Sabén que pues salió este”. Antes sí, cien, doscientas gentes se hacían, antes se hacían las reuniones aquí se llenaba esto” (CMD).

Algunos perciben que el cambio ha sido en el nombre pero que la figura ha existido desde hace mucho tiempo, “siempre ha existido ese cargo acá, el de presidencia de comunidad, es presidente auxiliar y ahora es presidente de comunidad” (PC). “Antes eran agentes municipales, su papá que fue Eduardo Pedraza Alvarado y mi papá también que fue agente municipal en ese tiempo, hace como... 1950, fue en el 50” (PC-R).

Respecto al Cabildo, ahora se conforma de doce Presidentes de Comunidad, tres regidores, el síndico y el presidente municipal, la participación en las sesiones se plantea como abierta “libre, una participación abierta... fue bonito, a veces discusiones, jalneos y al final reconocer que tiene uno que trabajar por lo que se tiene, y ¿pues qué otra cosa?” (PC-R).

La relación con el Presidente Municipal también se reporta como directa y sin mayores contratiempos:

“Bueno, con él sí, sí quiero ir a verlo, platicar cualquier cosa, como ahorita que queremos echar a andar la cisterna como le dije al biólogo, pues ya nos ponemos de acuerdo, lo platicamos (con el presidente municipal), ya llegamos a un acuerdo y ya si él me dice que no, ni le muevo” (CA).

Para llegar a ser PC el candidato es postulado por un partido político, sin embargo, las personas entrevistadas que son o fueron en periodos anteriores PC, manifestaron que no pertenecían a ningún partido, en época de elecciones aparece el partido y les propone a estos líderes postularse, el partido los apoya en la campaña y de esta forma llegan al cargo, esto se puede apreciar en los testimonios:

“Se organizó un grupo de vecinos y ahí nos comentan que pues bueno, que propusieran a alguien y de entre ellos alguna persona me propuso a participar y ya se hizo un elección (interna) de algunas

personas, en esa reunión se decidió que yo que me quedara para participar, incluso no había ni partido ni nada por el estilo nada más en la gente lo decidió y ya, que yo iba a participar y ya, íbamos a ver en qué partido íbamos a participar” (PC).

“La política no me había gustado, yo vine, de que me fui de mojado en el 2007, en el 2007 me invitaron los perredistas que participara yo, y yo la verdad para eso no funciono, no me ha gustado nunca eso, entonces no se pudo, y yo dije, estuvo mejor. En el 2010 me invitan los panistas, un grupo de panistas, no que si... como crees... como va a ser que participe por el PRD en el 2007 y ahora por el partido acción nacional, y me dijeron “no pues que tiene” y que me animan, y fue como llegué, por esa invitación” (PC-R).

Las funciones del PC son de tipo administrativo como entregar certificaciones a las personas que lo soliciten respecto a lugar de la vivienda, defunciones, ayudas, entre otros; reciben reportes y quejas de daños en el alumbrado público, solicitudes de ayudas para traslados de enfermos, vigilancia para las instalaciones, seguridad, problemas entre vecinos:

“Cuestiones de que el alumbrado público, pues que en la escuela pasó esto, que las cuestiones que pasan en las escuelas, que los jóvenes toman en la vía pública, que ya una persona se metió a sus terrenos, cosas así, a ver qué les puede uno apoyar por ejemplo como ahorita de los programas federales pues qué apoyos hay, pues ese tipo de cosas son las que acuden mucho y mucho ahorita pues por una carta de radicación por el problema que tenemos de nuestra comunidad que no está regularizada la mayoría de la gente tiene conflicto para hacer una solicitud, para hacer un trámite” (PC).

El gasto corriente se invierte en servicios y lo que se presenta día a día:

“Pues aquí pago de luz por ejemplo tengo a mi cargo el auditorio, los baños, este hay que estarles, darles el servicio del agua, tenemos la parte de allá que hay unas canchas también tienen sistema de luz y pos es mucho, mucho recurso que se va ahí, que el recurso que se hace no alcanza nunca ni para nada” (PC).

El recurso para obras llega de la PM:

“Ya después cuando se priorizan las obras con el comité comunitario ya viene el comité de obra, el presidente, secretario y dos vocales. Se hace una reunión, el comité comunitario se nombra en una asamblea de comunidad, que la gente luego asiste poco y nada más van los que

van a ser nombrados, en la de obra también pasa lo mismo porque, por ejemplo, si en la calle (...) hay 50 personas o 30 son los que citan para nombrar su comité comunitario y estén al pendiente de que la obra se lleve a cabo, como debe de ser” (PC).

Dentro de los logros alcanzados por los últimos PC se mencionan: una calle de 80 metros, 145 metros de adoquín, acondicionamiento de un área deportiva, compra de terreno para ampliar el panteón y ayudas individuales para traslados y certificados.

La comunidad manifiesta su descontento con algunas gestiones hechas por PC anteriores pero destacan la necesidad de esa instancia:

“Pues sí es importante (el PC), pero siempre y cuando también desempeñe bien su trabajo, porque se supone que con el debemos de como comunidad, es como un padre de familia ¿no? con el cual llegamos “Oye fíjate que pues acá que esto” y el pues debe de ayudar allí al municipio a pelear, lo mismo como nuestros regidores que tenemos aquí en nuestra comunidad, o sea hay manera de que ellos ahí apoyen a nuestra comunidad en algunas situaciones” (CMD).

Se destaca que facilita trámites para los habitantes “¡Sí! si porque mucha gente no tiene la capacidad o no tienen las cuestiones para ir hasta presidencia (municipal) pues más fácil venir acá (a la PC)” (PC); “Sí, para que vamos a hablar de todos que no; pero sí hay algunos que sí, igual a veces, nosotros como comunidad, luego a veces no nos acercamos a pedirles apoyos pero de hecho sí han ayudado al grupo” (CMD).

“Tiene sus pro y tiene sus contras, yo pienso que debiera de funcionar, si manejara uno realmente su presupuesto porque realmente uno a veces dice “híjole” (...), la verdad, porque es el Municipio el que maneja todo, nosotros nada más decimos que nuestro techo financiero fue de \$900,000.00, pero tienen... ellos contratan, ellos subastan, ellos todo y uno nada más firma” (PC-R).

## **Rendición de cuentas**

Anualmente se presenta el informe, sin embargo asiste poca gente y los entrevistados no tienen claro en qué se gasta el presupuesto, “pues

supuestamente lo usan (el presupuesto); pero nosotros de tantos años que llevamos acá nunca vemos cuentas claras, todo está este..." (CA), en oposición:

"Claro, muchas veces si preguntaban y le digo a usted, siempre que se hizo algún trabajo se les informó, mientras no hace usted nada, todo está tranquilo aquí, nada más empieza uno y "por qué en esa calle por qué allá y por qué acá no" y empieza el desbarajuste desgraciadamente y tienen razón y su informe siempre a fin de año, en los tres años mis tres informes" (PC-R).

Respecto a la forma como se mejoraría la gestión y resultados de las PC la comunidad propone que además de "echarle ganas" "Pues necesita uno más participación de uno ¿no?", más participación en las dos cosas (en el CA y en la PC), porque le digo que la gente no participa (CMD).

Por otro lado, quien ya pasó por el cargo propone:

"Si el presupuesto se lo dieran directamente a las presidencias de comunidad como que serviría para más cosas, porque igual involucran, la faena ya entra, que se ha perdido bastante desafortunadamente en parte doy razón a la comunidad, en partes no porque, ya nos hemos hecho flojitos en hacer faenas y es lo que nos atrasa bastante. Yo siento que sería bueno que lo manejara el presidente de comunidad, lo poco que se vaya adaptando, sería mejor porque... la verdad la gente recalca con uno y tienen razón, "entonces ¿para qué te queremos?, lo vamos a hacer nosotros, nosotros aquí tenemos el orden" y pues ni modo, tiene sus pro y tiene sus contras, pero... yo siento que a lo mejor, está bien así pero que lo hiciera el... que manejara el presupuesto las presidencias de comunidad" (PC-R).

Finalmente otra sugerencia:

"Que se olvide de grupos o partidos que ya los vea a todos igual y todos somos de su pueblo. Que cuando nos acerquemos a equis asunto por algún grito o alguna constancia o cosas de esas, no nos pongan peros que sean parejos con todos, que ya se olviden del "tú no me apoyaste", ya que todo quede atrás, eso del presidente de comunidad y que ayuden a la gente que lo necesita porque llegan y lo primero, y sí está bien ayudar a la familia, pero que no se vea tan cargado" (CMD).

## **Problemas**

Respecto a la anterior administración la comunidad también manifiesta su descontento:

“Con el que pasó yo tuve muchos problemas con él porque vine a solicitar el cascajo para Nueva Rosita y para mi calle, que estaba muy feo y siempre dijo que nunca había recursos, incluso yo aquí vine y yo si le dije sus cosas al señor porque le digo no es justo que diga que no y sí hay apoyo, entonces no se me hace justo y mucha gente vino a ver eso y también siempre decía que no” (CMD).

“A veces se ve en comunidad, pero pues luego, por ejemplo, el que estuvo esta vez pasada salieron mal, pues ese nunca tenía dinero, nunca podía, nunca nada, entonces pues a veces acudía uno a la presidencia y también cierran las puertas entonces para qué” (CMD).

Algunos entrevistados plantean que la dificultad con esta figura de PC se inició con la partición de los partidos políticos:

“Los partidos han venido a dividir mucho, porque si yo soy de un partido y gana diferente candidato donde no estuve yo, pues a veces nos señalan, “a este no que porque este no apoyó”, no hay buena relación por lo mismo, porque los partidos que hay, han venido a fracturar y hace que tome uno a pecho “mis candidatos, mis partidos”, el candidato o el partido que llegue a ganar y si yo no estuve con él, si hay ese señalamiento” (CMD).

En esta situación también ubican la causa de la poca participación:

“Pues la verdad, ya no participo, ya no, después de haber sido regidora y tesorera de comité ya no participo, pues no, por lo mismo, si está un candidato (del partido) contrario no, porque si vamos ahí pues nos empiezan a ver feo, nos empiezan a atacar entonces no, para evitar” (CMD).

## **Relación Presidente de Comunidad y Comité de Agua**

El CA manifiesta su inconformidad con respecto al PC:

“La gente auxiliar (PC), ahora qué hacen en este sentido, va y le saca fotos y cuando él da informes dice en Tlaxcala hice esto y esto, así nos hizo a nosotros con el agua, yo hice como 10 ramales grandes, fue y le saco fotos y después vimos que en su informe salió, ¿por qué?

si no nos apoyó en nada, pero como no podemos pelear, como le digo no tenemos cómo porque es su palabra contra la de nosotros. Cuando hicimos aquí un ramal de un kilómetro 18 metros, vino la gente, le pidió el apoyo, “mira Guillermo (el PC anterior) nosotros como usuarios vamos a poner de nuestra parte, aquí el presidente del agua ya nos da nuestra parte y tu gente como gente auxiliar qué nos vas a apoyar”, entonces él dijo que no había dinero, que no tenía, fueron a ver a Sergio (PM) y uno y otro se echaban la bolita. Entonces yo les digo qué onda, sí o no, entonces ellos (PM) ya costearon todo el gasto” (CA).

En general se manifiesta poca cooperación entre CA y PC, cada uno hace lo que le corresponde sin relacionarse con el otro, esto tiene diferentes efectos, el CA habla directamente con el PM y gestiona aparte sin la mediación del PC, esto ha sido criticado por los PM pero así se sigue haciendo, para los PC el CA es independiente y autónomo y se muestran reacios a cualquier tipo de trabajo conjunto; unos y otros consideran que es el otro quien debe proponer el trabajo conjunto y quien debe buscar apoyo y cooperación:

“Con el anterior nos dejó solos a todos, ahora nosotros le dijimos, bueno yo si le tenía que decir, se me rompió un tubo, mire esta parte vamos a cambiar las llaves porque usted es la máxima autoridad, cambiamos muchas cosas allá a la máquina y yo le decía sabe usted, vamos a cambiar esto, lógico tengo que avisarle, no va a ver agua por esto. Ese era mi trabajo, o sea avisarle para que usted esté enterado para que no venga la gente y le diga oye no tengo agua, pero ya sabe usted por qué. Es lo único, pero ya nuestro trabajo, nosotros nos encargamos. Él trabaja lo que le corresponde a él, pero por eso los Comités están, trabajan solos, o sea, más que nada, él es el que debe ver cómo trabajar, hacer un grupo, como dice Cruz, todos en conjunto para trabajar mejor; pero no, aquí cada quién trabaja por su lado, entonces cuando nosotros le pedimos algún apoyo pues tampoco lo hay” (CA).

“En realidad es independiente es un factor de retroceso hacia atrás (que el CA sea independiente de la PC) porque yo no, bueno en eso yo no estoy de acuerdo porque son usos y costumbres bueno porque es autónomo porque solamente el comité sabe de los problemas él sabe solamente sabe de lo que va hacer y de lo que no hace, únicamente a nosotros (a la PC) nos utiliza para apoyarlos en cuestiones de que necesitan algún recurso o que necesitan ir algún lado, o que tienen un problema con los vecinos o que tienen un problema con la ciudadanía porque no pagan el agua o se meten en conflictos es como recurren con nosotros para que vayamos a

conciliar, pero esa es la digamos la parte más difícil en la que nosotros tenemos que ver aquí como presidente. Yo al menos pues mi intención sería hacer una comisión (un CA) que dependiera de aquí de la presidencia para que pudiera uno avanzar un poco más, porque yo lo del agua potable yo lo considero que no está muy bien porque, bien sabemos que yo creo que la mayoría sabemos cómo podemos lograr recursos, solamente es predial y agua potable, y aquí el agua potable nadie sabe más que el comité y los ciudadanos que el agua la tenemos permanente. El gobierno quizá lo sepa pero no tiene una estadística de ¿cuántos ciudadanos?, ¿cuántas tomas?, ¿cuánto cobra? no lo sabe el gobierno (la PC)” (PC).

La anterior PC opina al respecto:

“Yo creo que debe de haber más coordinación, más credibilidad entre uno y otro (CA y PC), porque por ejemplo, yo les decía que para traer más beneficios, que nuestro techo financiero crezca, nuestro apoyo del municipio y del estado sea más grandecito, debemos de aportar, y que nuestro dinero que se recolecta de aquí del agua potable debe de pasar a las arcas del municipio para que de esa manera recaudar beneficios, es el predial y el agua potable, de acuerdo a lo que aportemos nos dan” (PC-R).

Esto nunca se logró, el CA no quiso pues le preocupaba el destino del dinero y la rapidez con la que se contaría con recursos para hacer reparaciones, prefieren mantener la autonomía y en ese mismo sentido se manifestó la comunidad.

### **Celebraciones**

No se reporta, por parte de ninguno de los entrevistados, alguna ceremonia, costumbre o celebración relacionada con el agua en esta comunidad.

### **4.3 Consideraciones finales**

Hasta este punto se ha descrito cada una de las comunidades que hacen parte de este estudio en términos socio–demográficos, económicos, geográficos, en cuanto a su funcionamiento en general como colectivo y en particular en lo relacionado con sus sistemas de agua, a partir de lo cual se pueden ver algunas diferencias y similitudes entre ellas.

A continuación se presentan, de forma condensada, algunos de los datos arriba expuestos, organizados de acuerdo con la secuencia anterior de exposición, cabe recordar que todas ellas eligen sus Presidentes de Comunidad mediante voto constitucional y sus Comités de Agua mediante voto en Asamblea.

*Tabla 32. Datos básicos del funcionamiento de las comunidades, los Comités de Agua, las Presidencias de Comunidad y los sistemas de agua*

<b>Indicador</b>	<b>Nicolás Bravo</b>	<b>El Capulín</b>	<b>Los Pilares</b>	<b>Altamira</b>	<b>San Francisco</b>	<b>San Bartolomé</b>
Población	1,647	568	1,280	412	5,087	4,881
Fuente	Pozo	Pozo	Manantial	Manantial	Pozo	Pozo
Pago	\$500 al año	\$50 al mes	Faena 2 al año	Faena cada 2 meses	\$60 al mes o \$600 año	\$50 al mes o \$600 año
Porcentaje de pago	100%	100%	100%	100%	30%	70%
Acceso	24 horas al día, 365 días	1-3 horas al día, 3 días por semana	24 horas al día, 365 días	24 horas al día, 365 días	6 horas al día 2 días por semana	2 horas al día de lunes a sábado
Frecuencia y asistencia asambleas	Anual Muy concurrida	Anual Muy Concurrida	Bi-mensuales Muy Concurrida	Tri-mestrales Muy Concurrida	Anuales Muy poca gente	Anuales Muy poca gente
Periodo del CA	Anual	Anual	Triannual	Triannual	Anual	Bianual
Relación Asamblea – CA	Participa	Participa	Participa	Participa	Se desconoce lo que hace	Ahora se empieza a valorar
Relación Asamblea – PC	Nombran candidatos, deciden inversión	Deciden inversión	Nombran candidatos, deciden inversión	Deciden inversión	Poca participación y resultados	Poca participación
CA – PC	Labor conjunta	Labor conjunta	Poca relación	Apoyo operativo	Mala relación previa	Mala relación, desconfianza
Rendición de Cuentas	Anual, concurrida	Anual, concurrida	Anual, poca gente	Anual, concurrida	Anual, 20 a 50 personas	Anual, 10 a 20 personas
Partidos Políticos	Sin presencia	Acuerdo previo de trato igual	Sin presencia	Acuerdo previo de trato igual	Buscan el beneficio propio	Buscan líderes para apoyar, crean conflictos

*Fuente:* Elaboración propia a partir del trabajo de campo



A primera vista, se puede ver que en estos casos, el tipo de fuente (manantial o pozo) y el tipo de pago (cuota o faena), no se relacionan de forma directa con el funcionamiento, por un lado, del sistema, pues encontramos en los dos extremos comunidades cuya fuente es agua de pozo y cuya forma de pago es por medio de cuota y por otro lado, del funcionamiento de la Asamblea pues encontramos aquí la misma situación; lo que sí parece tener alguna relación es el tamaño de la población, aunque es importante hacer la salvedad que si bien las poblaciones más grandes son las que menos funcionan, no son las más pequeñas las que lo hacen de mejor manera sino las de mediano tamaño.

En un primer grupo de las localidades que hacen parte de este estudio, se encuentran las comunidades de El Capulín y Nicolás Bravo, en estas, el sistema parte de la extracción del agua por medio de bombas, desde pozos, para posteriormente bombearla de nuevo a cisternas desde donde se reparte a las líneas de distribución, esta forma de extracción implica el pago de servicios de electricidad por lo cual existe una cuota monetaria que se paga mensual o anualmente; se agrupan estas dos comunidades porque además de lo mencionado, reportan un mínimo nivel de morosidad, dos o tres familias se atrasan en el pago pero al final todos pagan.

En el caso de El Capulín la faena se conserva para labores específicas como el mantenimiento de las cisternas, para el caso de Nicolás Bravo ya no se realizan pero los entrevistados recuerdan que el sistema fue construido a partir de faenas de toda la comunidad, en los dos casos la comunidad conoce el sistema de agua, sabe la ubicación de los pozos y cisternas e incluso refieren el monto mensual de los recibos de energía eléctrica.

En estos dos casos la participación de la comunidad en el sistema, además del pago, se evidencia en la denuncia de fugas y anomalías, en la petición de aclaración respecto a obras que se hacen y en su participación en las asambleas a las cuales asisten de forma masiva siendo muy pocas las personas que no van o que no envían un representante, se afirma que “quien viene a las asambleas, como que crea derechos ¿no?” (CA).

El CA en los dos casos es elegido anualmente en Asamblea de toda la comunidad la cual es abierta, a ella se convoca a todos los miembros de la comunidad y la aceptación de cada cargo es obligatoria, si por alguna circunstancia particular la persona no puede aceptar en el momento, queda comprometida para el siguiente periodo.

Los reglamentos fueron redactados conjuntamente en Asamblea y son conocidos por todos, las excepciones se discuten y la Asamblea decide en el caso de nuevos usuarios, excepciones en el cobro de cuotas o multas, plazos adicionales, reparaciones y obras grandes, en el caso las personas que hacen parte de la asamblea ejidal, cuando asisten a estas Asambleas comunitarias lo hacen en calidad de habitantes de la localidad, como cualquier otro y no como autoridad ejidal.

En el caso de Nicolás Bravo el reglamento se refrenda anualmente en asamblea con su lectura pública y la firma de cada usuario, en el caso de El Capulín es la Asamblea la que aprueba cualquier modificación que se quiera plantear al mismo y en ella la comunidad decide en qué invertir, autoriza gastos y reparaciones.

Un elemento que distingue estos dos Comités es que en el caso de El Capulín el CA que va a salir se encarga de capacitar al nuevo durante dos o tres meses, para el caso de Nicolás Bravo, el CA que entra, sólo lo hace cuando las cuentas del que sale son totalmente claras, no se hace cambio hasta que todo esté al día.

La Asamblea para rendición de cuentas que hacen estos comités es pública, anual y es la más concurrida, en ellas se parte de un padrón de usuarios y a partir de ello se presenta el corte de caja con lo que se recolectó, se pagó, las reparaciones y demás gastos, en el caso de El Capulín se definen como “vecinos y cooperantes” (CMD), por lo cual piden cuentas y aclaraciones, en Nicolás Bravo el CA que sale hace un corte de caja público cuando está al corriente de todo y puede entregar al nuevo CA, se entregan facturas, notas, fotografías y las piezas dañadas si hubo reemplazos.

En los dos casos es usual que la comunidad pida aclaraciones de costos y que lo haga no sólo durante la Asamblea, esta última es definida como un espacio para discutir, resolver y decidir cómo se implementa una acción, en dónde, la aplicación del reglamento, entre otras.

En las dos localidades el CA es reconocido como una autoridad de la comunidad, el apoyo por parte de la misma es reportado por todos los entrevistados haciéndose presente desde la toma de decisiones hasta la implementación de acciones, incluso cuando se decide hacer cortes, a ellos acude el CA, el PC y varios representantes de la comunidad (entre 10 y 20).

Frente a las PC se les considera una instancia importante que ha servido a la comunidad, con la nueva estructura se asegura que es mejor, su presencia está garantizada pues al tener pago “se les puede exigir”, se encargan de organizar a la comunidad pero es esta última la que decide cómo y en qué invertir el presupuesto a través de los Comités de Obra los cuales también son elegidos en Asamblea, su labor se resume en gestión y representación de su comunidad ante PM y Cabildo.

La rendición de cuentas se hace anualmente y de forma similar a la de los CA, se presenta el balance de lo recibido por gasto corriente, techo financiero, recursos propios y apoyos y esto frente a obras y gastos que se demuestran con facturas, notas, fotos, cotizaciones.

En lo referente a los partidos políticos se menciona su reciente intervención, sin embargo se afirma que los candidatos surgen de la comunidad, casi siempre de los diversos comités y luego son los partidos los que los nombran pero que al llegar al cargo no se hacen distinciones partidarias, esta también es la postura de la PM y el Cabildo. Es notoria la participación, en ambas localidades, de la comunidad en un gran número de comités, más que en los otros casos que hacen parte de este estudio.

La PM y el Cabildo, reconocen en la figura de los PC una instancia de autoridad cercana a su localidad que facilita la gestión y que permite que lleguen recursos e inversión a la comunidad, sin embargo demandan mayor independencia para esta figura pues consideran que la toma de decisiones debe ser autónoma y que la Asamblea sea sólo debe ser una instancia informativa, esto último va en contravía del funcionamiento de las comunidades e incluso de la postura de los mismos PC de estas dos localidades.

En cuanto a la relación, en torno a la gestión del sistema de agua, que tiene la PC y el CA, en las dos comunidades es de apoyo, las Asambleas respecto a temas de agua son convocadas de forma conjunta y los PC respaldan al CA cuando así se le solicita (resolver emergencias, cobros difíciles, clausura de tomas), una diferencia importante es que en El Capulín es la PC la que administra el recurso extra que ingresa por el CA (multas, nuevas conexiones) y la relación PC-CA se ha dado de forma coordinada pero en diferentes niveles de cooperación dependientes de características individuales de cada comité; para el caso de Nicolás Bravo esta colaboración mutua es la forma como se ha trabajado siempre.

En un segundo grupo se encontrarían Los Pilares y Altamira, comunidades cuyo sistema parte de tomar el agua desde manantiales y distribuirla por gravedad y cuyo pago y mantenimiento depende básicamente de la realización de faenas, en estos casos, aunque con sus particularidades, la comunidad acude a esas jornadas de trabajo colectivo sin mayores excepciones, conocen el funcionamiento del sistema, su estructura y ubicación y participan en su funcionamiento y mantenimiento asistiendo a las Asambleas, denunciando daños, robos, fugas, conexiones no autorizadas y cualquier otra situación que pueda afectar el funcionamiento óptimo del mismo.

En cuanto a otras características de estas comunidades, destaca su participación – “entre un 70 y 80%” (CA-R) – en las Asambleas relacionadas con el manejo del sistema de agua que se llevan a cabo cada dos o tres meses y en la Asamblea anual en la que hay corte de caja y revisión del funcionamiento del Comité de

Agua; esto contrasta con la escasa asistencia a las reuniones de rendición de cuentas de la Presidencia de Comunidad, aunque las dos instancias tengan una buena valoración por parte de la comunidad y se evalúe como buena su labor y como necesaria su existencia.

Las Presidencias de Comunidad son reconocidas como una instancia que ha mejorado las condiciones de la comunidad, consideran que se empieza a observar la inversión y la llegada de recursos y apoyos que se necesitan, en comparación con otras épocas en las que recuerdan que la inversión se quedaba en la cabecera municipal. Se reconoce la inversión en obras de infraestructura que favorecen a todos y concuerdan en que parte del éxito de la gestión está en que se trabaje conjuntamente con la comunidad.

En este punto surge una diferencia importante y es que en Altamira se reporta un resquebrajamiento de la comunidad desde que la Presidencia de Comunidad es escogida con la intervención de partidos políticos; cada uno de los partidos tiene su candidato lo que propicia que en una elección se presenten alrededor de seis candidatos y el ganador, por tanto, lo es por muy pocos votos “(el que gana) lleva unos 10 votos nada más o 6, prácticamente la familia” (CA-PCR), aunque no se menciona que esto haya ocasionado quiebres fuertes, si se afirma que ha generado divisiones, lo cual ha impactado en la baja participación en algunas Asambleas (no relacionadas con el agua).

En cuanto a la forma como la existencia de la PC ha impactado la manera de administrar el agua en cada localidad, por lo general CA y PC han trabajado de forma independiente, cada uno en sus propias funciones, esto sucede en estas dos localidades; sin embargo, en los últimos años y gracias a un proyecto conjunto (el cambio de mangueras por tubería) el apoyo que presta la PC al CA para el caso específico de Altamira, se ha ampliado.

En este último caso, ahora el CA cuenta con ayuda logística esporádica para transporte de material y apoyo cuando algún miembro de la comunidad se resiste a asistir a la faena o pagar la multa. Para el caso de Los Pilares, en este año

(2015) se tiene previsto hacer el cambio a tubería, el CA y la PC han establecido como prioritario este proyecto y para ello están trabajando de manera coordinada.

El tercer grupo lo conforman las Localidades de San Francisco y San Bartolomé, su sistema de agua surge de manantial y de pozo respectivamente y al igual que el primer par de localidades, requieren bombeo para la distribución del agua, esto implica cobro de cuota mensual o anual y en estos casos el cumplimiento es, para el caso de San Bartolomé del 70% y en el caso de San Francisco del 30%.

La comunidad tiene muy poco conocimiento acerca del funcionamiento de sus sistemas de agua, desconocen la ubicación de las fuentes y el mecanismo de distribución y frente al CA desconocen su proceso de elección e incluso algunos manifiestan no saber quiénes lo conforman y suponen que son cargos por los que las personas reciben pago.

La participación de la comunidad en el sistema es muy poca y en general no asisten a las Asambleas, en el caso de San Francisco la convocatoria a las mismas surge de la PC y se incluye el orden el día, si los temas propuestos se refieren a comités o a cosas diferentes a la repartición de ayudas, la gente no asiste para no quedar en ningún comité, su participación se limita a denunciar, en ocasiones, conexiones piratas, pues en la localidad hay personas que las hacen a cambio de 100 o 200 pesos; para el caso de San Bartolomé, también asisten pocas personas a las Asambleas, la del agua es anual y en ellas se definen reglas y se deciden las acciones a tomar frente a los morosos, sin embargo los compromisos al respecto pocas veces se cumplen.

En ninguno de los dos casos existe reglamento, no hay acuerdos ni sanciones por escrito y cada CA hace cosas parecidas a lo que hacían los anteriores y hace sus propios ajustes, algunos con aprobación de la asamblea y otros no, en general tanto los CA como al comunidad manifiestan que al no existir un reglamento y no haber nada por escrito, nadie se siente obligado a pagar y no hay forma de exigir cumplimiento o de tomar medidas al respecto.

En cuanto al CA, en San Bartolomé un comité anterior se llevó el dinero recaudado y dejó una deuda grande, frente a esto no hubo ninguna acción colectiva aunque se conoció lo sucedido, el CA que está en la actualidad es reconocido por algunos como eficiente y con iniciativa, han podido autofinanciarse durante el último año sin suspensiones del servicio, lo cual es motivo de orgullo para los entrevistados, aunque manifiestan sus limitaciones al no contar con una ley que les permita tomar acciones frente a morosos.

En el caso de San Francisco el desconocimiento respecto a su funcionamiento es generalizado y se menciona que anteriormente se hacían faenas para mantener el sistema pero durante una administración, hace varios años, de un PC, se repartían despensas por cualquier labor colectiva y desde entonces no se volvieron a hacer pues las personas no acuden si no hay una despensa u otro tipo de pago por medio.

La rendición de cuentas que hacen los CA es anual, aunque en las ocasiones en las que la comunidad quiere saber algo antes, puede acercarse al CA a consultar, en el caso de San Bartolomé la práctica de la rendición anual es iniciativa del actual comité pues los anteriores no lo hacían.

En cuanto a las Presidencias de Comunidad se afirma que es una figura que ha existido siempre pero con diferentes nombres y el cambio sustancial de ahora es el pago por la labor, en San Francisco la instancia se define como “intermediaria”, se tiene poca información y conocimiento de su labor y se evalúa como una figura a la que le falta hacer gestión y que en general trabaja para su propio beneficio, no se observa mucha inversión en la comunidad pero se reconoce que facilita trámites individuales, lo cual es reconocido también en San Bartolomé, en donde además se reconoce mayor inversión y repartición de apoyos aunque el beneficio propio se destaca también.

En las dos comunidades se menciona la existencia de comités de obras que proponen o priorizan las necesidades de la comunidad y en Asamblea se define en qué invertir, sin embargo a las Asambleas “van los que se sabe que van a

quedar” (San Bartolomé PC-R), en San Bartolomé se menciona la asistencia de 10 o 20 personas y en San Francisco de 20 o máximo 50 que son básicamente los que votaron por el PC. Ante ese mismo auditorio la PC hace su rendición de cuentas, para el caso de San Bartolomé se menciona la anualidad y la entrega de cuentas pero se dice que no es claro, hay poca asistencia y los que van no saben mucho de lo que se habla, así que se hace pero no tiene ninguna importancia y en San Francisco apenas se menciona y no se sabe cómo es.

En cuanto al proceso electoral, en San Bartolomé se reporta que los partidos buscan líderes dentro de la comunidad para que se postulen, pero no son militantes ni pertenecen a un partido, lo mismo sucede en San Francisco, sin embargo, sí se ha resquebrajado la comunidad desde que las elecciones se hacen de esta forma, durante las campañas se ha utilizado el tema del agua para ganar votos y después ya nadie quiere pagar, en el caso de San Francisco se menciona que en campaña se dan despensas y por eso ya nada se hace de forma voluntaria.

Respecto al trabajo entre PC y CA para la gestión del agua en cada localidad, su labor ha sido independiente, en San Bartolomé han tenido incluso conflictos y discusiones fuertes, el CA acude directamente a la PM cuando requiere ayuda sin mediación de la PC y en general hay desconfianza mutua entre las dos instancias, PC y CA no han trabajado coordinadamente y cada uno intenta hacer lo que le corresponde sin saber lo que el otro hace.

Con la nueva PC y el nuevo CA se espera que se trabaje de forma conjunta, el PC propone que se incremente el salario al PC, que el CA depende directamente de la PC, se incremente el presupuesto que se asigna a la localidad, se tenga mayor independencia para el manejo de presupuesto (se percibe que la PC sólo firma pero que todo lo maneja el Municipio que es quien contrata) y que lo que ingresa por concepto de pago del servicio de agua se lleve a Hacienda Municipal para que eso, sumado a lo que se reporta por impuesto predial, se reciba de vuelta como un mayor presupuesto para la comunidad.



Frente a esto algunas personas se han manifestado en contra pues les preocupa que cuando se requiera el dinero para una emergencia ya no lo devuelvan. En este caso el trabajo con el Cabildo es poco y no se describe en detalle el procedimiento para asignación de presupuesto y aprobación de obras.

Para el caso de San Francisco las anteriores PC y CA “han tenido muy mala relación”, en la actualidad se percibe una mayor intención de trabajo conjunto por parte de las dos instancias, el PC ha estado apoyando la labor del CA, los acompaña a cobrar y a hacer reparaciones, entre los dos reúnen dinero para pagar recibos o reparaciones y el tema del agua ha sido priorizado por la actual PC por lo cual los proyectos que se entregan a la PM y Cabildo para el uso del techo financiero, serán destinados al mejoramiento del sistema de agua por lo que se redactan de forma conjunta, con el Cabildo no hay mayor relación más allá de la presentación de proyectos de inversión.

#### **4.4 Conclusiones**

A partir de los relatos aquí presentados, se van configurando diversas formas que asumen las mismas figuras o instancias, sin importar que su composición y definición legal sea la misma para todos; así, se pueden observar, al menos, dos formas diferentes en las que se asume y ejerce cada una de ellas.

En primer lugar la Presidencia de Comunidad, como ya se dijo, es una figura que comparte sus orígenes históricamente desde la primera constitución estatal, sin embargo en el ejercicio de sus funciones y en su definición operacional a nivel comunitario, adopta, al menos, dos formas que se puntualizan a continuación.

En la primera, la comunidad y quien ejerce el cargo, asumen un modelo de representación en el cual el elegido es un vocero, se define como representante de su comunidad, es quien escucha sus necesidades, gestiona cosas (obras, apoyos, recursos) para mejorar sus condiciones y acata sus decisiones. En cuanto a su relación con otras instancias, se asume como la voz de su comunidad

en el Cabildo, lugar en el que genera alianzas con otras Presidencias de Comunidad empoderándose a partir de su superioridad numérica y haciendo que se creen redes con otros para la gestión ante entidades municipales, estatales y nacionales.

En la segunda forma que adopta esta figura, el representante elegido se asume independiente de los representados, se entiende que al ser elegido se tiene la confianza de la población y por tanto la potestad para decidir unilateralmente lo que es mejor para su comunidad, por tanto toma las decisiones y reparte recursos y apoyos de la forma que considere mejor.

La segunda figura es la de los Comités de Agua la cual, si bien adopta definiciones diferentes, es asumida de manera similar, tenemos así que en unas comunidades se entiende la designación en el cargo como una carga, un trabajo adicional no remunerado que quita tiempo y trae problemas; en otros casos se asume como un honor, como muestra de la confianza que la comunidad tiene en la persona y de cuyo éxito depende que esa confianza sea refrendada o no.

Sin embargo, para el caso de los Comités de Agua, sea cual fuere la definición inicial del cargo, en los dos casos se asume como una suerte de servicio a su comunidad, en el que se debe hacer lo mejor que se pueda durante el periodo y resolver todo con su equipo para poder rendir cuentas exitosa y claramente, impuesto o no, se busca entregar cuentas al día y que todo funcione como debe ser.

En cuanto a las relaciones que se establecen entre las Presidencias de Comunidad y los Comités de Agua, en ambos, el trabajo mancomunado depende más de situaciones particulares que obligan a establecer soluciones conjuntas (por ejemplo fallas grandes del sistema como daños en las bombas, en la tubería principal o en los tanques, cortes de luz, deudores extremos), el resto del tiempo cada uno hace lo que le corresponde, teniendo así que el CA es considerado como una instancia de la comunidad (del tipo de una entidad descentralizada) de la cual la PC respeta su independencia y por su parte, el CA, considera la PC

como máxima autoridad de la comunidad a quien se informa lo que sucede con el sistema de agua.

Al inicio del capítulo se plantearon los tres ejes teóricos sobre los que se estructuró la investigación y sus principales elementos, a lo largo de los casos descritos y analizados se puede ver cómo aunque todos sean de procesos auto-gestivos, esos ejes se van transformando y articulando de diferentes formas. El primer eje, el de los bienes comunes, nos permite ver esos procesos desde la capacidad de auto-organización y de auto-regulación.

En el segundo elemento de este eje se da un primer quiebre, pues si bien la capacidad de auto-organización constituyó el punto de partida de los seis sistemas de agua, su auto-regulación no hace parte de los seis y esto se relaciona con el proceso de formulación de sus propias normas y reglas, la capacidad de adaptación de las mismas y el proceso mismo en el que se da esa adaptación.

Del segundo eje conceptual, la gestión comunitaria, lo que se retoma es la forma que asume la acción colectiva mediante el establecimiento de deberes, derechos, acuerdos y responsabilidades, todos ellos articulados alrededor de principios que orientan, como colectivo, las acciones de la comunidad; este eje es sin duda el diferenciador entre las comunidades.

El evidente quiebre en el sentido de comunidad, de colectividad, diferencia los dos grupos de comunidades y permite que se distancien unas de otras, al interior de ellas se ha perdido el consenso frente a esos principios básicos y desde ahí se han vuelto difusas las definiciones de deberes, derechos y responsabilidades. Frente a este vacío de sentido colectivo o esta ausencia de principios comunes básicos, es la Presidencia de Comunidad la que asume la representación del colectivo sin mayor parámetro que su propia definición de los mismos.

Como efecto de lo anterior, se llega al tercer eje conceptual, la gobernanza, de la cual se destacan los procesos colectivos de planeación, organización y acción,

toma de decisiones y seguimiento a las mismas que como se describió, toma formas diferentes aunque cercanas en cada comunidad, sin embargo, y siguiendo la lógica anterior, resquebrajados la auto-regulación y el sentido de comunidad, estas localidades se alejan sustancialmente de la gobernanza colaborativa ya descrita.

Finalmente, las Asambleas Comunitarias, son entendidas como espacio para el ejercicio de poder, como el lugar y momento en el que el poder colectivo, comunitario, se ejerce, allí se unifica la comunidad y se la conforma como un actor empoderado, uno sólo que establece sus propias normas y formas de regulación, que decide acerca de su sistema de agua nombrando al CA, apoyándolo y pidiéndole cuentas y decide también acerca de su comunidad eligiendo al PC, pidiéndole cuentas, decidiendo en qué invertir y haciendo seguimiento a la inversión.

Este último punto se ampliará en el siguiente capítulo pues a partir de lo visto hasta ahora se observa que el tipo de fuente (manantial o pozo), la forma de pago (cuota o faena), el tamaño de la población y la forma como está clasificada (urbana o rural), si bien pueden estar relacionados con el funcionamiento del sistema de agua en particular y de la comunidad en general, no son suficientes para dar cuenta de las diferencias existentes entre estas poblaciones.

## Capítulo 5

### Las Asambleas Comunitarias, fundamento de la gestión

#### Introducción

Al iniciar el proceso investigativo y luego de una primera revisión teórica seguida de una aproximación al campo, la pregunta principal que orientó este estudio se dirigía a abordar lo que sucede con la gestión del agua cuando hay reconocimiento jurídico de los Comités de Agua y representación de las Presidencias de Comunidad en el Cabildo, a esta pregunta le acompañaban otras orientadas a caracterizar la gestión del agua en un contexto en el que se cuenta con las Presidencias de Comunidad, el tipo de acuerdos a los que se llega en los diferentes niveles de gobierno presentes (Cabildo, Presidencias Municipales, Presidencias de Comunidad, Comités de Agua) y el funcionamiento o no de este tipo de gestión.

Lo anterior estaba orientado a extraer aspectos y herramientas que permitieran proponer y caracterizar un conjunto de elementos a tener en cuenta para la formulación de políticas públicas encaminadas a fortalecer la gestión del agua en ámbitos rurales y periurbanos, partiendo de la organización comunitaria y sus procesos autogestivos.

Para ello, se propuso como eje, el abordaje de dos figuras presentes en las comunidades objeto del estudio: los Comités de Agua y las Presidencias de Comunidad, sin embargo, en desarrollo de la investigación, hubo algunos cambios en estos planteamientos y surgió un actor adicional y de gran importancia: la Asamblea Comunitaria.

## **5.1 La Asamblea Comunitaria como actor fundamental en la gestión del agua y la vida comunitaria**

La Asamblea entonces, se define como una forma de gobierno con capacidad de decisión y control, la autoridad a través de la cual la comunidad se unifica y construye su propia voz, ejerce su poder colectivo y se constituye como un actor empoderado que formula sus propias normas, se auto-regula y recrea la vida comunitaria en diferentes aspectos de su administración, por un lado decidiendo acerca de su sistema de agua nombrando al Comité de Agua, apoyándolo y pidiéndole cuentas y por otro, decidiendo también acerca de su comunidad al elegir al Presidente de Comunidad, pidiéndole cuentas, decidiendo en qué invertir y haciendo seguimiento a la inversión.

Teniendo en cuenta este nuevo actor como eje del análisis, cabe preguntarse entonces cómo se da la relación entre una presencia fuerte o débil de la Asamblea y la gestión comunitaria en general y la misma con respecto a la gestión del agua en particular, considerando que ésta última se da en el marco de procesos autogestivos.

Dentro de las seis comunidades estudiadas, existen cuatro<sup>18</sup> cuya asamblea se constituye en un actor muy importante a través del cual se toman decisiones relacionadas con el desarrollo de la comunidad en términos generales: se discuten los problemas, se priorizan necesidades, se deciden formas de inversión de los presupuestos asignados (techo financiero, gasto corriente, lo recolectado a través de cuotas por el servicio de agua o por cooperaciones), formas de implementar planes y mecanismos para asignar apoyos – y sus beneficiarios – que llegan del Municipio o del Estado, entre las funciones más importantes.

En cuanto a lo relacionado específicamente con la gestión del agua, tienen varios frentes de acción: son estas asambleas las que se encargan de nombrar anual o trianualmente los comités del agua, hacen seguimiento a su labor, piden cuentas

---

<sup>18</sup> Las localidades y su número de habitantes son Los Pilares 1,280, Altamira de Guadalupe 412, El Capulín 568 y Nicolás Bravo 1,674

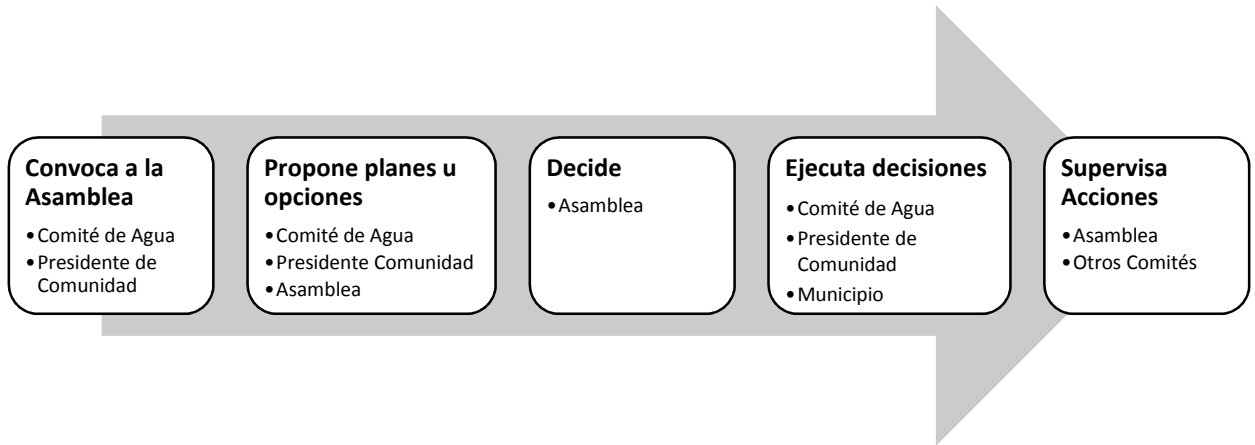
de las inversiones hechas, del nivel de cumplimiento de la misma comunidad respecto a cuotas o faenas, de las reparaciones efectuadas, tomas asignadas, contratos establecidos y demás detalles del funcionamiento de cada sistema.

Estos casos, se oponen a lo encontrado en otras investigaciones, en las que se ha observado que “la gestión de los Comités de Agua se manifiesta con la lógica comunitaria de un bien común tanto en la periferia urbana como en el área rural, cuando el Estado no se encuentra en las comunidades” (Kreimann, 2014), en los casos que se estudiaron aquí, vemos cómo esta organización autónoma comunitaria se presenta aun cuando también lo esté el Estado representado en las Presidencias de Comunidad.

Esta prevalencia de la autonomía comunitaria por encima de la heteronomía, se da justamente porque la figura de Presidencia de Comunidad es entendida como la representante de la comunidad ante el Estado encarnado por las autoridades municipales (Presidencia y Cabildo) y estatales y no en forma inversa (representante del Estado en la comunidad), esa autonomía, entonces, se configura como una forma de gobierno y adopta la estructura de Asamblea Comunitaria.

En el siguiente esquema se ilustra el papel que juega cada uno de los miembros de la comunidad en el proceso de toma de decisiones, desde la convocatoria a toda la población para que asistan a la asamblea frente a una situación particular, hasta la supervisión de las acciones implementadas, pasando por la toma de decisiones y ejecución de las mismas:

Gráfica 21. Proceso de negociación y toma de decisiones en Asambleas fuertes



Fuente: Elaboración propia

Los encargados de convocar a la comunidad para llevar a cabo una Asamblea son el Comité del Agua o el Presidente de Comunidad, ellos lo hacen en cumplimiento de acuerdos previos (por ejemplo para rendición de cuentas o con ocasión de la Asamblea anual) o por iniciativa propia cuando se ha presentado una dificultad, ha llegado un auxilio, se ha aprobado algún presupuesto y se requiere tomar alguna decisión al respecto o ha sucedido algo que requiera tomar alguna decisión.

Frente a diversas situaciones, quienes proponen las posibles acciones a implementar son el Comité de Agua, la Presidencia de Comunidad y la Asamblea, todos intervienen, se escuchan las sugerencias de todos los que participan y se toman las decisiones allí mismo, en la Asamblea. La implementación de las decisiones está a cargo de la instancia que corresponda de acuerdo con su competencia, si la decisión es en torno al sistema de agua es el Comité de Agua el encargado de hacer que las decisiones se cumplan, si es respecto a otros temas es la Presidencia de Comunidad o en su caso el Municipio quien es informado a través de esta última instancia.

Finalmente, la supervisión y vigilancia de la implementación de las decisiones la ejerce la Asamblea mediante la rendición pública de cuentas y/u otros comités



que se nombran específicamente para este fin, en general se les denomina Comité de Obras.

En la Asamblea se propone, discute, formula y acuerda el reglamento con el que se rige la comunidad respecto al sistema de agua, mismo que el Comité de Agua debe vigilar y hacer cumplir y que la Asamblea refrenda periódicamente y modifica cuando se requiere. Su labor no se queda en esto, pues además los habitantes se convierten en veedores del cumplimiento del mismo, del cuidado del recurso y en general de situaciones que puedan comprometer el servicio, por ejemplo fugas, daños, robos, conexiones ilegales, entre otros.

En las localidades Los Pilares, Altamira, Nicolás Bravo y El Capulín, la Asamblea se reconoce como una instancia muy fuerte y esencial de decisión, a ella asiste la mayor parte de la población, se reporta una asistencia mínima del 70% en el peor de los casos y quienes no asisten fallan por situaciones extremas relacionadas con trabajo, salud o dificultades con el desplazamiento, son muy pocas las personas que no van y que no participan.

Las cuatro localidades están clasificadas por la Conapo con un índice de marginación alto, el índice de marginación se expresa en términos de carencias y hace referencia a la falta de oportunidades para el desarrollo y falta de capacidad para adquirirlas lo que expone a las familias y comunidades en esta situación a vulnerabilidades que les impide alcanzar unas determinadas condiciones de vida; es calculado a partir de nivel educativo, características de la vivienda y disponibilidad de bienes<sup>19</sup>, razón por la cual es probable que el hecho de contar con agua en las casas 24 horas en la mayoría de estos casos, no sea suficiente para bajar este índice en las comunidades.

La propiedad de la tierra en estas localidades es de origen ejidal, sin embargo los actuales habitantes corresponden a la tercera o cuarta generación de esa primera forma de propiedad y de organización y heredaron de la misma algunos

---

<sup>19</sup> Índice de Marginación por Localidades, CONAPO, 2010.  
[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice\\_de\\_Marginacion\\_por\\_Localidad\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010)

elementos que podrían dar cuenta de la forma como ahora se estructura la Asamblea, especialmente en lo relacionado con la toma de decisiones de manera colectiva; los entrevistados mencionan que tradicionalmente la Asamblea ha sido el espacio para discutir asuntos comunitarios, resolver problemas o diferencias y decidir cómo se reparte algo que llega a la localidad, cómo se implementa un programa, cómo se aplica un descuento o un subsidio, dónde y a quién.

Es importante resaltar, que aunque en la comunidad viven también ejidatarios, ellos participan en las Asambleas como cualquier otro habitante de la localidad, no cuentan con una jerarquía particular ni ejercen una posición distinta a la de cualquier otro habitante.

Respecto a la gestión del agua, lo que se espera es que al contar con la participación de casi toda la comunidad en las Asambleas, los acuerdos a los que se llega se cumplan y sea la misma comunidad la que se encargue de hacerlos valer, así por ejemplo se da el caso que ante el reporte de deudores durante una Asamblea, al finalizar la misma acuden varias personas (15 o más) a hacer el cobro en compañía del Comité del Agua y del Presidente de Comunidad.

En otras ocasiones, la comunidad toma la decisión, en Asamblea, de perdonar deudas o dar plazos adicionales, esto se ha presentado muy pocas veces y particularmente en casos de enfermedad o crisis económica familiar. Las sanciones que se establecen, aunque no varían mucho, en un principio son bajas, lo cual coincide con lo dicho por Kreimann que afirma que al hacer cumplir esas reglas, aumenta la confianza de los individuos y entienden que no son engañados (Kreimann, 2014).

La Asamblea es considerada, en estas comunidades, como el espacio en el que se crean derechos, quien asiste y participa puede después exigir y tan es así que, en el caso particular de la gestión del agua, cuando se hace rendición de cuentas por parte del Comité de Agua, se piden cotizaciones, notas, piezas dañadas, fotos de las reparaciones y demás explicaciones hasta que se considera que ya todo está aclarado y que la justificación de los gastos es suficiente. Lo mismo sucede

con la prestación del servicio, se exige cumplimiento y puntualidad en los casos que es por horas, pues la comunidad cumple con su parte al pagar la cuota o asistir a la faena, participar en las asambleas, denunciar, etcétera, y por tanto exige calidad en el servicio.

De igual forma, la comunidad está al tanto de su sistema de agua, conoce su funcionamiento, ubicación, formas en las que se da el mantenimiento y demás detalles, sabe quiénes conforman el Comité del Agua, pues fueron elegidos por ellos mismos en Asamblea, conocen las funciones del mismo y sus propios derechos y deberes, por otro lado, al momento de evaluar al Comité, coinciden en resaltar su buena labor y su importancia para el sostenimiento del sistema, adicionalmente lo reconocen como una autoridad.

En este sentido, se reafirma la definición de “sistema de agua” aportada por Hendricks (2006) quien afirma que es un “conjunto de derechos y obligaciones, formas de gestión y elementos infraestructurales (naturales o artificiales) que se comparten dentro de un grupo específico, en torno a una o más fuentes o puntos de captación” (Kreimann, 2014).

En Pilares y Altamira, las Asambleas para el tema del agua son bi y trimestrales respectivamente, en ellas se abordan problemas con las líneas de distribución, las fuentes y el cumplimiento de la comunidad en las faenas –que es la forma como se retribuye el servicio de agua pues no se paga cuota–, se definen soluciones y establecen acuerdos, el corte de caja se hace anualmente aunque el Comité permanece en su cargo tres años, que coinciden con los del Presidente de Comunidad, cabe resaltar que en estas localidades el agua llega a las casas 24 horas al día, 365 días al año, exceptuando la temporada de sequía en la que puede bajar el suministro diario.

En estas mismas localidades los acuerdos y el reglamento son conocidos por todos, de destaca que cuando surge un nuevo núcleo familiar, lo primero que se hace es programarlo para la siguiente faena así no le corresponda por la ubicación de su casa, es una forma de marcar el inicio de su pertenencia a la

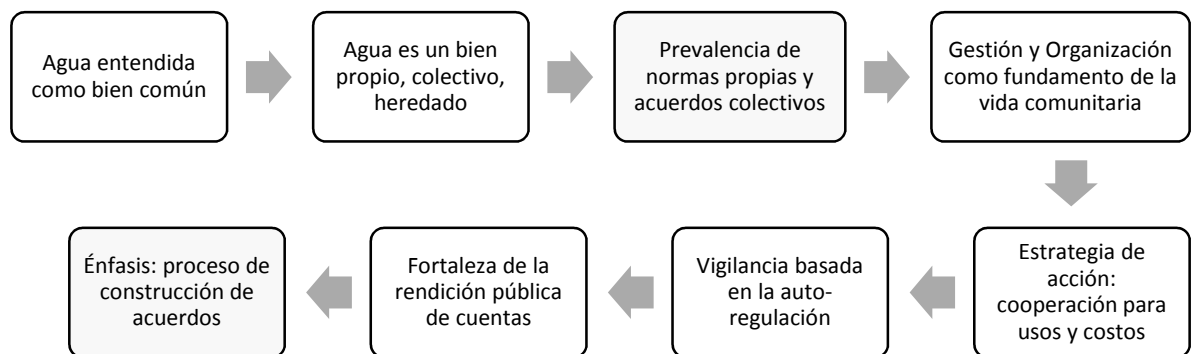
comunidad, en el caso de Altamira esto va más allá y el nuevo núcleo pide primero el acceso al Comité de Agua, después a la Presidencia de Comunidad y cuando es aprobado en esta segunda instancia pasa a la Asamblea en donde el representante del nuevo núcleo familiar debe presentarse y solicitar el ingreso de su familia, la Asamblea autoriza o no y se programa para la siguiente faena.

Para los casos de El Capulín y Nicolás Bravo, la Asamblea para asuntos del agua es anual y en su desarrollo se tratan todos los temas relacionados con el sistema, se toman decisiones y se hace el corte de caja, en estas comunidades se paga cuota por el servicio de agua, el comité es elegido para un año y su nombramiento es de obligatorio cumplimiento, estén presentes o no las personas designadas.

En el caso de Nicolás Bravo el suministro es 24 horas al día, 365 días al año, para el caso de El Capulín es de tres veces por semana de una a tres horas al día, pues comparten la fuente con otra comunidad.

A partir de lo expuesto hasta el momento, se puede plantear la estructura general que asume, para estos casos, la gobernanza colaborativa en el sentido de lo planteado en el capítulo anterior como una suerte de tipo ideal, en el siguiente esquema se muestran los elementos principales que harían de los aspectos hasta ahora analizados un tipo ideal de gobernanza colaborativa.

*Gráfica 22. Esquema de la Gobernanza Colaborativa*



*Fuente:* Elaboración propia

La gráfica destaca los elementos más relevantes de lo que se propone como un tipo ideal de gobernanza colaborativa; en las primeras casillas se encuentra el punto de partida, esto es, la definición del agua como un bien común, hasta ahora se ha planteado cómo el agua en cada una de estas comunidades y el sistema mismo, es definido por sus habitantes como algo propio que hace parte de su cotidianidad y alrededor del cual se organizan y deciden.

El esquema muestra cómo el siguiente elemento es la construcción conjunta de normas y acuerdos, anteriormente, en la *Gráfica 21*, se detalló cómo se da este proceso de toma de decisiones y de ejecución de las mismas y cómo la Asamblea Comunitaria se constituye como expresión y forma del gobierno autónomo de estas comunidades, no sólo para el tema del agua sino para la vida comunitaria en general, de aquí el énfasis en el proceso de construcción de acuerdos que se vuelve el aspecto sustantivo del esquema propuesto.

Al respecto, en estas comunidades el reglamento es por todos conocido y durante las Asambleas se refrenda y modifica si es el caso, en Nicolás Bravo, además, se firma anualmente por todos. El Comité del Agua informa acerca de nuevas conexiones y contratos y de lo que se tuvo de ingresos por estos conceptos; para el caso de El Capulín y frente a la necesidad de independizar la fuente, se establecieron varias cuotas por núcleo familiar para cubrir los costos de estudios de suelo y para la perforación y dotación del pozo, por este tipo de aportes por familias, los habitantes se consideran además de vecinos, cooperantes del sistema de agua.

Esto último ejemplifica lo que en el esquema se resume como estrategia, pues la cooperación y colaboración son la base sobre la que de un lado se construyen acuerdos y de otro se resuelven las dificultades y se toman decisiones, el plantear que esa cooperación es el fundamento de la estrategia, no se refiere sólo a lo relacionado con el uso del agua sino como se ha visto ya, a los costos que implica la construcción, ampliación y mantenimiento del sistema.

Así, en estas comunidades se encuentran elementos que ilustran acerca de los factores que facilitan la fuerza y permanencia de las Asambleas, y con ellas, de los Comités de Agua y las Presidencias de Comunidad, al igual que en Nicaragua, se puede observar aquí el convencimiento que lo que se hace para gestionar el agua es valioso, importante y efectivo y que mejora la calidad de vida de los habitantes.

Otro elemento común es la importancia que se le da a los liderazgos, sin embargo, mientras en el caso citado de los CAPS en Nicaragua (Kreimann, 2014) este punto facilita la aparición de tensiones entre los habitantes, en los casos que nos ocupan, el liderazgo se entiende como un papel fundamental pero no personalizado, es decir, no se encuentra en manos de una sola persona o un grupo sino que se asume como un rol que todos los pobladores deben asumir en algún momento, haciendo de la rotación del cargo una forma de control, de fiscalización y una manera de promover mayor involucramiento y participación de todos en su propio sistema de agua.

En cuanto a otros temas, en la comunidad es notoria su participación en un gran número de comités, más que en los otros casos que hacen parte de este estudio, entre esos comités destacan: padres de familia por cada grado escolar (kínder, primaria, secundaria), centro de salud, comunitario, obras, iglesia, fiestas patrias, fiestas patronales, santo jubileo, computadoras, catecismo, caminos, trabajo temporal y programa oportunidades<sup>20</sup>.

Siguiendo la *Gráfica 22*, en las últimas casillas se proponen la auto-regulación y la rendición pública de cuentas como elementos posteriores a la estrategia de la cooperación, estos dos aspectos se evidencian en la forma como es asumida la Presidencia de Comunidad en cada una de las comunidades aquí referidas.

---

<sup>20</sup> Oportunidades fue un programa federal en México, orientado a la superación de la pobreza extrema y el incremento en los índices de desarrollo humano, a partir de apoyo en materia de educación, salud, nutrición y empleo.

Relativo a asuntos que son de la competencia de la Presidencia de Comunidad, en las cuatro comunidades a las que se ha hecho referencia, se reconoce esta instancia como importante para la comunidad, a nivel individual porque facilita y agiliza trámites como certificados y otros documentos y a nivel comunitario porque gracias a ella se ve la inversión y se siente que la comunidad mejora, que se invierte en ella y no sólo en las cabeceras municipales.

Los entrevistados destacan que es una instancia útil pero que para que funcione de forma óptima requiere la participación y apoyo decidido de la comunidad (de nuevo se destaca la cooperación), se la entiende como quien organiza a la comunidad para que se logren los objetivos, gestiona para todos y los representa a todos ante otras instancias como el Cabildo y la Presidencia Municipal.

Aunque el cambio de cargo honorífico a pago se menciona como algo importante que hizo que ahora haya muchos más interesados en ocuparlo, se destaca que como ahora es pago, a quien lo ocupa se le puede exigir más.

En Nicolás Bravo y Pilares la Asamblea propone los candidatos, generalmente son líderes que se han destacado por su participación en los diferentes comités y que gozan de la “amistad y confianza de la gente”, luego son nombrados con el cobijo de un partido político pero al llegar al cargo, dejan de lado la procedencia partidaria y no se hace distinción para acceder a apoyos ni en ningún otro sentido.

Este es un acuerdo que se plantea en Asamblea y que hasta ahora se ha respetado, lo cual refuerza lo anteriormente dicho respecto al fracaso de la presencia de formas heterónomas como los partidos políticos, en estas comunidades, aunque presentes, lo están bajo las normas autónomamente acordadas.

En Altamira la llegada de los partidos políticos tradicionales a las elecciones de Presidencia de Comunidad, ha hecho que en cada elección surjan seis candidatos o más y el que resulta elegido lo hace entonces con muy pocos votos pues se trata de una comunidad pequeña y al haber tantos candidatos cada uno

obtiene alrededor de 35 votos, sin embargo esto no ha generado resquebrajamientos al interior y una vez nombrado, el elegido no hace distinciones partidarias, en cumplimiento de lo acordado previamente en Asamblea.

Para el caso de El Capulín se ha percibido la llegada de los partidos políticos desde que la participación de los Presidentes de Comunidad en el Cabildo es más fuerte, a partir de entonces los partidos se han acercado a la comunidad para obtener Presidencias a su nombre, sin embargo cuando son elegidos, el trato es igualitario con todos.

En estas localidades aunque se ha sentido la presencia de los partidos políticos, la comunidad manifiesta que “la asamblea es la que manda”, ellos (los Presidentes de Comunidad), no se mandan solos, el que manda es el pueblo” (CA).

Aunque se utilizan diferentes formas de organización, en estas cuatro comunidades la Asamblea decide cómo se reparten los apoyos que llegan, cómo se implementan los programas y en qué se invierte el recurso para obras que llega a la comunidad por la vía del techo financiero.

En Nicolás Bravo es el Comité Comunitario el que analiza la situación de la comunidad y propone a la Asamblea las opciones de inversión, para el caso de Altamira, Pilares y El Capulín, es el Presidente de Comunidad quien propone a la Asamblea y en ella se decide cuál es la mejor opción o se propone una nueva. En todos los casos, una vez iniciada la intervención, se nombra un Comité de Obras que se encarga de supervisar que la obra se haga con las características contratadas (ubicación, materiales, plazos, entre otros).

Uno de los efectos de la implicación comprometida de la comunidad en la toma de decisiones y en la misma ejecución de las obras, es que gracias a ello éstas se han realizado superando la planeación inicial al ahorrar recursos que son cubiertos en forma de faenas por la comunidad, este mismo resultado se ha

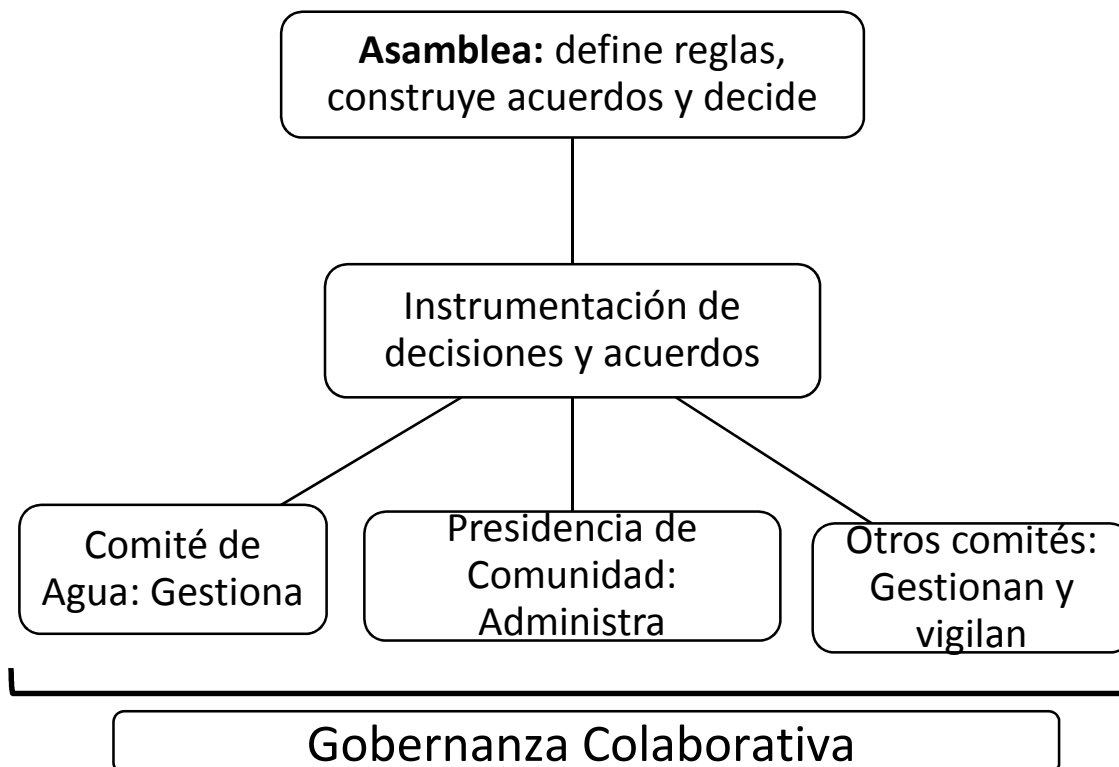


observado en casos como los de Venezuela en donde además, se reporta que la resolución colectiva de los problemas ha generado, igual que los casos objeto del presente estudio, sentido de pertenencia a la comunidad y motivación para hacer parte de otros comités y proyectos comunitarios (Lacabana, 2012).

En cuanto a la rendición de cuentas por parte de la Presidencia de Comunidad, en estas cuatro localidades se hace anualmente, en ella se expone todo lo recibido por concepto de gasto corriente, techo financiero, apoyos y recursos propios y se muestra la inversión realizada con fotos, notas y facturas, en todos los casos se hace durante una Asamblea convocada para este fin, la única comunidad que reporta que es a esta Asamblea a la que asisten pocos es Los Pilares.

Así, los atributos de los que se conforma este gobierno colaborativo y los roles de cada uno de los actores involucrados, se plantean en la siguiente gráfica:

*Gráfica 23. Atributos de la Gobernanza Colaborativa*



*Fuente:* Elaboración propia

A partir de lo analizado hasta ahora, se podría afirmar que la Asamblea Comunitaria de estos lugares demanda del Estado, representado por las autoridades municipales y estatales, al igual que en el caso nicaragüense de las organizaciones comunitarias, apoyo a su gestión y mayores recursos y no una sustitución de su papel, respeto a la autonomía que han tenido hasta el momento para la gestión de su sistema en términos no sólo de infraestructura sino también financiero y administrativo, mismo que le ha dado legitimidad social a la Asamblea como instancia de consulta y toma de decisiones independiente de partidos políticos, de aquí el énfasis tan fuerte en el proceso de gestión previo y en el de construcción de acuerdos.

Este esquema muestra cómo la sola presencia de la Asamblea no es garantía de la existencia de una Gobernanza Colaborativa, su funcionamiento debe partir de un proceso previo de definición de reglas, de construcción conjunta de acuerdos a partir de lo cual se llega a la toma conjunta de decisiones.

Ese proceso de construcción de acuerdos parte, en algunos casos, de la cooperación como en El Capulín y en otros casos de la percepción de inequidad, que hace que se tomen decisiones uniformes para toda la comunidad con lo cual se evita que unos miembros de la misma sientan que otros están siendo favorecidos sin justa causa, como en el caso de Nicolás Bravo respecto a la decisión de no considerar descuentos en las tarifas.

En la implementación de dichos acuerdos la participación de cada actor toma formas diferentes: la Asamblea como forma de gobierno construyendo acuerdos y tomando decisiones, el Comité de Agua y otros Comités gestionando las decisiones tomadas y vigilando su cumplimiento y la Presidencia de Comunidad cumpliendo el mandato ciudadano, administrando los recursos y representándola frente a otros niveles de gobierno; los tres coinciden alrededor de lo que parece dar la fuerza a la Asamblea: el reconocimiento de su labor, fuerza y poder de decisión.

Hasta ahora se ha descrito el caso de cuatro comunidades en las que la Asamblea es un factor fundamental para la vida comunitaria en general y para el funcionamiento en particular de los Comités de Agua y las Presidencias de Comunidad, en todas ellas la Asamblea es fuerte, concurrida y toma decisiones, la población participa, cumple sus deberes y exige el cumplimiento de sus derechos.

En cuanto al servicio de agua, este se da de forma permanente a menos que la sequía obligue otra cosa, esto para todas las localidades menos El Capulín en donde su fuente se comparte con otra comunidad lo que lleva a que no cuenten con el agua de forma permanente para lo cual, en Asamblea, se decidió perforar y dotar su propio pozo, este es un proyecto que se definió como prioritario y al que se dedicaron los recursos correspondientes a la comunidad de los tres últimos años, además de las cooperaciones adicionales por familia que ya se mencionaron, el nuevo pozo fue inaugurado a finales de 2014.

## **5.2 Cuando la Asamblea Comunitaria es débil o inexistente**

Las otras dos comunidades que hicieron parte del estudio, son San Bartolomé con 4,881 habitantes y San Francisco con 5,087 habitantes, las dos hacen parte del Municipio de Tetla y se alejan de las cuatro que se acaban de analizar en varios sentidos, en ellas la Asamblea es un espacio de reunión al que van muy pocas personas, en San Bartolomé asisten entre 10 y 20 personas que por lo general son quienes quedan en los comités y en San Francisco no asisten a menos que se vaya a repartir apoyos, al parecer el tamaño de la población puede ser un elemento que se debe considerar para dar cuenta del funcionamiento de la Asamblea.

Los de estas comunidades son sistemas de agua que funcionan desde la década de los sesentas (en esto coinciden con los sistemas de Nicolás Bravo y Altamira), estas dos comunidades, como ya se ha mencionado, basan su sistema en la

extracción desde un pozo a través de bomba eléctrica, al igual que dos de las comunidades analizadas en el apartado anterior –Nicolás Bravo y Capulín–, por lo cual el pago de los servicios se hace a través de cuota.

Dadas estas similitudes con dos de las cuatro comunidades analizadas en el apartado anterior, se puede afirmar que, al menos en estos casos, el tipo de fuente y la retribución económica no parecen ser los factores determinantes para que el funcionamiento del sistema de agua sea eficiente, ni para que la Asamblea se constituya en una forma de gobierno.

En la misma vía, las decisiones que se toman en esas Asambleas no son reconocidas por la comunidad y ningún Comité se siente en capacidad de hacer cumplir los acuerdos o de solicitar respaldo para su implementación y seguimiento, de la misma manera la comunidad no siente que pueda hacer algo frente a irregularidades, desacuerdos o dudas que surgen frente a la gestión de las autoridades locales y de los Comités.

En estas dos comunidades parece haberse dado un quiebre en la vida comunitaria al menos en dos aspectos, en la forma de tomar decisiones y en la forma de realizar el trabajo de forma conjunta. En el caso de la toma de decisiones, los entrevistados de las dos comunidades recuerdan que anteriormente se reunía la Asamblea y a ella asistía toda la comunidad, allí se tomaban decisiones y se nombraba al Presidente de Comunidad y al Comité de Agua, se discutían obras y se planeaban acciones, sin embargo con el cambio a Voto Constitucional la Asamblea parece haber perdido su fuerza, misma que surgía del acto de nombrar a quien presidiría a la comunidad y la representaría frente a otras instancias, al perder este poder la Asamblea se disuelve.

Este debilitamiento de la Asamblea junto con el cambio a Voto Constitucional, propicia que el ingreso de los partidos aúne al quiebre comunitario al postular cada uno su propio candidato, la comunidad se aboca a un proceso clientelar en el cual cada partido promete dádivas y concesiones para sus electores con lo cual, al llegar al cargo y convocar a la Asamblea, acuden los simpatizantes del

elegido y el resto percibe que al no haber votado por el ganador, no tiene sentido asistir porque se convoca sólo para validar decisiones ya tomadas o para elegir entre los mismos ganadores a los que conformarán diferentes comités.

En cuanto al quiebre identificado en torno al trabajo conjunto, también parece tener relación con la aparición de los partidos, pues en general en las dos comunidades recuerdan la realización de faenas para la construcción de vías, banquetas, parques, los sistemas de agua, entre otros.

Refieren también que con los cambios en el proceso electoral de las Presidencias de Comunidad desde la intervención de los partidos políticos (hace 12 y 9 años), en época de campaña y también ya electos, los candidatos a cargos locales como la Presidencia de Comunidad o Presidencia Municipal, promovían la realización de faenas y como contraprestación entregaban despensas<sup>21</sup> a quienes participaban y en algunos casos remuneración económica.

Esto hizo que ahora ese trabajo voluntario colectivo no se realice a menos que exista de por medio un pago económico o en especie, los entrevistados resaltan que anteriormente todo era voluntario, gratuito y en Asamblea, mientras que ahora por todo se paga o la gente no participa.

Con esto se le quitó al trabajo conjunto el sentido de labor colectiva para el bienestar común y se convirtió en la forma de acceder a despensas o favores políticos, al punto que cuando no hay despensas, la gente no acude a realizar faenas, esto se relaciona con las Asambleas en la medida en que éstas se hacían también para organizar las faenas a las que acudiría la comunidad para su equipamiento básico (tendido de redes eléctricas y de agua, la apertura de caminos, ampliación de calles, entre otras), sin embargo una vez el pueblo adquirió su infraestructura básica y empezó a crecer, la gente prefirió pagar que participar directamente con faenas.

---

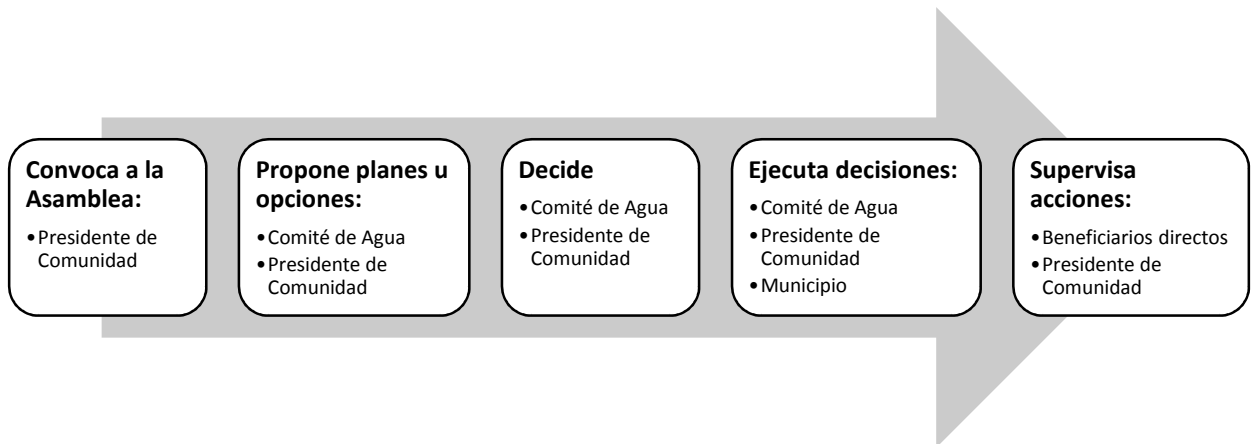
<sup>21</sup> Selección de productos de la canasta familiar básica

San Bartolomé, al igual que las anteriores comunidades tiene un origen ejidal, de hecho es su autoridad ejidal, en compañía de la Presidencia de Comunidad quienes en su momento hicieron la solicitud al Municipio de la asignación de agua para uso doméstico, autorización que se da en 1956, de San Francisco no se encontraron datos al respecto; se menciona esto pues es un factor en común con las otras comunidades estudiadas, que además mencionaron conservar algunos aspectos de la tradición ejidal aunque ya esas autoridades ejidales no tengan injerencia en la toma de decisiones.

Otro factor que puede explicar la escasa participación es que en las Asambleas se nombran las personas que harán parte de los diferentes comités y como la asistencia es tan baja, se considera que los que asisten a las Asambleas con toda seguridad quedarán en un cargo comunitario, así que para evitar que sean elegidos no asisten, esto sucede porque la Asamblea es convocada por el Presidente de Comunidad de forma escrita y en la invitación se incluye el orden del día, cuando ese orden contempla el nombramiento de un comité, la gente no asiste, cuando en el orden del día se menciona el reparto de ayudas o apoyos entonces la gente si va.

Como se ha mencionado ya, en las otras comunidades la Asamblea es fundamental para el proceso de toma de decisiones en esas comunidades, sin embargo en estas, esa labor es asumida por otras instancias conformando un proceso radicalmente diferente que se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 24. Proceso de negociación y toma de decisiones en Asambleas débiles



Fuente: Elaboración propia

Como se puede ver, y en contraste con el esquema de toma de decisiones de las comunidades anteriores, en este gráfico la Asamblea desaparece como actor, no toma parte de ninguna parte del proceso y la labor que realiza en los casos anteriores es asumida en su mayoría por el Presidente de Comunidad.

Como ya se mencionó, al quedar electo el representante de un partido, los que hicieron campaña por sus contendores electorales se sienten discriminados en las Asambleas, no se les da la palabra o “se les mira mal”, razón por la cual prefieren no asistir, así, las personas que acuden a las Asambleas son generalmente simpatizantes del Presidente de Comunidad y esto abona al terreno del resquebrajamiento comunitario y de la falta de exigencia y de rigurosidad en la rendición de cuentas.

Finalmente, un elemento adicional para considerar como parte de una explicación alterna es la cercanía de estos lugares a la cabecera municipal, son comunidades que con el paso del tiempo han tenido varias transformaciones, primero fueron localidades rurales con sus propias autoridades, posteriormente con el crecimiento de la mancha urbana de la cabecera municipal se les consideró como barrios quedando más vinculadas a la misma, posteriormente retoman su carácter de localidad independiente ahora periurbana, aunque su clasificación cambió de rural a urbana aun cuando, para el caso de San Bartolomé, sus

actividades principales sigan siendo la agricultura y la ganadería, en el caso de San Francisco es la manufactura.

Esto sumado al crecimiento poblacional no planeado que ha resultado en la dispersión de sus habitantes en el territorio y de sus actividades también al estar cerca de la cabecera municipal, ha ocasionado que se complejice no sólo la infraestructura de sistema sino también su administración, como lo expresa uno de los entrevistados en San Bartolomé y citado anteriormente: “lo disperso de nuestras comunidades, para todo, no es lo mismo 10 tubos para una casa, que un tubo para 10 casas” (PC-R), por lo cual se favorece la toma de decisiones inconsulta y desde las instancias puntualmente creadas para un fin específico como el Comité de Agua o general como la Presidencia de Comunidad deslindando de este proceso a la comunidad en pleno.

Lo anterior coincide con lo planteado para el caso de Nicaragua en el que se ilustra que cuando el Comité de Agua pertenece a una localidad de la periferia urbana, esto influye en la “red de relaciones del Comité con otros actores, por lo que tiene menor organización a nivel municipal y nacional respecto al Comité de Agua que se desenvuelve en un contexto eminentemente rural” (Kreimann, 2014), aunque se debe aclarar que hay una diferencia grande con el caso citado y es que en éste último, una parte de la explicación es la presencia en los alrededores de la institución estatal que gestiona el agua y facilita la labor del comité, cual no aplica para los casos aquí estudiados en donde la labor del Comité sigue manteniendo su autonomía.

Para el caso particular de la gestión del agua, las dos comunidades desconocen su sistema de agua, no saben su ubicación ni funcionamiento y algunos dan por hecho que los miembros del comité reciben remuneración por su labor. En San Bartolomé son escogidos cada dos años y en San Francisco la elección es anual, después de elegidos son nulas las ocasiones en las que se encuentran con la Asamblea salvo en la reunión anual en la que entregan cuantías de lo recibido y lo gastado.



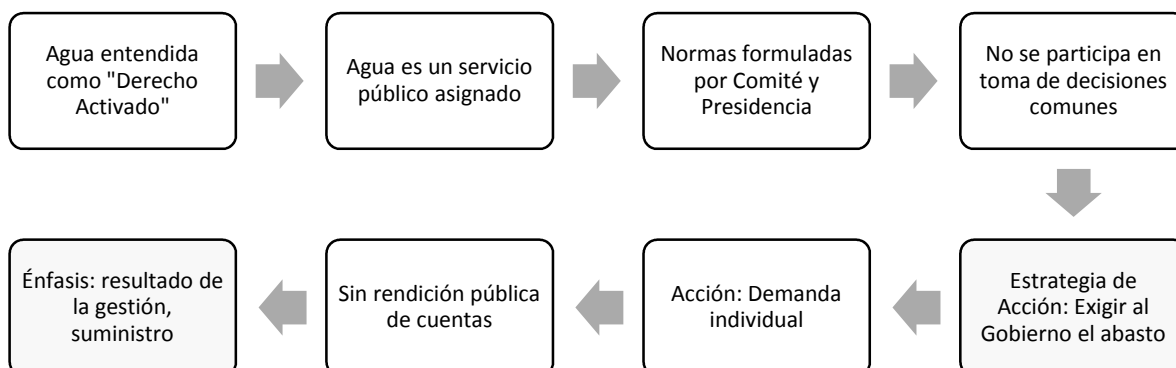
En las dos localidades se paga cuota mensual o anual, en San Bartolomé los deudores corresponden al 30% de la población y en San Francisco al 70%, no existe reglamento en ninguna de las dos localidades, los Comités de Agua hacen las cosas como lo venía haciendo el comité anterior y realizan las adecuaciones y ajustes que consideran necesarias de acuerdo con su propio criterio, por tanto no hay reglas unificadas en cuanto a temas como nuevas conexiones, por ejemplo en el caso de San Bartolomé se cobra entre \$1,600 y \$3,000 de acuerdo con el “aspecto” de quien lo solicita, a partir de dicho aspecto se infiere cuánto puede pagar.

En cuanto a excepciones, en los dos lugares se cobra el 50% a mujeres cabeza de familia y no se cobra a personas en situación de discapacidad ni a adultos mayores, aunque esto último, para el caso de San Francisco, fue resultado no de acuerdos comunitarios sino de una promesa de un candidato durante una campaña, desde entonces se asume que no se les cobra y no acuden a hacer el pago amparados en esa promesa.

La rendición de cuentas, se hace anualmente en San Francisco, en San Bartolomé sólo el actual Comité lo hace, antes no se acostumbraba hacerlo y se presentó el caso de un Comité que al finalizar el año de su gestión se llevó el dinero recolectado y dejó una gran deuda con la empresa de energía; al hacer la rendición de cuentas los primeros días de enero se entrega casi siempre las cuentas en ceros, pero días después llega el recibo de la energía eléctrica correspondiente al mes de diciembre y no hay con qué pagar pues también se acostumbra que lo que se recolecta en el mes de diciembre no es entregado al nuevo comité y no se sabe dónde queda ese dinero.

A partir de los elementos hasta ahora mencionados, se puede plantear, al igual que en los casos anteriores, la estructura general que asume, lo que se ha dado en llamar en el presente estudio “gobernanza delegativa” que en el sentido de la lógica del tipo ideal, sería aquella que carece de los elementos ya descritos para la gobernanza colaborativa.

Gráfica 25. Esquema de la Gobernanza Delegativa



Fuente: Elaboración propia

En el esquema se parte de una definición distinta del agua, aquí se la considera un Derecho Activado o en Acción, en el sentido en que se definió ya (Boelens, 2011)<sup>22</sup>, aunque no cumple del todo los criterios propuestos por el autor, pues a pesar de encontrarse ya en el territorio, los mecanismos de regulación y participación a pesar de ser claros, no operan en la realidad, la población acude al argumento del agua como derecho y por tanto considera que al ser un derecho no se puede acudir a medidas como el corte del servicio y con esta prerrogativa han dejado de pagar las cuotas y de acudir a las Asambleas y demás espacios de participación.

En este último sentido se presenta lo dicho por Boelens (2011), al afirmar que por este tipo de derechos es por los que se desencadenan mayor número de

<sup>22</sup> En el capítulo teórico de esta investigación, en el apartado del agua como un bien común, se explica esta clasificación propuesta por el autor en la cual, a grandes rasgos, los clasifica en tres: 1) Derechos de referencia: los promulgados en las leyes, tienen el respaldo jurídico y aplican para todos los habitantes de un territorio, basados en normatividad internacional, como la Ley de Aguas Nacional. 2) Derechos activados o “en acción”, son los que ya se encuentran actuando en un territorio, permiten cumplir con lo que dicta la ley, son dinámicos y adaptables por lo cual son frecuentemente objeto de discusión y enfrentamiento pues son susceptibles de diversas interpretaciones por parte de usuarios y autoridades. 3) Derechos materializados: prácticas cotidianas, reglas y acuerdos generados en la práctica y en la operación del sistema, por lo general no están escritos pero son compartidos por todos y aceptados tácitamente por el grupo.

dificultades, pues está presente en ellos la interpretación, por lo general opuesta, de usuarios y autoridades, tal es el caso de San Francisco y San Bartolomé pues los Comités de Agua no pueden tomar medidas respecto al no pago y cuando lo han hecho o solicitan a los deudores ponerse al día con las cuotas, se han encontrado con argumentos que parten de la interpretación que los usuarios le dan al agua como derecho, definiéndola además como un servicio público que les ha sido asignado por anteriores autoridades.

En este mismo sentido esta propuesta va en contravía de lo expuesto por Kreimann (2014), quien afirma que la lógica del bien común es la que predomina en los Comités de Agua no sólo rurales sino también urbanos, aunque en el caso de la autora esto se da en ausencia de la presencia del Estado y en este caso el Estado estaría representado por las Presidencias de Comunidad.

A partir de esa asignación que hace un externo, se delega en ese externo – Comité de Agua o Presidencia de Comunidad–, o se deja en sus manos y con total autonomía, el establecimiento de normas y reglas y no se participa en el proceso de toma de decisiones, por un lado porque no se conoce el proceso, no se ha hecho parte de la formulación de reglas y se las considera algo que compete a quienes hacen parte del Comité de Agua o de la Presidencia de Comunidad y por otro, porque al existir la fractura partidaria ya mencionada, se considera que la participación en diferentes espacios no tiene utilidad alguna dado que al final quien toma las decisiones es quien ha quedado elegido.

Como ya se mencionó, la participación de la población es poca y en relación con el agua se limita al pago de la cuota en las proporciones que se dijo y a la denuncia, en el caso de San Francisco, de conexiones no autorizadas, lo cual es una forma muy común que se utiliza para conectarse al sistema en las ocasiones en las que el Comité decide hacer un corte.

En estas dos comunidades la baja participación se expresa también en la escasa existencia de otros comités, además del de padres de familia que organiza cada escuela, sólo está el de fiestas patrias y el comunitario que prioriza lo que se va

a hacer en la comunidad para que la Asamblea decida, finalmente están los comités de obras que supervisan las construcciones y lo conforman personas de la calle en la que se hace la intervención, es decir los directamente beneficiados.

Dada la poca participación y esta forma de decidir la inversión, se considera que lo que se hace sólo beneficia al Presidente de Comunidad en turno o a los suyos, es decir su familia y los que lo eligieron y es escasa la mención a cambios o a mejoras para estas localidades.

Para la elección de los Presidentes de Comunidad, en San Francisco no se menciona el tema partidario, sólo se hace referencia a candidatos que durante su campaña prometen no cobrar el agua a ciertos grupos (adultos mayores, mujeres) o a sus simpatizantes y que al llegar al cargo no trabajan por la comunidad, “sólo se interesan en el sueldo”. En esta localidad no se mencionan temas como techo financiero o gasto corriente y en general se percibe poca capacidad de gestión y poder de decisión del Presidente de Comunidad, poca relación con el Cabildo y con la Presidencia Municipal y poco conocimiento del funcionamiento de las diferentes instancias.

En el caso de San Bartolomé los partidos políticos buscan líderes que se postulen en su nombre, sean o no pertenecientes al partido, esto ha generado quiebres fuertes durante los periodos electorales en la comunidad, pues posteriormente, quien queda elegido suele asignar apoyos y ayudas sólo a quienes lo apoyaron con su voto y esto repercute en la asistencia a las Asambleas pues “se discrimina si van los que no votaron”, por eso la asistencia a las mismas es baja.

Se percibe poca inversión en la comunidad y escasas mejoras –cabe recordar que un Presidente de Comunidad adoquinó la calle frente de su casa–, así como poco poder de decisión e independencia del Presidente de Comunidad para manejar el presupuesto y se sugiere que el dinero que se recolecta a través de las cuotas por el servicio del agua, vaya para Hacienda Municipal, con la idea que se asigne así mayor presupuesto a la comunidad.

A partir de estas consideraciones y siguiendo con el esquema, la estrategia que se asume para contar con agua, es entonces individual y consiste en exigir a la autoridad competente del momento, el abasto de agua y demandar de ella la prestación del servicio, el énfasis entonces se ubica en el resultado de la gestión, en el abasto del recurso bien por vía sistema de agua o bien a través de pipas que el Presidente de Comunidad gestiona ante el Municipio para el abastecimiento en momentos de crisis, ya sea por sequía o por corte de energía frente a la ausencia de pago, debido a la falta de recursos.

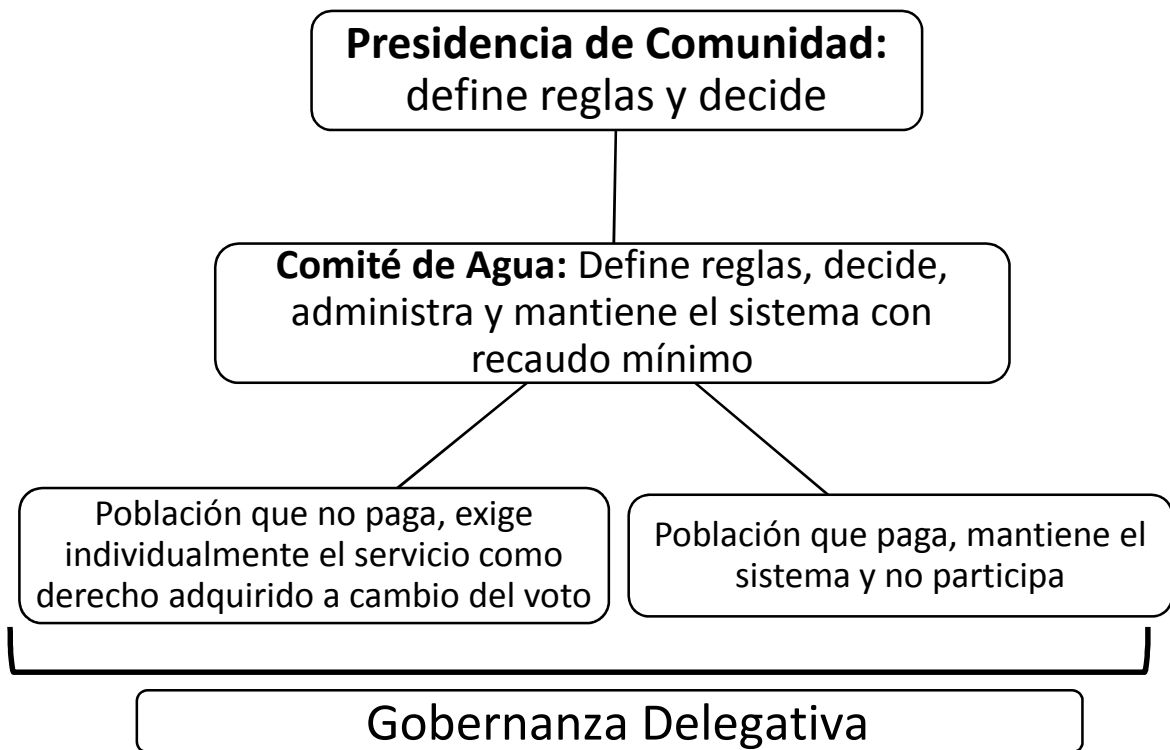
Por la forma como es asumido todo el proceso, no sólo en lo que tiene que ver con el sistema de agua sino también en lo relacionado con la comunidad misma, no existe rendición de cuentas, o al menos no de la forma ya explicada en la sección anterior, en estas comunidades se hace la rendición por parte de la Presidencia de Comunidad, como una actividad que se debe hacer y es pública en la medida que está abierta a todos pero la comunidad no participa ni está interesada en hacerlo.

La rendición de cuentas, se hace anualmente en Asamblea, en San Bartolomé van muy pocos y los que van no entienden bien lo que se presenta pues las cuentas no son claras, en San Francisco van 20 o 30 personas, cercanas al Presidente, la comunidad sabe que se hacen esas Asambleas pero no van y no saben cómo se desarrollan, además de no encontrarle utilidad alguna.

En cuanto al Comité de Agua, la rendición de cuentas es una opción, no la debe hacer periódicamente y de hecho las personas entrevistadas en San Bartolomé mencionan que es el nuevo Comité el que ha realizado una rendición pues el anterior no lo hacía, el actual lo hace porque lo consideran importante, en el mismo sentido, la comunidad tampoco ha solicitado que se presenten las cuentas, que se haga seguimiento a la gestión o que se tomen medidas cuando se requiere la atención sobre un tema en particular.

Para seguir estableciendo el paralelo con el modelo anterior, vemos aquí como, de nuevo, cada actor involucrado asume un rol particular, esta diferenciación se presenta en la siguiente gráfica.

Gráfica 26. Atributos de la Gobernanza Delegativa



Fuente: Elaboración propia

En este esquema se puede ver cómo la Asamblea desaparece, las demandas se hacen a título individual y la Asamblea, aunque existe y esto es reconocido por todos los entrevistados, no tiene ninguna injerencia en el proceso de toma de decisiones, en la gestión o la administración del sistema de agua o de cualquier otro asunto relacionado con la comunidad.

Hay un énfasis fuerte en el resultado de la gestión del Comité de Agua o de la Presidencia de Comunidad, se exige, individualmente, que se preste el servicio en momentos que se ha interrumpido por sequía o por cortes de electricidad y frente a esto se recurre a demandar el abasto mediante el pago de recibo de

energía o el suministro a través de pipas, no se buscan soluciones a mediano o largo plazo, colectivas ni que involucren la participación activa más allá de la exigencia; así, la autonomía comunitaria se ha dejado atrás y se ha dado paso a la heteronomía representada en las instancias creadas para cada fin.

Finalmente, el trabajo entre las Presidencias de Comunidad y los Comités de Agua en las dos comunidades ha sido independiente hasta el momento, cada uno se encarga de lo suyo y no se involucran en las actividades y responsabilidades del otro, en el caso de San Bartolomé cada uno considera que le corresponde al otro plantear un trabajo conjunto y en el caso de San Francisco la relación hasta ahora ha sido no solo independiente sino conflictiva, sin embargo en el presente año los dos equipos cambiaron y la Presidencia de Comunidad priorizó el tema del agua, por lo que se espera que los tres años de la administración de la misma se trabaje de forma conjunta.

Para cerrar, es importante destacar que de nuevo y como en el caso anterior, la sola existencia de la Asamblea no es una condición suficiente para garantizar una gobernanza colaborativa, en estos casos la Asamblea existe y se le convoca, pero sus características cambian y no hay reconocimiento de la misma por parte de ninguno de los actores que conforman cada localidad, ni de la comunidad, ni del Comité de Agua ni de la Presidencia de Comunidad, la Asamblea existe como instancia pero sustantivamente no desempeña ningún papel.

El énfasis en el resultado y la exigencia en la prestación del servicio, hace que estas demandas se hagan a título individual delegando en el Comité de Agua la toma de decisiones y la gestión y en la Presidencia de Comunidad los mismos atributos más la administración general de la comunidad.

### **5.3 Conclusiones**

En el capítulo anterior se caracterizó cada comunidad, sus autoridades, su funcionamiento en general y lo relacionado con la gestión del agua en particular a partir de una propuesta de modelo ideal de gobernanza colaborativa, allí se

concluyó que un actor fundamental es la Asamblea así que en el presente capítulo se hizo lo propio al agrupar las seis comunidades de acuerdo con el funcionamiento y fortaleza sus respectivas Asambleas.

Así, se conformaron dos grupos y se buscó dar cuenta de las características de las comunidades que podrían incidir como factores relacionados con el funcionamiento o no de la Asamblea y con ello de la gestión del agua. En este sentido se destaca que el tipo de fuente y la forma de pago del servicio no son suficientes para explicar los resultados de la gestión del agua.

Otros factores aquí estudiados que pueden estar interviniendo en los resultados de la gestión, son el tamaño de la población y el tipo o clasificación a la que corresponde, se encuentra que las dos comunidades más grandes en términos de población (San Bartolomé 4,881 y 5,087 San Francisco) son así mismo las dos clasificadas como de tipo urbano, aunque se hace la salvedad con San Bartolomé que aun siendo clasificada como urbana tiene como principales actividades la agricultura y la ganadería.

Estas dos comunidades son a su vez las más cercanas a la cabecera municipal, así que estos tres factores –tamaño de la población, tipo y cercanía con casco urbano– pueden estar impactando en el funcionamiento de la Asamblea y con ello en la gestión.

A partir del análisis de estas seis comunidades, se puede determinar que, para estos casos, el funcionamiento de la Asamblea es determinante para que la gestión del agua tienda a una gobernanza colaborativa, se acerque a las características de este tipo ideal y se aleje de la gobernanza delegativa.

Los actores inicialmente analizados, es decir el Presidente de Comunidad y el Comité del Agua, también funcionan mejor, son más eficientes, acceden a mayores recursos y/u optimizan en mayor grado los recursos que llegan a su comunidad y son mejor evaluados por la misma, cuando su Asamblea comunitaria es fuerte y participativa. De igual forma, la relación entre uno y otro,



es más fuerte y coordinada cuando la Asamblea también lo es, como vimos, en el caso de las dos últimas comunidades, estas dos instancias trabajan de forma independiente y en el caso de San Bartolomé incluso se han presentado conflictos y enfrentamientos.

La Asamblea Comunitaria fuerte y participativa, se podría considerar como la base de la gobernanza colaborativa, definida como una forma de gobierno que adopta la comunidad organizada autónomamente cuyo énfasis es la construcción de normas y acuerdos propios a partir de una estrategia basada en la cooperación, en donde la auto-regulación y la rendición pública de cuentas son elementos fundamentales para el reconocimiento mismo de la Asamblea y el funcionamiento de otras instancias de administración como el Comité del Agua y la Presidencia de Comunidad.

En oposición, una asamblea débil es la base de la gobernanza delegativa en la cual la comunidad funciona de acuerdo con principios heterónomos de organización en los que el énfasis está puesto en los resultados y la estrategia se basa en la exigencia de la prestación del servicio a las autoridades –Comité de Agua o Presidencia de Comunidad–, por tanto la auto-regulación y la rendición pública de cuentas no reviste importancia alguna para las autoridades o para la comunidad.

En el primer caso la Presidencia de Comunidad, el Comité de Agua y la Asamblea actúan de forma coordinada, tienen metas y objetivos comunes fijados de forma conjunta y son garantes de dichos objetivos, cuyos resultados obedecen al compromiso colectivo; en el segundo caso la Asamblea pierde su capacidad de acción y los otros dos actores actúan de forma independiente, estableciendo desde su propia visión sus metas y objetivos y haciendo lo que pueden con los recursos que cuentan, los logros entonces, obedecen así al compromiso individual.

## **Conclusiones**

A lo largo de este documento, se han mostrado los resultados del proceso investigativo que se llevó a cabo en torno a la gestión del agua en los Municipios de Huamantla, Tetla y Terrenate, pertenecientes al Estado de Tlaxcala y que comparten especificidades tratadas ampliamente a través de este texto como son la presencia de diferentes instancias de gobierno y administración del agua (Asamblea, Comités de Agua, Presidentes de Comunidad, Cabildo, entre otras), el reconocimiento jurídico de esas instancias y las atribuciones que les asigna la legislación estatal.

Para ello se acudió a elementos históricos, legales y poblacionales que permitieron establecer el contexto general de la situación de estos Municipios y se definió un marco analítico alrededor de tres ejes teóricos: el agua como bien común, la gestión comunitaria y la gobernanza colaborativa, a partir de ellos se realizaron entrevistas en cada comunidad y se hiló una reconstrucción de la vida comunitaria en general, sus autoridades, el sistema y la gestión del agua.

A continuación se presentan las principales conclusiones en tres partes, la primera gira alrededor de la pregunta de investigación, la hipótesis principal y las hipótesis de trabajo con las que se buscó dar respuesta a esa interrogante; la segunda destaca hallazgos adicionales surgidos del proceso investigativo y la tercera plantea los caminos que quedan abiertos para futuras investigaciones, las nuevas preguntas que surgen y los temas que quedaron pendientes por abordar en este estudio.

### **Respecto a la pregunta inicial e hipótesis**

Con el panorama histórico y legal realizado en el contexto nacional y luego expuesto para Tlaxcala y comparado con los Estados de Tabasco, Puebla, Oaxaca y Chiapas se destaca la importancia que se da en este Estado a la

organización comunitaria, hecho que en sí mismo no encierra mayor novedad, pues como se vio, en los otros Estados también se reconoce en diferentes medidas que van desde la consulta alrededor de temas puntuales, hasta la votación mediante el mecanismo de Usos y Costumbres.

Desde el inicio de esta investigación la motivación que llevó a definir su diseño, la selección de casos y el énfasis teórico, fue la inquietud respecto a lo que ocurría con los sistemas autónomos de gestión del agua en un caso como el de Tlaxcala, en donde existía reconocimiento jurídico de los Comités de Agua y una figura novedosa como las Presidencias de Comunidad, cuya voz en el Cabildo municipal tenía capacidad decisoria; se buscó establecer los aspectos que influían en que aun compartiendo las mismas características básicas, diferentes comunidades tuvieran resultados disímiles en cuanto a la gestión de sus sistemas de agua.

La principal hipótesis formulada respecto a esa gestión de los sistemas de agua basada en la autonomía comunitaria, fue

Respecto a esta primera aproximación explicativa, una conclusión inicial es que si bien el reconocimiento jurídico de diversas formas de autonomía comunitaria impacta la gestión del agua, no es suficiente para dar cuenta de la efectividad de las formas de organización, como se muestra en estos casos en los que los Comités de Agua, comunitarios y autónomos de las seis comunidades, cuentan con dicho reconocimiento y en dos de ellas los sistemas de agua no son eficientes. Ahora se desagrega cada parte de esta conjetura.

Lo particular del Estado de Tlaxcala y que determina la marcada diferencia con el resto de Estados analizados, no radica sólo en el hecho de incluir la participación comunitaria en la Constitución estatal sino de hacerlo a través del reconocimiento de una figura que ha tenido históricamente el encargo de representar a su comunidad y que ha tenido diversas formas y manifestaciones a lo largo de la historia.

Esta figura, ahora llamada Presidencia de Comunidad, adopta en la Constitución estatal de Tlaxcala la forma de instancia de gobierno y el encargo de administrar y organizar su comunidad, se la entiende entonces como quien representa a su comunidad ante las demás instancias del Municipio y del Estado, esto es, frente al Cabildo Municipal, a la Presidencia Municipal, Ayuntamiento y a la Gobernación Estatal, pasando por las demás instancias como las oficinas estatales de Derechos Humanos, las coordinaciones estatales de servicios públicos como la de electricidad, entre otras.

La dirección que adopta esta representación – de abajo hacia arriba – no es menor y denota el carácter mismo de esta instancia y las características que la han construido de esa manera, el ser asumida desde el principio como la representante de su comunidad ante las autoridades municipales le otorga una doble función, de un lado debe coordinar al interior de la localidad a la población para que encuentre la forma de llegar a acuerdos, facilitar los momentos y medios para que esa construcción conjunta de objetivos y reglas se logre. De otro lado, debe poner en conocimiento de las autoridades municipales las decisiones de su comunidad, gestionar los recursos necesarios para viabilizar las decisiones tomadas y velar para que las decisiones tomadas se lleven a término a través de los recursos asignados.

Para cumplir con lo anterior, las Presidencias de Comunidad cuentan con recursos económicos determinados a partir del número de habitantes de su respectiva localidad (divididos en techo financiero y gasto corriente) y con recursos de orden social determinados por la forma como es entendida esta figura. En las comunidades en las que la Asamblea Comunitaria es fuerte, si bien es un cargo al que se llega por la confianza que las personas tienen en el candidato, se entiende como alguien que al recibir un sueldo por su labor, debe comprometerse mucho más y estar disponible para lo que se requiera, en las comunidades en las que la Asamblea no funciona, se le ve como alguien interesado en obtener beneficios individuales.

Adicionalmente, la característica que tiene que ver con su capacidad de decisión en el Cabildo Municipal, hace de esta figura una instancia de ejercicio de poder que le da a las comunidades, en voz de estos, sus representantes, dos escenarios para su injerencia, por un lado, lo hace en los rumbos que tomará el Municipio en su totalidad pues al ser mayoría en el Cabildo, pueden decidir en torno a obras y orientaciones que tomen las políticas en ese nivel que supera el ámbito local específico de cada uno; por otro lado este escenario puede ser el origen de nuevas formas intercomunitarias de organización y gestión, en donde se intercambian ideas y problemas, se tejen alianzas y se planea de forma conjunta; encontramos aquí, quizá uno de los motivos que hacen de esta figura una que despierta el reciente interés de los partidos políticos.

En cuanto a la gestión comunitaria del agua, en Tlaxcala la Ley de Aguas (Tlaxcala, 2007) reconoce la existencia de diversas formas de manejo de los sistemas de agua basadas en la auto – organización comunitaria como las surgidas de colonos en torno a una fuente de agua ubicada en su territorio o las organizaciones sin fines de lucro de pobladores en torno a sus sistemas de aguas cuya participación se considera de interés público. La legislación estatal reconoce la capacidad de las comunidades para administrar sus propios sistemas y por tanto les autoriza a manejar el proceso completo comenzando en la captación del agua desde la fuente hasta su disposición final y respecto al sistema reconoce también la capacidad de gestión al posibilitar que se hagan responsables de todo lo que implica el sistema, desde su construcción hasta el mantenimiento y ampliación.

El impacto entonces de ese reconocimiento en la gestión comunitaria, en el sentido planteado por Lockwood como aquel modelo autónomo en el que la comunidad se organiza, establece acuerdos y formula sus propias reglas para el manejo del sistema y el aprovechamiento del recurso (Lockwood, 2002), radica en que al reconocer la existencia de estas formas de organización comunitaria que adoptan el nombre de Comités de Agua, se legaliza una labor ya legítima y

con ello se faculta a estos Comités para establecer relación con otras instancias y autoridades con lo que se fortalecen sus capacidades de gestión.

El reconocimiento que se hace en la Ley de Aguas de Tlaxcala (Tlaxcala, 2007) de los Comités de Agua, tiene entonces al menos dos implicaciones que marcan diferencias sustantivas con respecto a leyes de otros Estados, la primera es el reconocimiento de la efectividad de formas tradicionales de organización para la gestión del agua; como se mencionó, las autoridades municipales sólo se involucran en el control de calidad del agua que se distribuye, dejando el resto del proceso de gestión en manos de cada Comité. La segunda implicación es el fortalecimiento de la independencia de los Comités al facultarlos para gestionar autónomamente recursos, equipos, asesorías y demás con otras entidades de los niveles municipal o estatal, sin supeditarlos a otra autoridad en temas de agua, como sucede en otros Estados como los casos expuestos de Oaxaca y Chiapas.

Este doble reconocimiento les ha permitido a comunidades organizadas establecer sus sistemas de aguas con las características, reglas y condiciones que establezcan ellos mismos, lo cual ha hecho que en ellas se conozca el sistema y su funcionamiento y se le considere como propio (este es el caso de Altamira, Los Pilares y Nicolás Bravo) en algunas de ellas incluso los habitantes de consideran co – propietarios como en el caso de El Capulín.

Adicionalmente les permite gestionar sin intermediaciones, a estas organizaciones denominadas ahora Comités de Agua, con instancias que a nivel Federal y Estatal se han definido como responsables del tema; en el caso de Tlaxcala, esto les permite tener interlocución directa con la Comisión Estatal del Agua, con la Presidencia Municipal y sus dependencias e incluso con otras instancias del nivel estatal, con lo que han conseguido financiamiento para reemplazo de equipos y ampliaciones de los sistemas, así han logrado hacer llegar a sus comunidades recursos adicionales a los que obtienen por la vía de la asignación directa desde el Ayuntamiento municipal.

Si bien este reconocimiento legal no es garantía del éxito en la gestión de los sistemas de agua como se demuestra con los casos de San Bartolomé y San Francisco, sí permite a la comunidad organizada gestionar y mejorar las condiciones de sus sistemas. Se debe recordar que los sistemas de estas dos poblaciones mencionadas surgieron también desde la auto organización y el reconocimiento legal les permitió gestionar, en su momento, lo que necesitaron para crear el sistema, en ellas lo que se quebró fue la participación, punto al que se volverá más adelante.

Una característica que tiene el tipo de reconocimiento que se hace en Tlaxcala a estas formas de organización es la amplitud de la misma, no se restringe por ley a adoptar una sola forma ni se aplica a un sólo origen comunitario (colonos, población organizada, organizaciones sin ánimo de lucro) y tampoco se limita su acción a sólo una parte del sistema, como por ejemplo el mantenimiento o la operación, sino que permite una implicación amplia y variada en todo el sistema, manteniendo el control municipal únicamente en cuanto a la calidad del agua, lo cual hace periódicamente y de manera concertada sin interferir con la autonomía de los sistemas.

Estas características existentes en la legislación de agua en Tlaxcala y resaltadas en estos últimos párrafos, pueden ser consideradas como algunos de los elementos de importancia a tener en cuenta para el fortalecimiento, apoyo y preservación de la gestión comunitaria, en torno a sistemas de agua para el consumo humano, en comunidades con formas autónomas de gobierno como las aquí descritas, esto es rurales y peri urbanas.

Las hipótesis de trabajo planteadas en el diseño metodológico apuntaron a otros posibles factores que impactaban la gestión comunitaria del agua, esto dado que como se ha recalcado, el reconocimiento jurídico de formas de organización impacta pero no determina la gestión. En la primera de ellas se proponía que la

autonomía comunitaria<sup>23</sup> podría tomar diferentes formas en cada comunidad e impactar ámbitos diversos de la vida comunitaria y no sólo lo relacionado con el agua. La evidencia empírica confirma esta hipótesis e ilustra cómo, aunque las seis comunidades se pueden dividir en las que tienen Asamblea Comunitaria fuerte y las que carecen de ella, al interior de estos grupos existen diferencias marcadas.

Así mismo, las Asambleas Comunitarias se convierten en una suerte de instancia que tiene funciones de gobierno y administrativas con injerencia en diversos aspectos de la vida comunitaria. Respecto a las primeras, es la Asamblea quien toma las decisiones respecto a quién los representará en la Presidencia de Comunidad eligiendo candidatos que se disputarán los votos y en el Comité de Agua postulado y decidiendo su conformación; aunque la ejecución de recursos corresponde a la Presidencia de Comunidad, es la Asamblea la que determina en qué se invertirá y prioriza las necesidades.

En el mismo sentido, en la Asamblea se toman decisiones frente a la asignación de beneficios, se establecen las reglas por las que se regirá la comunidad respecto a las formas de discutir y llegar a acuerdos, se presentan dificultades y se toman decisiones respecto a su solución, en fin, se establecen cursos de acción relacionados con la gestión en general de la comunidad y en particular con el sistema de agua.

En cuanto a las funciones administrativas, además de determinar el destino de las inversiones que se harán en la localidad a partir de los recursos asignados a la comunidad, supervisa que su decisión se ejecute, decide medidas a tomar en casos extraordinarios, vigila la ejecución de los recursos (mediante los comités de obras) y el cumplimiento de funciones por parte de sus autoridades (mediante la rendición de cuentas y otras formas de control).

---

<sup>23</sup> Aquí se entiende autonomía comunitaria en el sentido planteado por Ostrom como la capacidad que tienen las comunidades para regularse, tomar decisiones colectivas y gestionar sus bienes comunes, normando y vigilado desde la misma comunidad.



Estas dos características hacen parte de las transformaciones que atraviesa la comunidad la cual se convierte entonces, a través de la Asamblea, en un actor fundamental de la vida comunitaria que moviliza sus necesidades e iniciativas y potencia sus esfuerzos, sus propias capacidades y posibilidades contribuyendo así al mejoramiento de sus condiciones de vida y con ello al desarrollo colectivo de su comunidad. El impacto que tiene esto trasciende las formas internas de relacionarse entre los miembros de la comunidad, provocando también redefiniciones en las formas de relacionarse con sus propias autoridades, de definir su autonomía y sus formas de participación.

La segunda hipótesis de trabajo planteó el impacto diferencial en la gestión del agua que tendrían en cada comunidad aspectos como el tipo de fuente, el tamaño de su población y la accesibilidad y distancia respecto a la cabecera municipal, en este sentido los hallazgos son diversos y a continuación se detalla cada uno de ellos.

Las fuentes bibliográficas consultadas (Sengupta, 2002, Navarro, Marmain & Pérez, 2010 y Palerm, 2013), sugieren que el tipo de fuente impacta de manera significativa dado que en los casos en los que se trata de agua que surge de un manantial y su distribución es por gravedad o “rodada”, no se incurre en costos como el pago de electricidad y por tanto la contraprestación del servicio consiste en la realización de faenas y no en el pago de una cuota monetaria, por lo cual es menos probable que haya inconvenientes relacionados con incumplimientos.

Si bien esto se evidenció con los casos estudiados en esta investigación, el hacerlo de forma comparada permite afirmar que, en estos casos, el tipo de fuente puede ser uno de los elementos que impactan la gestión pero no es determinante en sus resultados. Del grupo de cuatro comunidades cuya gestión de sus sistemas de agua es eficiente, dos parten de manantial y dos de pozos que implican el uso de bombas eléctricas y con ello el pago de electricidad, con lo que no se podría afirmar que este sea un criterio definitivo.

La comunidad que según los criterios ya expuestos sería la que mejor gestión tiene y cuya forma de gobierno es la que más se acerca al tipo ideal de gobernanza colaborativa es Nicolás Bravo que tiene dentro de su sistema dos bombas de agua y por tanto pagan cuota monetaria todos sus pobladores; por oposición, las que más se alejan del tipo ideal también pagan cuota así que de nuevo, este no sería un aspecto decisivo en el éxito de la gestión.

Por lo anterior se puede afirmar que, al menos en los casos aquí estudiados, el tipo de fuente (manantial o pozo) y el tipo de retribución (económica o por medio de faenas), no parecen ser los factores determinantes para que el funcionamiento del sistema de agua sea eficiente, ni para que la Asamblea se constituya en una forma de gobierno.

En cuanto al tamaño de la población, se encuentra que hay relación entre éste, el nivel de marginación y de rezago social y el tipo de población (urbana o rural); las localidades con mayor número de población, son las consideradas urbanas – San Bartolomé y San Francisco – y a su vez son las que menores índices de marginación y de rezago social tienen con respecto a las otras cuatro, sin embargo son también las que tienen mayores problemas con sus sistemas de agua, con sus Presidencias de Comunidad y cuya Asamblea Comunitaria se encuentra más debilitada.

Esto tiene varias implicaciones, de un lado llama la atención que el suministro de agua y saneamiento no sea determinante en cuanto a la definición de los índices de marginación y rezago social, las dos poblaciones mencionadas cuentan con agua tres veces por semana y se han visto sometidas a cortes incluso durante meses, los conflictos internos ocasionados por la administración del sistema y por la toma de decisiones respecto al mismo y en general respecto a otros temas son notorios, sin embargo en cuanto a marginación y rezago se encuentran en mejor posición respecto a las otras cuatro comunidades que conforman este estudio.

Por otro lado, diversos autores han expuesto que el tamaño de la población puede ser un factor determinante en la gestión comunitaria (Sengupta, 2002, Palerm, 2013), en los casos aquí estudiados si bien son las poblaciones más grandes las que tienen mayor número de dificultades en cuanto a la gestión de sus comunidades, tampoco son las más pequeñas las que mejor lo hacen, sino que son las de tamaño mediano las que se acercan al tipo ideal de gobernanza colaborativa.

En ese sentido existen antecedentes como los ya citados en el capítulo teórico, en los que se afirma que la cercanía con centros urbanos facilita la labor de los comités al reducir los tiempos de desplazamiento y el costo de los traslados lo cual hace que la gestión mejore en los casos en que se requiere reemplazar una pieza del sistema o hacer una reparación urgente; sin embargo la evidencia empírica del presente estudio, contradice esos hallazgos pues son justo los sistemas más cercanos a las cabeceras municipales lo que tienen mayores inconvenientes.

Una de las posibles causas, identificadas por sus habitantes, es que justamente esta cercanía, construida a través del crecimiento de la mancha urbana de la cabecera municipal, hace que las personas permanezcan en esos centros urbanos todo el día, con lo que se pierde el sentido de pertenencia y la idea de colectivo, de comunidad en relación con lo que antes era su localidad, así, lo que en un momento se consideró como una comunidad que trabajó conjuntamente para dotarse a sí misma de los servicios básicos, pasa a convertirse sólo en una localidad dormitorio.

Una tercera hipótesis de trabajo se planteó en el sentido del impacto favorable que tendría, en la gestión del agua, el trabajo conjunto que se establece entre los Comités de Agua y las Presidencias de Comunidad. Respecto a este punto en los casos estudiados se evidenció una gama de relaciones que se mueven entre extremos, desde aquellas como las de El Capulín y Nicolás Bravo en las cuales se trabaja de forma coordinada, se planean acciones conjuntas y se resuelven dificultades mancomunadamente, en estos casos incluso las Asambleas son

convocadas de forma conjunta. En el otro extremo están los casos como el de San Bartolomé en donde se desconfía entre las instancias, no existe apoyo de ningún tipo e incluso ha habido enfrentamientos físicos, o el de San Francisco en donde nunca han tenido trabajo conjunto y es apenas la nueva administración del Comité y de la Presidencia que se lo plantean; en medio se encontrarían casos como los de Altamira y Pilares en los que cada uno tiene sus funciones establecidas y sólo se relacionan en casos extremos que no puedan resolver por sí mismos.

En efecto, en los casos en los que el Comité de Agua y la Presidencia de Comunidad, trabajan conjuntamente, los resultados son favorables para el sistema y para la comunidad, el mejor ejemplo de esto es el de El Capulín en el cual, en Asamblea se tomó la decisión de independizar su sistema del de la población Los Ameles, para ello decidieron que la Presidencia de Comunidad asignara el presupuesto de sus tres años a esta labor y que el Comité de Agua buscara las opciones, hiciera cotizaciones y presentara a la Asamblea las posibilidades.

Al evidenciar que el presupuesto de la Presidencia y del Comité no era suficiente para cubrir los costos que implicaba poner en funcionamiento un pozo propio (estudios, compra de terreno, excavación, construcción, dotación, bomba), se acordó en Asamblea que cada familia contribuyera con dinero en efectivo, además de participar en faenas para reducir costos. Aunque cada autoridad se encargó de su parte, la Asamblea estableció responsabilidades y supervisó la ejecución de todas las obras y las otras dos instancias trabajaron coordinadamente hasta lograr poner en funcionamiento el nuevo pozo.

Aunque este es un caso emblemático, la labor conjunta entre Comité de Agua y Presidencia de Comunidad en general sigue formas similares, en la Asamblea se determinan los proyectos y se establecen responsabilidades así como también se hace seguimiento a las decisiones y obras que ello implica. Por tanto, si bien son instancias independientes y con funciones claramente definidas, es la Asamblea la que propicia y demanda su coordinación.

Este trabajo coordinado parte desde la convocatoria a Asamblea, ésta la hacen las dos instancias de forma conjunta y es moderada por las dos, un aspecto que fortalece esta labor es que en temas delicados como el cobro a deudores o el corte por la misma causa, son las dos autoridades las que acuden, por tanto no hay cabida a criterios individuales y los compromisos que se asumen se consideran hechos con la comunidad en general y no con personas en particular.

El trabajo conjunto es entonces fundamental en esta relación para que se vea beneficiado el sistema y con ello la comunidad, lo que se prioriza es la cooperación entre instancias, la cual se da como punto de partida y de llegada, el segundo escaño en esta relación es la confianza mutua en que cada una de ellas cumple con su responsabilidad, o en algunos casos la desconfianza que hace que se apliquen los acuerdos sin excepciones, son estos los fundamentos de la relación entre la Asamblea, la Presidencia de Comunidad y el Comité de Agua.

Cuando se habla de cooperación se trata de principios de la comunidad basados en la colaboración, lo que algunos autores han llamado cotrabajo, como la forma en la que se trabaja unidos, de manera conjunta y no a partir de principios que rigen el intercambio comercial (Kallis et al., 2009b), en este sentido es que se hace énfasis en el proceso por el cual se llega al establecimiento de ese tipo de trabajo, de ahí el énfasis en el proceso de gestión y de construcción de acuerdos y no en su resultado.

Con los elementos surgidos de la primera y de la tercera hipótesis de trabajo – formas de asumir la autonomía y relación entre Presidencia de Comunidad y Comité de Agua –, se obtienen los elementos principales para hablar de la gobernanza colaborativa como la forma de gobierno del agua que se configura en cuatro de los casos estudiados pues, como se mencionó en el capítulo teórico, ésta se refiere a la relación entre formas auto – organizativas con otras instancias (Kallis et al., 2009b). Dicha relación se fundamenta en la participación abierta, que en este caso es la que adopta la Asamblea, y las relaciones horizontales como las que se dan entre las instancias de Presidencia y Comité, así como en

el grado de confianza que permite asumir que cada uno, incluyendo la población, cumple con lo que le corresponde.

Es este sentido es que cobra mayor relevancia el proceso de gestión previo en el cual se construyeron los acuerdos de manera conjunta, esos acuerdos iniciales, obtenidos a partir de discusiones públicas y aprobados por mayoría, establecieron las responsabilidades y alcances de cada instancia, la forma de decidir frente a diferencias y situaciones nuevas y recubren de legitimidad el proceso.

En esos acuerdos además de establecer quiénes son los actores y sus responsabilidades, se define la manera como se desarrollarán los procesos de planeación y de rendición de cuentas, el primero de forma concertada y a partir de información aportada por las autoridades respectivas y el segundo de forma pública, periódica, clara y abierta en el que participa toda la comunidad. Esto discute con una de las principales críticas que se ha hecho a la gobernanza (Kallis et al., 2009a; Swyngedouw et al., 2002), en la que se afirma que la multiplicidad de actores y roles hace que se diluyan las responsabilidades de cada una de las partes, duplicando esfuerzos y delegando en otros responsabilidades y obligaciones.

Lo encontrado en estos casos en relación con la gobernanza del agua, se orienta más a la cooperación social en el sentido aportado por Rogers y mencionado ya en el capítulo teórico, en la cual se definen los actores y cómo es la comunicación entre ellos, se asignan contribuciones y se establecen acuerdos (Rogers, 2002), lo cual parte de procesos de negociación para definir roles, sentidos y demás elementos presentes en los actores involucrados y al interior de cada uno de ellos.

Por basarse en definiciones diferentes de la relación que se establece entre poder y comunidad (Swyngedouw et al., 2002), las nuevas formas que adopta la gobernanza, se constituyen en una manera distinta de asumir la gobernabilidad, en los casos aquí estudiados está dada por los acuerdos construidos de manera

consensuada y permanentemente actualizada por la acción de la Asamblea, sin la cual la gobernanza colaborativa no se da.

Además del poder y de la ciudadanía, otros conceptos que se redefinen en estas formas que algunos autores han llamado “nuevas formas de gobernanza” (Booher & Innes, 2010; Swyngedouw et al., 2002), son la participación y la democracia que al tomar características particulares en razón a su adaptación a cambios en los sistemas político–económicos locales o nacionales, configuran nuevas formas de toma de decisiones y de gobierno, adaptadas al contexto particular que las diferencia de otros modelos (Swyngedouw et al., 2002).

Como se evidencia, hay un gran espectro de maneras particulares de participación en estas formas de gobernanza que al no presentarse de forma “pura” han sido llamadas también híbridas (Swyngedouw et al., 2002), en ellas los continuos procesos de adaptación, negociación y aprendizaje en medio de contextos en constante cambio, son indicadores de éxito de la propia lógica de la gobernanza (Kallis et al., 2009b).

Tenemos así que, bajo esta forma de gobernanza, la comunidad en su conjunto participa a lo largo de todo el proceso de gobierno, de forma sustantiva, desde la construcción de acuerdos, la designación de sus autoridades y de las funciones que estas tendrán, hasta los procesos de planeación, financiamiento, organización, ejecución, negociación y toma de decisiones, finalizando con los mecanismos y formas de supervisión y de rendición de cuentas.

Estos casos se convierten en una contra evidencia clara de las principales críticas que se hacen a la gobernanza (Swyngedouw et al., 2002), según las cuales, en ella la falta de participación se resuelve con la vinculación de expertos o de tecnocracia autocrática y no con la ampliación de dicha participación, con una participación nominal pero no sustantiva y con la implementación de procesos de rendición de cuentas poco claros pero legitimados en la práctica que originan una “rendición de cuentas gris jerárquicamente articulada”.

Esta forma que adopta la gobernanza en las comunidades, tiene diferencias entre cada una de ellas pero en general se mantienen los principios que se acaban de mencionar, sin embargo, el quiebre que se da entre los dos grupos (las cuatro comunidades en las que la Asamblea es fuerte y las dos en las que no), debe rastrearse en esos mismos principios.

Como se mencionó, no es suficiente el reconocimiento y capacidad de decisión de las Presidencias de Comunidad ni de los Comités de Agua, para que la gestión de los sistemas de agua funcione y sea eficiente, se requiere no sólo de la existencia sino de la fortaleza de la Asamblea la cual radica en sus propias características que a su vez se fundamentan en el poder auto-gestivo de la comunidad y en su capacidad de organización, reforzadas por el reconocimiento colectivo de dichas características que influye de forma significativa en su permanencia a través del tiempo.

Concluyendo, lo que se buscó en este estudio fue dar cuenta de los factores que impactan diferencialmente la gestión del agua, como se demostró, la sola existencia y reconocimiento legal de la Presidencia de Comunidad y del Comité del Agua no son suficientes para ello, así como tampoco los son aspectos como el tipo de fuente, la forma de contraprestación del servicio y el tipo de población, los cuales son factores que si bien acompañan, no determinan dichas diferencias.

A partir de los casos estudiados, se puede afirmar que lo que afecta directamente la gestión del agua, es la diferencia en el funcionamiento de las Asambleas Comunitarias, sus propias características determinadas por la forma como se entiende y ejerce la autonomía comunitaria, reflejada en el desarrollo de construcción de acuerdos y en la participación de la población en todo el proceso de gestión.

Finalmente, aunque el tamaño de la población sí parece tener relación con el funcionamiento de la Asamblea, falta explorar cuál es el límite, si lo hay, en este aspecto para que la Asamblea funcione y con ello se fortalezca la gestión del agua y el impacto que tiene en la misma ya no sólo el tamaño sino también la



transformación de comunidades que transitan de lo rural a lo periurbano y finalmente a lo urbano y que en ese tránsito enfrentan cambios en su composición, en la forma de relacionarse y por tanto en los vínculos y lazos que los conforman como comunidad.

### **Hallazgos adicionales**

Este estudio inició buscando caracterizar la gestión del agua en comunidades en donde, además de los Comités de Agua, existen las Presidencias de Comunidad como un actor que no figura en otros lugares, desde este punto de partida se realizó el diseño de investigación incluyendo el planteamiento de preguntas, hipótesis y la definición de la población.

En este sentido, esta investigación respalda los estudios que se han hecho al respecto y que coinciden en la fortaleza que representa la sinergia que surge de la capacidad de auto organización de la comunidad y la existencia de legislación favorable a procesos de gestión, sin embargo, se profundiza en el papel que juega la Asamblea Comunitaria como un actor cuya labor es fundamental en esos procesos auto organizativos.

A partir de lo encontrado en el trabajo de campo se consolida la caracterización de cada población y se identifica como un nuevo e importante actor a la Asamblea Comunitaria, detectando además que tanto los Comités de Agua como las Presidencias de Comunidad funcionan mejor y su gestión del agua también, cuando dicha Asamblea es fuerte y representativa. Este fue un hallazgo dado durante el proceso investigativo, que urgió un cambio sustancial en el diseño mismo y principalmente en la estructura teórica y analítica.

La fortaleza de esa Asamblea y principalmente sus características, permiten que se consoliden formas de gestión con resultados diferentes, que llevan a abordar el impacto de ella en la forma en la que se da la gestión del agua y sus resultados y en el tipo de acuerdos respecto a la gestión del agua y en general a la gestión

comunitaria que se establece en las diferentes instancias de gobierno (Cabildo, Presidencias de Comunidad, Comités de Agua, Asambleas Comunitarias).

Esto permitió dar cuenta, como se expone en el capítulo cinco, de un tipo de gestión centrado en la comunidad que sería a su vez un elemento fundamental de la gobernanza colaborativa, en oposición se encontraría un tipo de gestión difusa cuyo centro está definido por las autoridades establecidas y que sería la base de la gobernanza delegativa, entendida esta como aquella que se deja en manos de quien ostenta la autoridad sin que medie nada más que el voto que la elige.

Cada uno de estos tipos de gestión, tiene características diferentes, varias de las cuales, las principales, se enumeraron y explicaron anteriormente, sin embargo hay varias implicaciones que por su importancia vale la pena resaltar.

Uno de los factores para que la Asamblea y con ella la administración general de la comunidad y la gestión del agua sufran una ruptura es, al parecer, el incremento del tamaño de la población a partir, principalmente, de la llegada de nuevos núcleos familiares ajenos a las dinámicas comunitarias locales que, adicionalmente, se encuentran con poblaciones en las que sus habitantes tradicionales desarrollan ahora sus actividades productivas y educativas en la cabecera municipal; en estos casos se da una ruptura de los lazos comunitarios, que debilita la Asamblea diluyendo su importancia y reconocimiento, por su parte el Comité de Agua sigue con sus funciones aunque ya sin el apoyo de la Presidencia y por otro lado, al desaparecer la Asamblea, es la Presidencia de Comunidad la que asume sus funciones.

Otro elemento que puede ayudar a dar cuenta de ese quiebre en la Asamblea, es la presencia de un factor heterónimo como la injerencia de los partidos políticos, sin embargo es importante aclarar que su sola presencia no lo explica pues, como ya se mostró, están presentes en la mayoría de comunidades, por tanto, es sólo un factor que al sumarse al debilitamiento pre-existente de la Asamblea, incrementa la posibilidad de su quiebre definitivo.

Como tercer elemento se identifica algo ya referido por Ostrom que hace énfasis en la falta de información como una de las debilidades de estos sistemas al momento de construir acuerdos, dado que al no conocerse su propia estructura, los reglamentos, infraestructura, recursos, la comunidad tiene puntos de partida diferentes que dificultan el consenso (Ostrom et al., 2009). Esto se confirma con los casos de San Francisco y San Bartolomé en donde no se tiene información respecto al sistema, mientras que en las otras cuatro comunidades todos parecen conocerlo, lo cual tiene efectos especialmente cuando se presentan situaciones que requieren que los acuerdos sean revisados o se tomen medidas y cursos de acción (Bakker, 2007).

Finalmente, un cuarto elemento identificado como posible factor debilitante de la Asamblea es el desconocimiento de su labor, este inicia cuando en ella se sugieren cursos de acción pero esas decisiones no son un mandato sino sólo una sugerencia o consulta, este es uno de los factores para que la población deje de asistir pues considera que lo que se dice no tiene efecto y se empieza a convertir en un espacio en donde se aprueban decisiones ya tomadas por la Presidencia, razón por la cual los asistentes a la misma son cercanos a quien esté en el cargo.

Este resquebrajamiento de la Asamblea tiene efectos en la gestión del agua en la medida en que ahora corresponde sólo al Comité velar por el funcionamiento del sistema en general, el cumplimiento de acuerdos, la aplicación de sanciones y por tanto se generan dificultades surgidas de tratos hechos a conveniencia de los involucrados, al ser el Comité el único responsable del sistema, el agua deja de ser un elemento que convoca y organiza en torno suyo a la comunidad y pasa a ser un objeto de uso (promesa de campaña, valor agregado en negocios, forma de ganar dinero).

Como se mencionó, cuando la Asamblea es fuerte es una forma de gobierno que toma decisiones, al dejar de serlo, es la Presidencia de Comunidad la que asume su función, centrando el poder en esta sola instancia y rompiendo también la comunicación con el Comité de Agua; así, la Presidencia pasa a decidir, administrar los recursos y representar a su comunidad frente a otros niveles de

gobierno y sin participación de la misma. Ese quiebre en la Asamblea trae consigo también la falta de seguimiento a las acciones, las obras que se hacen corresponden a ideas individuales del Presidente en turno y por tanto no se les valora al momento de evaluar la gestión, la población deja de participar y la Presidencia actúa de manera autónoma pues considera que al ser elegida y al no haber participación, su ejercicio es totalmente autónomo.

En cuanto a factores adicionales, autores como Palerm (2013), plantean tres elementos<sup>24</sup> que llevan al debilitamiento de las organizaciones comunitarias, en el caso de las dos comunidades más alejadas del ideal de gobernanza colaborativa (San Francisco y San Bartolomé), parece empezarse a ver dos de ellos. El primero se identifica en el intento que se ha dado de enviar los recursos que se recolectan por pago del agua a Hacienda Municipal, esto puede ser entendido como parte del segundo de esos factores (exigencia de replantear su estructura administrativa y de gestión), esta iniciativa, propuesta por las respectivas Presidencias de Comunidad, siguiendo ideas planteadas por la Presidencia Municipal, son leídas por los habitantes como algo que atenta contra su autonomía lo cual aúna el malestar de la comunidad.

En otros estudios de caso autores como Booher y Innes, han visto como parte de los beneficios del trabajo conjunto de los actores, su capacidad de acción y la posibilidad de reacción inmediata frente a situaciones imprevistas, lo cual se convierte en una de las principales ventajas y quizá su principal fortaleza en el proceso de construcción de legitimidad (Booher & Innes, 2010), lo cual se refleja en el temor de la comunidad a acatar la sugerencia por considerar que esto retarda su capacidad de reacción, que a su vez va en detrimento de la legitimidad institucional de los Comités de Agua.

Finalmente, el tercer factor (reemplazo de cargos honoríficos) también parece empezar a generar dificultades al plantear que se deben pagar honorarios a las

---

<sup>24</sup> Falta de reconocimiento jurídico, obligación de cambio en su estructura administrativa, cambio de labor honorífica por estructura burocrática.

personas que ocupan los cargos para garantizar su efectividad, idea que fue expresada por algunos de los entrevistados como una forma de control sobre los que tienen el cargo y un mecanismo para desincentivar los malos manejos.

A partir de estos hallazgos, es posible agregar a los aspectos tradicionalmente estudiados<sup>25</sup> para explicar las diferencias existentes entre procesos auto gestionados y los administrados por el Estado, uno adicional: características y fortaleza de la Asamblea Comunitaria. Esto frente a la dificultad y contradicción que representa acudir a las leyes externas del mercado (Shiva, 2002), para dar cuenta de un proceso indivisible de la cotidianidad de los habitantes, como es la gestión del agua, a través de la cual se resignifican derechos, deberes y responsabilidades de los involucrados en el proceso y de la comunidad en general.

Desde esta perspectiva, la gestión comunitaria podría evaluarse entonces en términos distintos a la eficiencia del mercado resultado de la ausencia de burocracia tal como se anotó ya en el capítulo teórico (Palerm, 2013: 23), para hacerlo ahora desde el proceso de construcción de acuerdos, la capacidad que tiene de llegar a consensos, las formas de control que implementa para el seguimiento a la gestión de sus autoridades y su capacidad de acción y reacción frente a dificultades y eventos imprevistos, esos serían entonces los criterios con los que se propone sea evaluada la gestión comunitaria.

Como se mencionó en un apartado anterior, los derechos y obligaciones son ejercidos en estas comunidades, al igual que en las de los Andes (Boelens, 2010), como derechos del núcleo familiar y una de sus consecuencias, es el impacto que tiene su cumplimiento en diversas esferas de la vida social y comunitaria generando mayor valor, pues se asigna mayor importancia al cumplimiento de los acuerdos, dado que de lo contrario, varias esferas de la vida en comunidad se verían afectadas, en estos casos el acceso a diversos

---

<sup>25</sup> Diferencias en el tamaño de las comunidades, tipos de usuarios, tipos de administración.

subsidios, la participación en las fiestas locales o la posibilidad de suscribirse a otros beneficios.

Bajo el mismo enfoque, el cumplimiento da el acceso a reconocimiento y a la participación en otros espacios, en oposición, dejar de cumplir con los deberes y obligaciones se sanciona con la limitación al momento de tomar decisiones colectivas sobre la gestión y la dirección del sistema de agua y de otras actividades de la vida comunitaria (Boelens, 2010). Esto último es un factor en el debilitamiento de la Asamblea en San Francisco que fue mencionado por los entrevistados, quienes manifestaron que la ausencia en las Asambleas también se debía a que quienes no cumplían, empezaron a intervenir en la toma de decisiones y que al ser mayoría definían cursos de acción, por tanto los que si cumplían dejaron de ir y participar.

Para las comunidades que cubren su cuota por el servicio de agua con faenas, esta actividad hace parte de sus quehaceres cotidianos y se convierte en la forma de ingresar de forma oficial a la comunidad cuando se trata de nuevos núcleos familiares o de recrear y mantener los derechos ya adquiridos en el caso de las familias ya arraigadas; en el caso de quienes pagan con dinero, refieren que este tipo de trabajo colectivo se hacía anteriormente para el sistema de agua y para otro tipo de infraestructura común como las calles, parques y carreteras.

En los casos estudiados la participación en las jornadas era reconocida por los habitantes como parte de sus responsabilidades de vecinos que los hacía formar parte de la comunidad, generaba sus propios derechos y establecía relaciones de copropiedad, lo cual se constituye en la base social necesaria para la acción colectiva. En este caso, como en el de los Andes, “el cumplimiento de las obligaciones de membresía de la comunidad implicaba la obtención de derechos que todos los miembros tienen, entre ellos los del agua” (Boelens, 2010).

En este mismo sentido, las comunidades estudiadas respaldan las razones que aporta Bakker para gestionar el agua de forma colectiva (Bakker, 2007) como la manera óptima de hacerlo, cuando hace referencia, como segunda razón de su

argumento, al vínculo estrecho entre esa gestión y las prácticas cotidianas de la colectividad, lo que ocasiona que su manejo no sea independiente del resto de actividades y vida comunitarias lo cual hace poco recomendable depositar esta responsabilidad en manos de un externo (empresas privadas o el Estado).

Otros estudios sobre la evaluación de procesos organizativos colectivos, depositan parte de su fortaleza en la flexibilidad de sus reglas y con ello en la capacidad de adaptarse a situaciones nuevas lo cual permite el aprendizaje permanente y el surgimiento de nuevas y diversas formas de afrontar las situaciones en contextos en permanente cambio (Kallis et al., 2009a). Esto es justo lo que se observa en las comunidades estudiadas, las cuales han ido adaptando el conjunto de normas y reglas a las cuales llegaron de manera concertada y su forma de aplicación a diferentes situaciones colectivas, como el daño en un tramo de la tubería o de la bomba eléctrica, o individuales, como una crisis financiera particular o una enfermedad familiar que le impide a quien atraviesa por ella cumplir con sus responsabilidades.

En estos casos vemos cómo el compromiso y la interacción pueden generar aprendizaje social y nuevos valores, en el mismo sentido de lo propuesto por algunos autores (Kallis et al., 2009a), a la vez que se van generando cambios paulatinos en percepciones, actitudes y comportamientos, todos ellos necesarios para el cambio en las acciones y para el mejoramiento de las relaciones sociales y el capital político de la comunidad (Connick e Innes, 2003).

Con estos hallazgos se buscó también, aportar en el abordaje del tema de la gestión comunitaria, que como se mencionó en el capítulo teórico, carece de la consideración de aspectos como la labor de quienes implementan acciones para administrar el sistema, el tipo de valor que se asigna a los bienes y a la forma de administrarlos, por lo que se buscó comparar comunidades y sus actores, sus capacidades económicas y de negociación y demás elementos ya abordados (Navarro, Marmain & Pérez, 2010).

En cuanto al manejo del sistema de agua estas comunidades son evidencia, que se suma a los casos estudiados en todo el mundo, no sólo de la posibilidad de gestionar bienes comunes de una manera alternativa a la ejercida por el Estado o por el mercado Ostrom (2011), sino de hacerlo de forma eficiente a partir de la construcción conjunta de acuerdos, de nuevo, los principios de racional choice quedan en tela de juicio en estos casos, dado que no se cumple su sentencia de la imposibilidad de llegar a ese tipo de acuerdos y la prevalencia del beneficio individual.

Desde el principio de este estudio se asumió el agua desde una visión de los comunes, entendiéndola como un bien público manejado por la comunidad cuyos miembros organizados garantizan su gestión dentro de parámetros de equidad social y abastecimiento básico para la vida (Bakker, 2007; Ostrom et al., 2009; Shiva, 2002). Como una alternativa a la discusión entre bienes públicos y privados, los casos aquí estudiados que se acercan a la gobernanza colaborativa como un modelo de gestión heterónomo<sup>26</sup>, pueden ser una opción de respuesta a la disputa entre privatización del agua y prestación de los servicios relacionados con el agua por parte de entidades públicas estatales, discusión ya plateada por otros autores (Bakker, 2007; Shiva, 2002).

Igualmente, contribuyen como evidencia empírica a los hallazgos que resaltan la fortaleza de organizaciones como muestra de los procesos de autonomía de la comunidad y cuya supervisión y cumplimiento de reglas y su flexibilidad está en manos de los mismos participantes a partir de procesos de negociación (Kreimann, 2014).

De la misma forma, los casos cercanos a la gobernanza colaborativa aquí descritos, se constituyen en evidencia empírica de la autonomía y autoridad que tienen los colectivos para definir internamente reglas, derechos, obligaciones y

---

<sup>26</sup> En el que interviene la comunidad organizada, individuos, Estado desde el gobierno central y local y el sector privado (Bank, 1999).



procedimientos con respecto a la gestión y distribución del recurso, pues hay un balance entre derechos y responsabilidades (Boelens, R. & Dávila, 1998), como se menciona por los mismos entrevistados.

Esta propuesta, planteada por Ostrom, constituye una solución alternativa para resolver el dilema de los comunes y lo hace a través de una estrategia de cooperación, donde los individuos (refiriéndose a todos los actores involucrados) comparten equitativamente los niveles de rendimiento sustentable del recurso natural y el costo coercitivo de dicho cumplimiento (Ostrom, 2011).

Un aspecto adicional que se evidenció fue el mencionado por Ostrom (2011) en el que se resalta el uso de espacios públicos para rendir cuentas y tomar decisiones, lo cual es fundamental para el funcionamiento de la Asamblea en las comunidades estudiadas y se constituye en un elemento que incentiva la transparencia en la rendición de cuentas, lo que contribuye a la consolidación de una forma de gestión comunitaria orientada a la gobernanza.

En los casos estudiados, contrario a lo que encontrado por Swyngedouw que reporta la ausencia explícita de mecanismos de rendición de cuentas (Swyngedouw et al., 2002), existen diversos sistemas de agua y sus modelos propios de gestión, mecanismos de rendición de cuentas claros, públicos y periódicos que adicionalmente son ejercidos por la comunidad en su conjunto y que se constituirían en otro elemento clave de este tipo de gobernanza colaborativa.

Este tipo de organización en torno a un bien común, se generaliza para otras actividades de la vida cotidiana de estas comunidades generando su aplicación en otros ámbitos como la administración general de la comunidad, a través de su injerencia en la Presidencia de Comunidad y en otros temas al acudir al mismo tipo de organización en temas como la iglesia, la escuela, las fiestas. Con lo anterior, el efecto que se tiene es doble, de un lado se replica la estructura para otros temas del interés de los habitantes fortaleciendo su autonomía, y de otro se generan formas diferentes de pertenencia a la comunidad asignando un valor

agregado a la participación comunitaria y permitiendo, mediante estas estructuras, la aparición y renovación de liderazgos.

Frente a este último punto, destaca la diferencia entre los hallazgos de este estudio en donde los liderazgos rotan a través de quienes detentan en su turno los roles de Presidente o miembro del Comité de Agua o de la Presidencia de Comunidad, es decir que el liderazgo se ubica en el cargo y no en la persona; en las Asambleas son ellos quienes convocan y facilitan la discusión pero al dejar el cargo vuelven a sus roles cotidianos, esto dista del caso citado de los CAPS en Nicaragua en donde el liderazgo si es personal y genera en ocasiones tensiones al centrar información y capacidades en determinadas personas, excluyendo otras (Kreimann, 2014).

Una segunda ventaja de esta rotación en los cargos (Presidente o miembro del Comité de Agua o de la Presidencia de Comunidad) y con ello en los liderazgos, es que al ser cargos por los que todos los pobladores han pasado o pasarán, el ejercicio responsable y destacado de su labor se convierte en una referencia para los demás y promueve un mayor conocimiento e involucramiento en el sistema de agua y en la comunidad en general, cualificando la participación alrededor de temas relacionados con su gestión.

### **Caminos y preguntas que quedan abiertos**

Los elementos principales que hicieron parte de este estudio, fueron ya descritos y analizados en las secciones anteriores, en esta, se presentan las preguntas nuevas que surgen, los nuevos caminos a explorar y se sugieren algunos enfoques teóricos para hacerlo, estos elementos, debido a las limitaciones temporales y teóricas no se abordaron con suficiente profundidad pero se espera que sean suficientemente sugerentes para futuros estudios.

Lo primero que hay que mencionar es el reciente interés que despierta la figura de las Presidencias de Comunidad por parte de los partidos políticos esto, que

puede ser un tema de otra investigación, vale la pena profundizarlo pues, al estar el Cabildo municipal conformado por tantos Presidentes de Comunidad como comunidades componen el Municipio, representan una mayoría que puede llegar a controlar los destinos presupuestales y de política del Municipio.

Esta capacidad de determinación de lo que se hará en el Municipio, no estaría ya en manos únicamente del Presidente Municipal y su gabinete, sino que los Presidentes de Comunidad de todo el Municipio también intervienen en estas decisiones como ya está sucediendo, valdría la pena entonces estudiar esto a la luz de la figura de las Presidencias de Comunidad y su voz en el Cabildo municipal como una forma de control político a la Presidencia Municipal.

Quizá una forma de iniciar este proceso investigativo sea, partiendo del estudio de la forma como se compone el Cabildo y cómo se han establecido sus mecanismos de participación, de toma de decisiones y de gobierno, tal vez estos elementos tengan alguna relación con la explicación del que se encuentren en el Municipio de Tetla las dos comunidades cuya Asamblea comunitaria no funciona (San Francisco y San Bartolomé), este es un campo que, al menos en esta investigación, no se trató pero que podría dar cuenta del impacto mutuo entre Cabildo, Presidencia Municipal, Presidencia de Comunidad y Asamblea Comunitaria.

Esto último lleva a interrogarse acerca del efecto que puede tener, en diversas formas democráticas, la descentralización concebida como impulsora de nuevas formas de gestión y de gobierno basadas en las capacidades de las comunidades (Rodríguez Briceño, 2008), este es un camino a explorar en este contexto.

Como se mencionó en el capítulo teórico, la gestión comunitaria ha sido abordada desde tres perspectivas teóricas, una de las cuales, el capital social, no se abordó en este estudio y quizá pueda brindar nuevos elementos de análisis, en el sentido planteado por Ostrom quien afirma que determinar si un sistema de acción colectiva funcionará o no, no depende sólo de saber si los usuarios se podrán

auto-organizar para administrarlo, sino que depende también de contexto social más amplio en el que se ubican (Ostrom, 1999).

Con esta perspectiva, diferentes autores ya mencionados (Kreimann, 2014; Ostrom, 1999), hacen referencia al capital social como un elemento clave en el gobierno de los comunes a través de la acción colectiva, pues todos los casos implican elementos culturales y sociales propios de su comunidad. Esta misma perspectiva teórica puede ser de utilidad para estudiar con mayor profundidad las Asambleas Comunitarias, desde donde se las puede ver como un sistema de flujo libre, cuyos actores se conectan en red como agentes interdependientes conformando una forma innovadora de gobierno local en la que se planea y evalúa a partir del intercambio de diferentes actores y niveles de gobierno en el que se discuten diversas ideas y necesidades (Booher & Innes, 2010).

En cuanto a la gestión del agua, un elemento que llama la atención es el referido al tamaño de la población, en este estudio se demostró que es un factor que influye pero no determina, pues en los resultados son las poblaciones medianas las que tienen mejor funcionamiento de sus sistemas, seguidas de las pequeñas y finalmente las más grandes que tienen el mayor número de dificultades al respecto.

A partir de esto surgen entonces nuevas preguntas que pueden orientar el sentido de futuras investigaciones, una de ellas es si ¿el crecimiento de las poblaciones implica que se resquebraje el sentido de comunidad o es su cercanía con centros urbanos y la pérdida de opciones (laborales, educativas) en la propia comunidad lo que lo propicia?

Este aspecto requiere mayor profundización en futuras investigaciones en las cuales se puedan combinar aspectos como el tamaño de las comunidades, con otros rasgos como el crecimiento poblacional en términos naturales y sociales, los procesos de urbanización, la peri-urbanización, su cercanía y relación con centros urbanos y su impacto en los procesos autogestivos.

Frente a la Gobernanza Colaborativa, se propuso un esquema de elementos que la conforman y una forma de funcionamiento de la misma en la que se establecieron actores, roles y funciones, una perspectiva adicional en la vía de los bienes comunes de esta gobernanza colaborativa, es el impacto que tiene en la promoción de la conservación. Este último aspecto no se trató con suficiente profundidad en ese estudio, sin embargo puede plantear rutas de trabajo futuras si se busca esclarecer su relación con la conformación de una “ética colectiva de solidaridad con el medio ambiente” que lleve a la generación de comportamientos de conservación (Bakker, 2007).

## Referencias

- Aboites, L., Birrichaga, D., Garay J. (2010) “*El manejo de las aguas mexicanas en el siglo XX*”, pp. 23-26. En Jiménez Blanca, Torregrosa María Luisa, Aboites Aguilar Luis. *El agua en México: cauces y encauces*, Academia Mexicana de las Ciencias y CONAGUA: México.
- Agua, P. C. (28 de Noviembre de 2012). Visita exploratoria. (Escobar N., C., Entrevistador)
- Aguilar, G., & Iza, A. (2009). *Gobernanza del agua en Mesoamérica: Dimensión Ambiental*. Suiza: Editores del Puerto.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Ayre, G., & Callway, R. (2005). *Governance for Sustainable Development*. A foundation for the future. London, UK: Earthscan.
- Bakker, K. (2007). The “Commons” Versus the “Commodity”: Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South. *Antipode*.
- Bank, W. (1999). *The International Workshop on Community-Based Natural Resource Management (CBNRM)*.
- Bernal, Andrea; Rivas, Luis y Peña, P. (2014). Propuesta de un modelo de co-gestión para los pequeños abastos comunitarios de agua en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos, FLACSO, México, 22, núm. 4*.
- Boelens, R. (2010). Aguas diversas. Derechos de agua y pluralidad legal en las comunidades andinas. *Anuario de Estudios Americanos, 66(2), 23–55*. <http://doi.org/10.3989/aea.2009.v66.i2.316>
- Boelens, R. (2011). Luchas y defensas escondidas . Pluralismo legal y cultural como una práctica de resistencia creativa en la gestión local del agua en los Andes / Hidden Struggles and Defences . Legal and cultural pluralism as a creative Resistance Practice in local Andean, 673–703.

- Boelens, R. & Dávila, G (1998). Gestión colectiva y construcción social de sistemas de riego campesino. Una introducción conceptual. En R. Boelens, & G. Dávila, *Buscando la equidad: Concepciones sobre justicia y equidad en el riego campesino* (págs. 87-106). Assen, Los Países Bajos: Van Gorcum.
- Bollier, D. (2008). Los bienes comunes: un sector soslayado de la creación de riqueza. En S. C. Helfrich, *Genes, Bytes y Emisiones: Bienes Comunes y Ciudadanía* (págs. 30 - 41). México: Frente y Vuelta.
- Booher, D., & Innes, J. (2010). Governance for resilience: CALFED as a complex adaptive network for resource management. *Ecology and Society*. Retrieved from [http://aaaspolicyfellowships.org/sites/default/files/pdfs/Governance for Resilience - CALFED as a Complex Adaptive Network for Resource Management.pdf](http://aaaspolicyfellowships.org/sites/default/files/pdfs/Governance%20for%20Resilience%20-%20CALFED%20as%20a%20Complex%20Adaptive%20Network%20for%20Resource%20Management.pdf)
- Bryson, J. M., Page, S. B., Stone, M. M., & Crosby, B. C. (2013). Theorizing and Measuring the Public Value Created by Cross-Sector Collaboration. In *Public Management Research Conference* (p. 44). Madison, WI.
- Campos, J. (1996). *Tabasco, un jaguar despertado. Alternativas para la pobreza*. México: Aguilar.
- Castro, J. E. (2012). Participación y Control Social en el Saneamiento Básico. En L. H. (Ed.), *Agua y Saneamiento: en la Búsqueda de Nuevos Paradigmas para las Américas* (págs. 137-155). Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Castro, J., Kloster, K., & Torregrosa, M. (2004). Ciudadanía y gobernabilidad en México: el caso de la conflictividad y la participación social en torno a la gestión del agua. En B. y. Jiménez, *El agua en México vista desde la academia* (págs. 201-232). México, D. F.: Academia Mexicana de Ciencias.
- Celis B., M. X. (2012). *La Gobernanza del agua en México y la Cooperación Internacional. Caso de estudio en Xalapa y Tuxtla Gutiérrez 2009-2011*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Castelán, E. (2001). Análisis y Perspectivas del recurso hídrico en México. Centro Tercer Mundo para el manejo del Agua. Atizapán, Estado de México, México
- Chiapas, H. C. del E. de. Ley de Aguas del Estado de Chiapas, Pub. L. No. 12 (2000). México.

Chiapas, H. C. (21 de Marzo de 2014). *Ley Orgánica del Estado de Chiapas*.  
Obtenido de  
<http://www.haciendachiapas.gob.mx/marcojuridico/Municipal/informacion/Leyes/Organica.pdf>

Chihu-Amparán, A. (2000). Melucci: la teoría de la acción colectiva.  
*Argumentos*, 79–92. Retrieved from  
[http://148.206.107.15/biblioteca\\_digital/estadistica.php?id\\_host=6&tipo=ARTICULO&id=2881&archivo=1-177-2881hko.pdf&titulo=Melucci: la teoría de la acción colectiva](http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=2881&archivo=1-177-2881hko.pdf&titulo=Melucci: la teoría de la acción colectiva).

Collado Moctezuma, J. (2008). Entorno de la provisión de los servicios públicos de agua potable en México . En R. Olivares, & R. Sandoval, *El Agua Potable en México. Historia Reciente, actores, procesos y propuestas* (págs. 3-28). México, D. F.: ANEAS.

Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. (1988). *Nuestro futuro común*. Madrid: Alianza.

Conagua. (2013, May 28). Derechos y obligaciones. Retrieved from  
<http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=5&n2=29&n3=338&n4=304> y  
<http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=1&n2=27>

Conapo. (2014, Agosto) Índice de Marginación por Localidades, CONAPO, 2010.  
[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice\\_de\\_Marginacion\\_por\\_Localidad\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010)

Coneval. (2014, Agosto). Medición de la Pobreza en México. Consultado de  
[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/PDFS\\_TABLAS\\_POBREZA\\_2012/Tlaxcala%202012.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/PDFS_TABLAS_POBREZA_2012/Tlaxcala%202012.pdf)

Coneval. (2014, Agosto). Medición de la Pobreza en México. Consultado de  
<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>

Coneval. (2015, Marzo). Medición de la Pobreza en México. Consultado de  
<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Mapa-interactivo-de-pobreza-por-entidades-federativas-2012.aspx>



- Connick, S., & Innes, J. E. (2001). Outcomes of Collaborative Water Policy Making: Applying Complexity Thinking to Evaluation. *Institute of Urban & Regional Development University of California, Berkeley*.
- Cortés, F. (2008). Selección no aleatoria y validez. a propósito de la evaluación cualitativa de oportunidades. En F. Cortés, A. Escobar, & M. González de la Rocha, *Método Científico y Política Social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales* (págs. 59-96). México, D. F.: El Colegio de México.
- Crespo, C. (2010). Estado contra los comunes en el Tipnis. *Nueva Crónica Y Buen Gobierno*, 73, 2da. q, 11. Retrieved from <http://www.plural.bo/editorial/images/pdfnuevacronica/nc73.pdf>
- Curtis, D. R. (2013). Tine De Moor's 'Silent Revolution'. Reconsidering her theoretical framework for explaining the emergence of institutions for the collective management of resources. *International Journal of the Commons*, 209-229.
- Curzio, L. (1999). El fenómeno asociativo en Tabasco. En D. (. Cazés, *Creación de Alternativas en México*. (pág. 173). México: UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en ciencias y humanidades.
- De la Unión, C. (2014). *Constitución Política de los Estados Unidos de México*. Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/html/1.htm>
- Domènech, L., March, H., & Saurí, D. (2013). Contesting large-scale water supply projects at both ends of the pipe in Kathmandu and Melamchi Valleys, Nepal. *Geoforum*, 47, 22–31. <http://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.02.002>
- Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México (Secretaría de Gobernación, 2013), Recuperado de <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM29tlaxcala/municipios/29013a.html>
- Escobar, A. (1999). After nature: steps to antiessentialist political ecology. *Current Anthropology*, Vol. 40 #1 p. 1-30.
- Ferejohn, J. (1993). Structure and Ideology. En J. Goldstein, & R. O. Keohane, *Ideas y Política Exterior: creencias, instituciones y Cambio Político* (pág. 228). New York: Cornell University.

- Galindo, E., & Palerm, J. (Julio - Diciembre de 2007). *Pequeños sistemas de agua potable: entre la autogestión y el manejo municipal en el Estado de Hidalgo, México*. Recuperado el 5 de Septiembre de 2013, de Colpos: <http://www.colpos.mx/asyd/volumen4/numero2/asd-08-008.pdf>
- Galindo-Escamilla, E. y, & Palerm-Viqueira, J. (2007). Pequeños sistemas de agua potable: entre la autogestión y el manejo municipal en el estado de Hidalgo, México. *Agricultura, Sociedad Y Desarrollo, Julio-dici*, 127–145. Retrieved from <http://www.colpos.mx/asyd/volumen4/numero2/asd-08-008.pdf>
- Galindo, E., & Palerm, J. (Mayo - Agosto de 2012). Toma de decisiones y situación financiera en pequeños sistemas de agua potable: dos casos de estudio en el Cardonal, Hidalgo, México. *Región y Sociedad, XXIV(54)*, 261
- Gonzalez, M. M. (1996). Tlaxcala: las elecciones municipales extraordinarias y el futuro inmediato del neomunicipalismo. *UAM-Iztapalapa*.
- H. Congreso del Estado de Tlaxcala. (2012). *Constitución Política del estado libre Soberano de Tlaxcala*. Tlaxcala: Congreso del Estado de Tlaxcala.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 1243-1248
- Helfrich, S. (2008). *Genes, Bytes y Emisiones: Bienes Comunes y Ciudadanía* (Fundación ).
- Hernández M., B., Pérez C., E., & Rabelo D., M. (2014). La Vocación Productiva para el Desarrollo Sustentable de los Centros Integradores en Tabasco . En Contreras-Sánchez, *Perspectiva Científica desde la UJAT. Compilación de Investigaciones Científicas* (págs. 486-490 Tomo 2). Villahermosa: UJAT.
- INEGI. (4 de Diciembre de 2013). *México en Cifras*. Obtenido de INEGI: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=29>, <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=29>, <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mamb279&s=est&c=32901>, [http://geoweb.inegi.org.mx/mgn2kData/catalogos/cat\\_localidad\\_AGO2014.zip](http://geoweb.inegi.org.mx/mgn2kData/catalogos/cat_localidad_AGO2014.zip)
- Instituto de Investigaciones Jurídicas*. (24 de Marzo de 2014). Obtenido de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/20.pdf>

- Kallis, G., Kiparsky, M., & Norgaard, R. (2009). Collaborative governance and adaptive management: Lessons from California's CALFED Water Program. *Environmental Science & Policy*, 12(6), 631–643. <http://doi.org/10.1016/j.envsci.2009.07.002>
- Kooiman, J. (1993). *Findings, Speculations and Recommendations. Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres, UK.: Sage.
- Kreimann, R. (2014). Los Comités de Agua Potable y Saneamiento y la gestión social de un bien común en Nicaragua. Los casos de los CAPS de El Edén y Chomppe. *Agua Y Territorio*, 2(2340-7743), 34–47.
- Lacabana, M. (2012). *Acceso social al agua y políticas públicas. El caso de las mesas técnicas de agua en Venezuela*. Caracas, Venezuela.
- Le Gales, P. (2002). *European Cities: Social Conflicts and Governance*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Lockwood, H. (2002). *Mecanismos de apoyo institucional para los sistemas rurales de agua potable y saneamiento manejados por las comunidades en América Latina*. Washington, DC.
- México Estatal. Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas (2014). CIDE. Recuperado de <http://www.mexicoestatal.cide.edu/datos/>
- Navarro, H., Marmain, G., & Pérez, M. A. (2010). Organización y retos de los comités de agua potable. Estudio de caso en el Noreste del Valle de México. *Primer Congreso Red de Investigadores Sociales sobre el Agua*
- Naciones Unidas (2002). [http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/05\\_2011\\_human\\_right\\_to\\_water\\_reader\\_spa.pdf](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/05_2011_human_right_to_water_reader_spa.pdf)
- Oaxaca, E. d. (24 de Marzo de 2014). *Gobierno del Estado de Oaxaca*. Obtenido de <http://www.oaxaca.gob.mx/?p=14033>
- Oaxaca, H. C. (2011). *Constitución Política del Estado de Oaxaca*. Oaxaca.
- Oaxaca, H. C. del E. de. Ley de Aguas de Estado de Oaxaca (2005). México.
- Olmedo, R. (1999). *El Poder Comunitario en Tlaxcala. Las Presidencias Municipales Auxiliares*. México: Comuna.

- Olson, M. (2002). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Contemporary Sociological Theory, Blackwell, Oxford.  
<http://doi.org/10.2307/2576430>
- Ortíz R., G. A. (2012). Evolución y Perspectivas del marco Jurídico del Agua en México: nuevos Retos y oportunidades para la gestión integrada del recurso Hídrico. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 17–52.
- Ostrom, E. (1999). Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges. *Science*, 284(5412), 278–282. <http://doi.org/10.1126/science.284.5412.278>
- Ostrom, E. (2008). El gobierno de los bienes comunes desde el punto de vista de la ciudadanía. In *HELFRICH, Silke (comp.): Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía*. Retrieved from [http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/Bienes\\_Comunes\\_total\\_EdiBoell.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/Bienes_Comunes_total_EdiBoell.pdf)
- Ostrom, E., Calvo, C., & Sandoval, A. (2009). El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva. Retrieved from <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IscScript=iicacr.xis&B1=Buscar&formato=2&cantidad=50&expresion=INSTITUCIONES>
- Ostrom, E. (2011). *El Gobierno de los Bienes Comunes. La evolución de las instituciones de Acción Colectiva*. México: FCE.
- Palerm, J. (2013). Capacidades de auto - organización de los regentes y legislación. En J. Palerm, & T. Martínez, *Antología sobre riego: instituciones para la gestión del agua: vernáculas, legales e informales* (págs. 21-76). Guadalajara, México: BBA.
- Pierre, J., & Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Londres: McMillan Press.
- Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia*, 163 - 183 Núm. 69 septiembre-diciembre.
- Porras, F. (2012). Gobernanza y redes de política pública en espacios locales en México. *Sociología Contemporánea, Instituto Mora*, 195-199.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2012). *PNUD*. Recuperado el 1 de Marzo de 2013, de Sitio web del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD:  
<http://www.watergovernance.org/spanishwgf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2014). *PNUD*. Recuperado en Noviembre de 2014, de Sitio web del Programa de

Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD: Índice de desarrollo humano municipal en México, nueva metodología:

[http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2014/03/IDH\\_municipal\\_PNUD.pdf](http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2014/03/IDH_municipal_PNUD.pdf),

[http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2014/03/IDH\\_municipal\\_PNUD.pdf](http://www.revistahumanum.org/revista/wp-content/uploads/2014/03/IDH_municipal_PNUD.pdf)

Puebla, H. C. (28 de Enero de 1998). *Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla*. Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDDH05/pdf/162.pdf>

Puebla, H. C. del E. de. Ley de Aguas del Estado de Puebla, Pub. L. No. 13 (2012). México.

Pueblos América. (5 de Diciembre de 2013). *Pueblos América*. Obtenido de Pueblos América: <http://mexico.pueblosamerica.com>

Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press, Berkeley.

Razo, E. (21 de Febrero de 2014). Presidente Municipal Terrenate. (C. Escobar N., Entrevistador)

Reyna Bensusán, N. (2011). *Retos de la Gestión Sustentable de los servicios de agua y saneamiento en comunidades rurales*. México, D. F.: Naciones Unidas.

Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Inglaterra: Open University Press .

Rodríguez Briceño, E. (2008). Agua y saneamiento en México: avances, errores y alternativas. En R. Olivares, & R. Sandoval, *El Agua Potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas* (págs. 29-49). México. D. F.: ANEAS.

Rogers, P. (2002). *Water governance in Latin America and the Caribbean*. Fortaleza, Brazil: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department.

Santacruz Carreño, O. (10 de Noviembre de 2012). *El cuarto orden de gobierno en Tlaxcala: presidente de comunidad*. Obtenido de <http://cefimslp.gob.mx/9foro/P14/C/PONENCIA%20PRESIDENTES%20E%20COMUNIDAD%202.pdf>

- Secretaría de Desarrollo Social. (Octubre de 2014). *Catálogo de Localidades*.  
Obtenido de  
<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/indiMarginac.aspx?ent=29>,  
<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/indRezSocial.aspx?ent=29>
- Secretaría de Desarrollo Social. (Octubre de 2014). *Catálogo de Localidades*.  
Obtenido de <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/>,
- Secretaría de Desarrollo Social. (Octubre de 2014). *Catálogo de Localidades*.  
Obtenido de  
<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/indRezSocial.aspx?ent=29&mun=031&loc=0010&refn=290310010>
- Secretaría de Desarrollo Social. (Noviembre de 2014). *Catálogo de Localidades*.  
Obtenido de  
<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=29&mun=031>
- Secretaría de Desarrollo Social. (Noviembre de 2014). *Catálogo de Localidades*.  
Obtenido de  
<http://www.microrregiones.gob.mx/zap/medioFisico.aspx?entra=nacion&ent=29&mun=031>
- Secretaría de Desarrollo Social. (Noviembre de 2014). *Informes de Pobreza y Rezago Social*. Obtenido de  
[http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informe\\_Pobreza\\_Tlaxcala](http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informe_Pobreza_Tlaxcala),  
[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes\\_pobreza/2014/Municipios/Tlaxcala/Tlaxcala\\_031.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Municipios/Tlaxcala/Tlaxcala_031.pdf),  
[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes\\_pobreza/2014/Municipios/Tlaxcala/Tlaxcala\\_030.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Municipios/Tlaxcala/Tlaxcala_030.pdf),  
[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes\\_pobreza/2014/Municipios/Tlaxcala/Tlaxcala\\_030.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Municipios/Tlaxcala/Tlaxcala_030.pdf),  
[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes\\_pobreza/2014/Municipios/Tlaxcala/Tlaxcala\\_031.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Municipios/Tlaxcala/Tlaxcala_031.pdf),  
[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes\\_pobreza/2014/Municipios/Tlaxcala/Tlaxcala\\_031.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Municipios/Tlaxcala/Tlaxcala_031.pdf)

14/Municipios/Tlaxcala/Tlaxcala\_013.pdf,  
[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes\\_pobreza/2014/Municipios/Tlaxcala/Tlaxcala\\_030.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Municipios/Tlaxcala/Tlaxcala_030.pdf)

Secretaría de Gobernación. (4 de Diciembre de 2013). *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México*. Obtenido de Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM29tlaxcala/municipios/29052a.html>

Secretaría de Gobernación. (4 de Diciembre de 2013). *Sistema Nacional de Información Municipal*. Obtenido de Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo Municipal. Recuperado de: <http://www.snim.rami.gob.mx/>

Sistema de Información de los objetivos de Desarrollo del Milenio. (Febrero 2015)

*Serie Histórica.* Obtenido de:  
[http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odm.exe/GRAODM007000300020,55,029,2010,False,False,False,False,False,False,False,0,0,E,](http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odm.exe/GRAODM007000300020,55,029,2010,False,False,False,False,False,False,False,0,0,E)  
[http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odm.exe/SHIODM007000300010,54,E,](http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odm.exe/SHIODM007000300010,54,E)  
<http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odm.exe/GRAODM007000300010,54,029,2010,False,False,False,False,False,False,False,0,0,E>

Sistema Nacional de Información Municipal. (4 de Diciembre de 2013). *Sistema Nacional de Información Municipal*. Obtenido de SNIM: <http://www.snim.rami.gob.mx/>

Shiva, V. (2002). *Water Wars* by Vandana Shiva. Retrieved from [http://www.thirdworldtraveler.com/Vandana\\_Shiva/Water\\_Wars\\_VShiva.html](http://www.thirdworldtraveler.com/Vandana_Shiva/Water_Wars_VShiva.html)

Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. Unesco.

Swyngedouw, E., Page, B., & Kaika, M. (2002). Governance, water, and globalisation: a political-ecological perspective. ...: *Challenges and Opportunities for Water* .... Retrieved from

[http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Governance,+water,+and+globalisation:+a+political-+ecological+perspective"#0](http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Governance,+water,+and+globalisation:+a+political-+ecological+perspective)

Tabasco, L. o. (2013). Art. 29 y 68. En H. C. Tabasco, *Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco* (pág. Art. 29 y 68). Villahermosa.

Tlaxcala, H. C. del E. de. Ley de Aguas del Estado de Tlaxcala (2007). México.

UNESCO. (2006). *Segundo Informe sobre la Situación de los recursos hídricos en el mundo*. Informe Institucional.

Unión, C. de la. Constitución Política de los Estados Unidos de México (2014). México.

### **Otras fuentes de consulta**

#### **Del Archivo del Agua:**

Sección Fomento, Serie Agricultura y Ganadería, 1929, Caja 12 Expediente 27, FS 33

Sección Fomento, Serie Agricultura y Ganadería, 1931, Caja 14 Expediente 20, FS 12

NEM 94. Expediente 9377

#### **Del Archivo de Tlaxcala:**

Caja 4009, Expediente 55200

Caja 2996 Expediente 43856 Fojas 25

Caja 2054 Expediente 28699 Fojas 20

Caja 3388 Expediente 51656 fojas 6

Caja 2823 Expediente 40743 fojas 14

Caja 1248, Expediente 16705 Fojas 9

Caja 2179, Expediente 6206 y Expediente 32400 fojas 3



## Anexo I Listado de Entrevistados

A continuación se enlista el Municipio, Localidad, Cargo y género de cada una de las personas entrevistadas.

### Tetla de la Solidaridad

No.	Lugar y Cargo	Género
1	Tetla San Bartolomé CA	Hombre
2	Tetla San Bartolomé PC	Hombre
3	Tetla San Bartolomé PC-R	Hombre
4	Tetla San Francisco CA	Hombre
5	Tetla San Francisco CA	Hombre
6	Tetla San Francisco CMD	Hombre
7	Tetla San Francisco PC	Hombre
8	Tetla San Francisco CMD	Mujer
9	Tetla San Bartolomé CMD	Mujer
10	Tetla San Bartolomé CMD	Mujer
11	Tetla San Francisco CMD	Mujer
12	Tetla San Francisco CMD	Mujer

### Terrenate

No.	Lugar y Cargo	Género
13	Terrenate Nicolás Bravo CA-R	Hombre
14	Terateniente Nicolás Bravo PC	Hombre
15	Tetla PM Javier Hernández	Hombre
16	Terrenate El Capulín CMD	Hombre
17	Terrenate E Capulín, CMD	Mujer
18	Terrenate El Capulín CMD	Hombre
19	Terrenate El Capulín PC	Mujer
20	Terrenate El Capulín CA	Mujer
21	Terrenate El Capulín CA-R	Hombre
22	Terrenate El Capulín PC-R	Mujer
23	Terrenate Nicolás Bravo CA-R	Hombre
24	Terrenate Nicolás Bravo CMD	Hombre
26	Terrenate Nicolás Bravo CMD	Hombre
27	Terrenate PM	Hombre

### Huamantla

No.	Lugar y Cargo	Género
28	Huamantla Altamira CA-PCR	Hombre
29	Huamantla Altamira CMD	Mujer
30	Huamantla Altamira CMD	Mujer
31	Huamantla Altamira CMD	Mujer
32	Huamantla Pilares CA	Hombre
33	Huamantla Pilares CAR	Hombre
34	Huamantla Pilares CMD	Hombre
35	Huamantla Pilares CMD	Mujer
36	Huamantla Pilares PCR	Hombre
37	Huamantla Altamira CA-R	Hombre
38	Huamantla Altamira PC	Hombre
39	Huamantla Altamira PC	Hombre

*Fuente:* Construcción propia

## Anexo II Guía de Entrevista

A manera de ejemplo se incluye la guía de entrevista utilizada para la realización de las mismas en las seis Localidades, se elaboró un modelo para los Comités de Agua, uno para las Presidencias de Comunidad, uno para las Presidencias Municipales y otro para la comunidad. A continuación el correspondiente al Comité del Agua.

### GUÍA DE ENTREVISTA

Entrevista: \_\_\_\_\_ Fecha y lugar: \_\_\_\_\_

Hora: \_\_\_\_\_

#### **1. Información general del entrevistado**

Nombre:

Edad:

Cargo: **Presidente de Comité de Agua**

¿Desde hace cuánto vive en esta localidad? (*si dice que siempre preguntar cuándo llegaron sus padres o abuelos*)

¿Qué hacía antes de ocupar el cargo?, ¿lo sigue haciendo?, ¿qué otras actividades tiene?, ¿cuánto tiempo a la semana implica desarrollar sus funciones?

Historia del comité, cómo empezó, cómo se creó, papel de cada representante, cómo se nombran representantes

Historia, ciclo natural, administrativo, infraestructura

¿Cómo llegó a ocupar el cargo?, ¿cómo lo eligieron?, ¿por qué motivos aceptó?

¿Desde cuándo ocupa el cargo?, ¿en qué consiste su cargo, qué actividades realiza?, ¿recibe pago por su labor?

¿Ya lo había ocupado antes? ¿Hubiera aceptado si el Comité no tuviera reconocimiento jurídico?

## **2. Administración de la infraestructura**

**Eficiencia (Documentos):** ¿Manejan archivos en el Comité?, ¿de qué tipo?, ¿se pueden consultar, quién puede hacerlo, cuál es el procedimiento?

¿Cómo funciona el sistema?

**Fuente:** Número de fuentes y tipo, localización, descripción del sistema de extracción, captación, almacenamiento, saneamiento y conducción (número de pozos, profundidad, capacidad y ubicación de los tanques de almacenamiento). Dibujo. ¿Se comparte con otra comunidad? Si es así, ¿han tenido conflictos y de qué tipo? ¿Cómo los han resuelto?

**Cobertura:** A qué población atiende, número de tomas o conexiones, tandeo o permanente, horas al día o días a la semana, usos (¿es sólo doméstico?). ¿Cómo era antes del Comité el suministro de agua? Equidad Acuerdos entre la comunidad, deficiencias.

**Problemas:** ¿se han presentado? (escasez, contaminación, exceso. otros), formas como los han enfrentado, Proyectos que hay (ampliación del sistema, reubicación, etc.).

Balance hídrico (agua extraída Vs. Agua distribuida), balance financiero (costo de extracción y distribución Vs. Recaudo), ¿es auto-sostenible el sistema (¿lo que se recauda qué gastos cubre?)?

Cuando hay gastos excepcionales (daño de la bomba, se rompe un tubo, ampliación de la red) ¿qué hacen?, ¿cómo gestionan recursos?

¿Desde cuándo funciona así? ¿Antes del comité cómo era?

### **3. Reconocimiento legal**

**Documentos** legales que acreditan la instancia, hace cuánto tiempo funciona la instancia, transformaciones de la misma, forma en que se constituye.

Para usted ¿qué significa que el Comité en el que tiene cargo tenga reconocimiento jurídico?

¿Ello les da más beneficios o limitaciones en general?, ¿cuáles?

¿En qué ha cambiado ese reconocimiento la gestión del comité? (si lo ha hecho) (facilita, entorpece, no afecta)

¿Hay reglamento?, ¿influyó el reconocimiento en la elaboración o cambios de este reglamento? ¿cómo se estableció si lo hay?, ¿se ha modificado, por ejemplo, el de antes y el de ahora en qué se diferencian?, ¿en qué casos?

¿Cuáles son las reglas de acceso y distribución, los requisitos? ¿Se cumplen?, ¿quién tiene acceso, cómo se logra?, ¿las reglas cambiaron con el reconocimiento jurídico?

¿Se paga cuota? ¿De cuánto, cada cuánto? Nivel de recaudo, ¿cómo se establece el monto de la tarifa? ¿Hay sanciones si no se paga?, ¿de qué tipo?, ¿se cumplen?, ¿cuáles son las excepciones si las hay? ¿Cómo era antes del reconocimiento?, ¿Considera que ahora está mejor la situación respecto a las cuotas y tarifas?

Deberes y derechos (cantidad de agua por toma, corresponsabilidad, sanciones, etc.)

#### **4. Formas de gestión**

##### **Participación**

¿Cuáles son los mecanismos de participación en el Comité de agua?, ¿cómo se relacionan los habitantes con el Comité del agua?, ¿en qué actividades participan los habitantes (asambleas, faenas, presión, pago)?, ¿la comunidad se vincula o influye en la toma de decisiones? Frecuencia de los encuentros, forma de convocatoria, funcionamiento, tipo de cosas que se discuten.

¿Cuáles son los principales problemas que tiene la gente con el servicio de agua, han cambiado con el reconocimiento jurídico del comité esos problemas?, ¿acude la comunidad al Comité de agua para resolver dudas? ¿Presentar quejas? ¿Sobre qué?

¿Realiza algún informe a la comunidad?, ¿cada cuánto?, ¿hacen corte de caja?, ¿presentan gastos?, ¿esto siempre ha sido así?

En general ¿cómo evalúa la labor del Comité del Agua? ¿Le parece que es una instancia útil?, ¿preferiría que la administración del agua la hiciera otra instancia?, ¿cuál?

##### **Relaciones con otras instancias**

¿Quién es el presidente de comunidad? ¿Cómo lo eligen? (Para contrastar las respuestas de los dos actores), ¿Cuáles son sus funciones?

¿Cómo es la relación con el Presidente de Comunidad? Tipo de relación, frecuencia de los encuentros, tipo de cosas que discuten, ¿ha recibido apoyo o no de parte del PC?

En su opinión la figura del PC facilita, ¿dificulta o no afecta su gestión como presidente del comité de agua?, ¿de qué manera lo hace o por qué no lo hace?

¿Qué ha obtenido el Comité de agua del Presidente de Comunidad?

¿Cómo es la relación con el Cabildo y con el Presidente municipal? (¿por qué cree que se dan de esa manera?)

¿Cuáles han sido los momentos de mayor tensión y/o conflicto con cada una de las otras instancias, hace cuánto y razones?, ¿cómo lo han resuelto?

¿Qué sugeriría cambiar en la relación del Comité del agua con otras instancias?, ¿cómo mejoraría la gestión?

¿A quién entrega informes?, ¿de qué instancia depende?, ¿Considera que el Comité de agua es suficientemente autónomo para desarrollar su labor?, ¿por qué?, ¿cómo mejoraría eso?