

## Notas y comentarios

### **Acción pública local: una alternativa para dotar de agua potable a las colonias de la periferia de Ciudad Juárez, Chihuahua**

### **Local public action: An alternative to provide drinking water for neighborhoods on the outskirts of Ciudad Juárez, Chihuahua**

Gustavo Córdova Bojórquez\*

#### **Resumen**

*Este trabajo analiza la convergencia de actores gubernamentales y no gubernamentales para instrumentar una acción pública local como alternativa para dotar de agua potable a las colonias sin dicho servicio en Ciudad Juárez, Chihuahua. Para ello se hace un análisis de las dimensiones macrosocial y microindividual, que permiten observar el alcance de la acción pública factible de realizarse por parte de ambos actores. Se busca, de manera específica, explorar el componente endógenamente inducido de la acción pública local, sus características y su evolución a través del tiempo. Los resultados indican que no hay convergencia entre actores, ya que ni el gobierno ni los agentes no gubernamentales estudiados, en este caso los jefes de hogar, han podido desarrollar estrategias conjuntas; hay algunos elementos importantes que tomar en cuenta, tanto macrosociales como microindividuales, para desarrollar, si acaso, una acción pública local.*

**Palabras clave:** acción pública; agua potable; periferia; ciudadanía.

#### **Abstract**

*This paper analyzes the convergence of governmental and non-governmental actors in implementing local public action as an alternative for providing drinking water for neighborhoods without this service in Ciudad Juárez, Chihuahua. To this end, an analysis is conducted of the macrosocial and microindividual dimensions, which*

\* Profesor e investigador de El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente. Dirección postal: Ave. Insurgentes 3708, fraccionamiento Los Nogales, 32350, Ciudad Juárez, Chihuahua, México. Correo electrónico: [gcordova@colef.mx](mailto:gcordova@colef.mx)

*makes it possible to observe the scope of the public action that can be carried out by both actors. The paper specifically seeks to explore the endogenously induced component of local public action, its characteristics and evolution over time. The results indicate that there is no convergence among actors since neither the government nor the non-governmental agents studied, in this case, heads of households, have been able to develop joint strategies. There are key elements, both macrosocial and microindividual, to be taken into account, in order to develop a local public action.*

**Keywords:** public action; drinking water; periphery; citizenship.

## Introducción

Las nuevas formas de gobernar invitan a realizar acciones conjuntas entre autoridades públicas y actores sociales más o menos bien organizados; es lo que se conoce como acción pública (Lascoumes y Le Gales, 2014; Cabrero y Zabaleta, 2011; Cabrero, 2005). Contrario a este planteamiento, el gobierno local, a través de la Junta Municipal de Agua y Saneamiento (JMAS) y la Dirección de Desarrollo Social del Municipio de Juárez, han tratado de resolver la falta de agua potable y saneamiento de las colonias de la periferia mediante una gestión racional y vertical, la cual ignora en gran medida a las comunidades asentadas en estos territorios y ha resultado ineficaz. Esta inercia es típica del pensamiento liberal moderno (Touraine, 2000, p. 90), que es anticomunitario o individualista ya que ocasiona “el debilitamiento y la destrucción del entramado de lazos humanos” (Bauman, 2011, p. 27) y al mismo tiempo excluye las áreas que nos son valiosas desde la perspectiva del capitalismo informacional (Castells, 2001, p. 99).<sup>1</sup>

El enfoque de la acción pública local busca mitigar los impactos que el pensamiento liberal ha provocado en comunidades de la periferia, ciudades globales o emplazamientos industriales (Sassen, 1996; 2003) mediante la observación continua de los factores externos e internos que rodean a las colonias sin agua potable. Cabrero (2005, p. 17) señala al respecto que se deben entender los universos de la acción pública local en una configuración gubernamental y otra no gubernamental, en acciones exógenamente inducidas y endógenamente construidas.

La configuración gubernamental es influida de manera exógena al haber un gobierno deficitario en términos presupuestales, el cual se somete a las

<sup>1</sup> El funcionamiento del modelo neoliberal incluye salarios generalmente comprimidos a un nivel igual o inferior al valor de la fuerza de trabajo, condiciones de empobrecimiento generalizado y apremiantes desigualdades en la distribución del ingreso (Veltmeyer, 1997; Jonakin, 2001; Tsai y Ji, 2009).

directrices del gobierno federal o de otras instituciones de carácter internacional para hacerse de recursos, y de manera endógena, al generar una serie de iniciativas que se plasman en el Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso. Para el caso que nos ocupa, la configuración no gubernamental la componen los jefes de hogar que viven en las colonias sin agua potable, la cual es influida de manera exógena por los planes, programas y acciones del gobierno local, y de manera endógena por las motivaciones psicológicas y cognoscitivas que tales jefes han desarrollado y que dan la pauta para la acción pública local desde esas colonias.

La acción pública local apenas se percibe pues ha avanzado poco; no obstante, los cambios políticos como la alternancia política y las nuevas formas de intervención de actores ajenos al gobierno, fuera del sistema electoral, hacen posible una acción pública de este tipo. Hay procesos políticos de interés para la ciencia que queremos dilucidar en un territorio urbano marginado, donde la lógica de la necesidad de la población determina una movilización social particular.<sup>2</sup> Por un lado, encontramos objetos de estudio relacionados con la emergencia de nuevos actores y, por otro, objetos de estudio relacionados con el ejercicio del poder en el marco de la gobernanza.

En las ciudades globales se pueden ver procesos de autogestión, donde varias personas toman sus propias decisiones (Ramírez, 1993, p. 32) con una conciencia de unidad colectiva (Sandoval y Gunther, 2015) y donde el sistema político es capaz de descentralizar el poder (Schteingart, 1990). En otros casos, se puede ver la cogestión en la que ciudadanos toman decisiones con un carácter político y sistémico a la vez (Pliego, 2000). Estos elementos permiten avanzar en el estudio de nuevas formas de gobierno del territorio urbano, tomando en consideración siempre la mediación política por medio de instituciones de servicio en un ambiente de cooperación permanente, tal como lo menciona John Rawls (1999).

Para Lascoumes y Le Gales (2014, p. 23), la acción pública “contribuye al cambio social, a la resolución de conflictos, a los ajustes entre diferentes grupos, a repartir recursos, a crear o a compensar desigualdades”. Para ello, las comunidades y el gobierno deben desarrollar una serie de mecanismos de coordinación vía programas y proyectos conjuntos, donde el gobierno sigue siendo la pieza clave en la política de mediación (Governa, 2010; Castells, 1991). En el caso de Ciudad Juárez el gran reto es abrir este tipo de

<sup>2</sup> Aunque el concepto todavía es difuso y causa controversia, se considera que la marginación, en su versión más abstracta, es: “(...) el intento de dar cuenta del acceso diferencial de la población al disfrute de los beneficios del desarrollo. La medición se concentra en las carencias de la población de las localidades en el acceso a los bienes y servicios básicos, captados en tres dimensiones: educación, vivienda e ingresos” (Cortés, 2006, pp. 71-84).

enfoques para que las instituciones directamente involucradas y la ciudadanía, en este caso los jefes de hogar y sus familias de las colonias sin agua potable ubicadas en las faldas de la Sierra de Juárez, se involucren en acciones públicas que lleven a mejorar su calidad de vida.

Dichas colonias se fueron desarrollando a raíz de invasiones a terrenos propiedad de la nación, ejidos o tierras de particulares, por personas de muy bajos recursos económicos, muchas de las cuales eran inmigrantes del sur del país. Este fenómeno se empieza a ver con mayor nitidez a partir de los años setenta, cuando se trata de ordenar el crecimiento urbano con el primer Plan de Desarrollo Urbano en 1979, que encareció el uso de suelo en las zonas planas y bajas de la ciudad (García, 2005). Uno de los primeros asentamientos fue Anapra (Asociación Nacional de Productores Agrícolas), que junto con colonias cercanas al centro histórico como Felipe Ángeles, La Mesita, Insurgentes, Lázaro Cárdenas, Fronteriza, 16 de Septiembre, Plutarco Elías Calles y Gustavo Díaz Ordaz, constituyeron un amplio territorio carente de servicios públicos básicos en el norponiente de la ciudad. Esto provocó uno de los primeros conflictos urbanos donde el gobierno estaba impedido legalmente para atender a estas colonias, ya que dichos asentamientos no estaban regularizados legalmente y además contradecían los planes de desarrollo urbano de 1979, 1984 y 1989 que pugnaban por un crecimiento urbano hacia el sur y al suroriente de la ciudad (García, 2005).

Con base en este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar la convergencia de actores gubernamentales y no gubernamentales para instrumentar una acción pública local como alternativa para dotar de agua potable a las colonias sin agua potable de la ciudad. Para ello se hace un análisis de las dimensiones macrosocial y microindividual, que permiten observar el alcance de la acción pública factible de realizarse por parte de ambos actores. Se busca de manera específica explorar el componente endógenamente inducido de la acción pública local, sus características y su evolución a través del tiempo. Al respecto, Cabrero (2005, p. 90) señala que:

para el caso mexicano, se acepta también que la acción pública local con un fuerte componente de imposición exógena es el escenario que ha prevalecido debido al centralismo [...] para generar una acción pública local de motor endógeno es necesario que la configuración de actores locales evolucione de tal manera que permita avanzar en la construcción de un proyecto común.

De esta manera, nos interesa observar en esta ocasión la configuración de actores locales, en este caso la Dirección de Desarrollo Social del Municipio y la Junta Municipal de Agua y Saneamiento, que es una dependencia

del Gobierno del Estado, y los jefes de hogar que viven en colonias sin agua potable en la periferia de Ciudad Juárez.

Para cumplir con este objetivo el trabajo se organiza en tres apartados. El primero describe la ruta metodológica que se ha venido siguiendo para tratar de analizar la convergencia de actores gubernamentales y no gubernamentales mediante técnicas de investigación documental y la aplicación de una encuesta en tres series de tiempo desde 2004 a la fecha. El segundo expone la dimensión macrosocial que puede influir en el componente endógenamente inducido de la acción pública local para actores gubernamentales y no gubernamentales por medio de indicadores específicos. El tercero expone la dimensión microindividual que puede influir en los actores no gubernamentales por medio de indicadores específicos. Al final se presentan las conclusiones y recomendaciones.

### **1. Ruta metodológica**

Analizar las posibilidades de la acción pública local resulta una tarea compleja, dado el dinamismo que existe en ciudades globales como la que nos ocupa ahora. Los cambios demográficos, urbanos, económicos y políticos imprimen aspectos que siempre se deben considerar en estudios de caso como el que nos referimos. En los estudios de caso se intenta desarrollar nuevas hipótesis y entender relaciones y articulaciones entre variables; no se pretende, de ningún modo, establecer causalidades directas y rígidas (Cabreró, 2005, p. 87).

Es al final de cuentas, una forma de acercamiento a los actores principales de un caso en particular. Se trata de actores gubernamentales que deben seguir una lógica del bienestar común, y de actores no gubernamentales, que en este caso son jefes de hogar en colonias sin agua potable que siguen una lógica de necesidad. De estos últimos tratamos de obtener la mayor información posible a fin de interpretar sus condiciones de vida, sus opiniones y sus capacidades y habilidades para involucrarse en un proyecto de acción pública local para mejorar el acceso al agua potable. Tratamos de acercarnos al método longitudinal para ver, si acaso, patrones evolutivos de la acción de estos actores (Moore et al., 1994; Huang y Fritzmaurice, 2005; Cabreró, 2005), con una encuesta en tres series de tiempo: años 2004, 2008 y 2016. En esta investigación se toma en cuenta el concepto de “itinerarios” (Cabreró, 2005, p. 87), que facilita la institucionalización de experiencias innovadoras de la acción pública y también de las que la impiden. En esta ocasión se genera una serie de indicadores para revisar con cuidado algunos itine-

rios tanto de las configuraciones gubernamental como de la no gubernamental, que creemos pueden afectar la acción pública local.

El diseño de indicadores parte de identificar aquellos relacionados con las dimensiones macrosocial y microindividual. Ritzer (1997, pp. 462-463), uno de los científicos que más aporta a este enfoque, habla de dos niveles: señala que en el macronivel la sociedad se compone de estructuras objetivas como el gobierno, las burocracias y las leyes, así como de fenómenos subjetivos tales como las normas y los valores; y en el micronivel se aprecian los procesos mentales subjetivos de un actor y las pautas objetivas de acción e interacción con las que el actor se encuentra comprometido y que ocurren exclusivamente en el reino de las ideas.

En el macronivel se considera la dimensión macrosocial que da una visión general de la acción pública local, determinada tanto por procesos endógenos de acciones que emprenden los gobiernos y otros actores locales, como por procesos exógenos cuando fuerzas externas al ámbito local determinan acciones públicas. En el micronivel deducimos la dimensión microindividual que da una visión subjetiva de la acción pública; en este caso, nos interesa por lo pronto conocer la actitud que han tomado y pueden tomar los jefes de hogar ante el problema de no contar con agua potable entubada en su colonia y hogar.

En la dimensión macrosocial los indicadores escogidos son: 1) gestión del agua, evolución y tendencias; 2) jefes de hogar, características; 3) vivienda, avance en la autoconstrucción, y 4) ingreso y gasto, capacidad financiera en los hogares. En la dimensión microindividual los indicadores aplicados sólo a jefes de hogar son: 1) responsabilidad, que abarca el conocimiento sobre el recurso y la disposición de pago; 2) confianza, que incluye la calificación de los servicios públicos y la confianza en otros actores sociales e instituciones, y 3) intencionalidad de participar, que contempla la afiliación a organizaciones y las formas de participación ciudadana.

Salvo el indicador gestión del agua, que se analiza por medio del seguimiento a documentos oficiales, publicaciones diversas y una base de datos hemerográfica,<sup>3</sup> el resto de los indicadores analizados se basan en la encuesta señalada como método de acercamiento a los ciudadanos, que en este caso son representados por los jefes o jefas de hogar que viven en colonias sin agua potable en la periferia de la ciudad. Hasta ahora se han aplicado 529 cuestionarios a igual número de jefes de hogar (Cuadro 1).

Debemos aclarar que en el periodo de estudio ha disminuido el número de colonias sin agua potable. En la encuesta de 2004 se aplicaron 182 cues-

<sup>3</sup> La base de datos parte de *El Diario de Juárez* de marzo de 1992 a octubre de 2016, y cuenta con 1 510 notas periodísticas sobre la gestión del agua en Ciudad Juárez, Chihuahua. Recopilación de Gustavo Córdova, El Colegio de la Frontera Norte.

**Cuadro 1**

Población por colonia, universo y número de cuestionarios aplicados a jefes de hogar en colonias sin agua potable en Ciudad Juárez, Chihuahua, 2004, 2008 y 2016

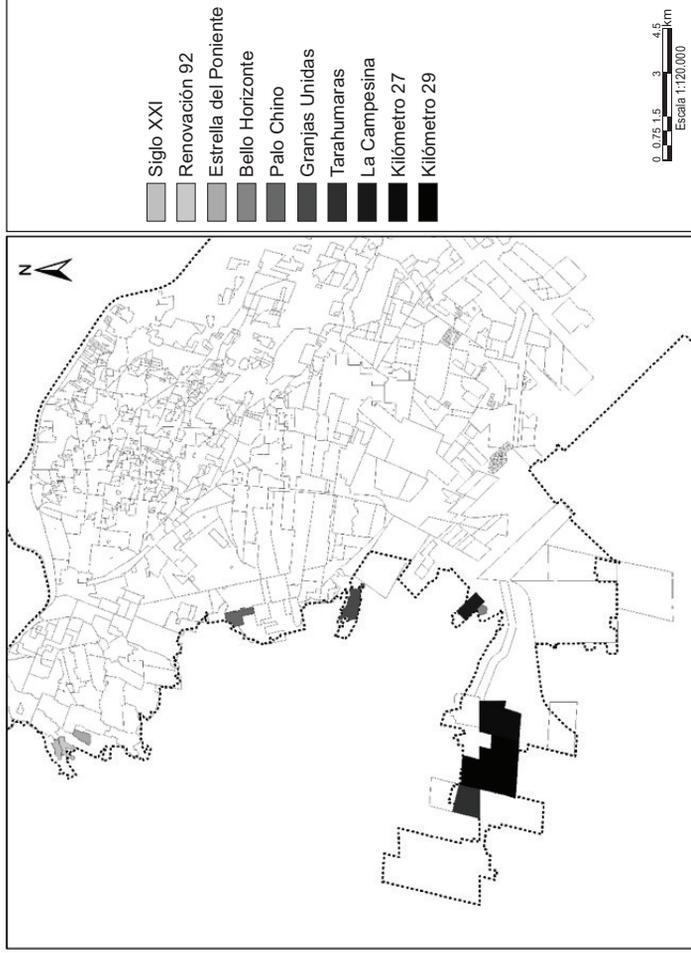
<i>Colonia</i>	<i>Núm. de cuestionarios aplicados</i>			<i>Total</i>
	<i>Encuesta 2004 (12 colonias)</i>	<i>Encuesta 2008 (12 colonias)</i>	<i>Encuesta 2016 (5 colonias)</i>	
Lomas de Poleo	4	0	NA	4
Siglo XXI	7	23	NA	30
Estrella del Poniente	10	16	NA	26
Renovación 92	10	23	NA	33
Ampliación Fronteriza	25	0	NA	25
Palo Chino Norte	18	25	NA	43
Granjas Unidas	8	14	23	45
La Campesina	14	21	12	47
Bello Horizonte	9	13	14	36
Villa Esperanza	46	43	0	89
Gobernadores (Km. 29 norte)	31	76	23	130
La Tarahumara	0	21	0	21
<b>Total</b>	<b>182</b>	<b>275</b>	<b>72</b>	<b>529</b>

NA: no aplica porque ya se les introdujo el servicio de agua potable y saneamiento entre los años 2010-2015.

*Fuente:* Elaboración propia.

tionarios en 12 de 17 colonias que sumaban una población cercana a los 44 mil habitantes que no tenían agua potable, de acuerdo con los recursos financieros disponibles proporcionados por el Fondo Mixto Conacyt-Municipio de Juárez (clave 012). En la encuesta de 2008 se aplicaron 275 cuestionarios en 10 colonias de 14 que sumaban una población cercana a los 18 mil habitantes (Mapa 1) y de acuerdo con los recursos financieros disponibles proporcionados por el Fondo Mixto Conacyt-Gobierno del Estado de Chihuahua (clave FOMIX-CHIH-2006-CO2-55489). En la encuesta de 2016 se aplicaron 72 cuestionarios en cuatro de las seis colonias que sumaban una población cercana a los 7 mil habitantes (INEGI, 2015), a saber: Granjas Unidas, La Campesina, Bello Horizonte y Km. 29 y, de acuerdo a la disponibilidad de recursos, esta vez proporcionados por El Colegio de la Frontera Norte (Cuadro 1).

**Mapa 1**  
Colonias sin agua potable y saneamiento en Ciudad Juárez, Chihuahua, 2008



Fuente: Elaboración propia.

## 2. Dimensión macrosocial

En la dimensión macrosocial tratamos de analizar la configuración gubernamental y la no gubernamental. La primera es determinada principalmente por factores exógenos al depender en gran medida de agentes externos para tratar de resolver conflictos como el de dotar a toda la población de agua potable, y de asegurar con ello cierto nivel de bienestar, de acuerdo con los patrones internacionales de contar con sistemas convencionales de agua para las ciudades. El indicador gestión del agua nos muestra una acción pública limitada, ya que el protagonista es el actor gubernamental. La segunda es determinada principalmente por factores endógenos, así que los indicadores jefes de hogar, vivienda e ingreso-gasto nos dan una buena idea de los elementos que pueden determinar una acción pública local.

### *Gestión del agua*

La gestión del agua en Ciudad Juárez se enmarca en el proceso de cambio de la gestión de dicho recurso en México, de un modelo centralizado a uno descentralizado. El modelo centralizado operó entre los años 1928 a 1983 (Pineda y Salazar, 2008; Aboites, 1998),<sup>4</sup> cuando el gobierno federal adaptó, creó e improvisó estructuras de atención para conformar las primeras instituciones del agua en las ciudades<sup>5</sup> y así hacer frente al atraso en la cobertura de infraestructura y consolidar el servicio público del agua.<sup>6</sup> Es casi al finalizar este modelo que apareció una sociedad civil atenta a su desarrollo social en términos de infraestructura y servicios. El Movimiento Urbano Popular (MUP),<sup>7</sup> la

<sup>4</sup> En este tiempo se planeó, desde las oficinas de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, suministrar agua para la Ciudad de México y Guadalajara proveniente de la cuenca de Lerma-Chapala (Orozco y Quezada, 2010; Ibarra, 2010). En 2003 el Estado de México interpuso una demanda de controversia constitucional a la Ciudad de México por afectar sus recursos naturales (Sánchez, 2012).

<sup>5</sup> Con la Ley Federal de Aguas de 1971 se crearon y reforzaron las Juntas Federales de Agua Potable (JFAP) y las Juntas Federales de Mejoras Materiales (SARH, 1976; Pineda y Salazar, 2008).

<sup>6</sup> En 1980 todavía 30% de la población no tenía acceso al agua potable, 51% no alcanzaba alcantarillado y el tratamiento de sus aguas era mínimo (CNA, 1990; Santos, 2004).

<sup>7</sup> En general, puede definirse al MUP como aquella forma de resistencia autoorganizada (Ramírez, 1984; Duhau, 1989) y de clases subalternas, en la cual se recurre a la unión organizada en aras de objetivos politizados frente al ordenamiento urbano (Valenzuela, 1991). Actualmente el MUP pareciera desaparecido. Se observa una institucionalización de los movimientos sociales vía los partidos políticos y las estructuras novedosas con base en comités de vecinos (Farrera, 1994).

alternancia política<sup>8</sup> y la reforma del Artículo 115 constitucional son indicadores de un cambio obligado ante la incapacidad directiva del gobierno.

El modelo descentralizado se observa con mayor nitidez con la llegada del neoliberalismo al país a principios de los años ochenta. Aquí, la gestión del agua tiende hacia la mercantilización de los servicios de suministro (Galindo y Palerm, 2007). Apoyan esta tendencia la Ley de Aguas Nacionales de 1992 –que sustituyó a la Ley Federal de Aguas de 1971–, la cual establece, entre otras cosas, el uso público urbano del líquido, el que será administrado por empresas públicas o privadas por medio de la concesión que ahora pueden hacer los gobiernos locales (Pacheco-Vega, 2015; Escobar, 2012).

A la distancia se puede decir que la descentralización no ha dado resultado, pues ante la ineficacia del manejo del agua en las ciudades,<sup>9</sup> el gobierno federal sigue siendo el protagonista de la gestión del agua en los centros urbanos, quedando en una posición intermedia o indefinida ya que sólo le toca invertir en lo que le piden los organismos operadores, haciendo muy burocrática, racional y ostentosa la gestión del líquido en las ciudades. Por ejemplo, la inversión total en agua potable y alcantarillado entre los años 2002 y 2012 fue de 40 mil millones de pesos, donde el gobierno federal invirtió 60.9% y los organismos operadores locales apenas 10% del total (De la Peña et al., 2013).

En el caso de Ciudad Juárez, el gobierno federal junto con agencias binacionales como la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef), la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN), y la Comisión Nacional del Agua (Conagua), son los principales inversores y, por ello, exigen al organismo operador local que haya una administración por resultados, tal como plantea la nueva gestión pública dentro un esquema de elección racional (Morales, 2014; Guevara et al., 2010).

El problema persiste y ha tenido sus avances al estilo de la gestión centralizada. En 1980 había 45 470 personas que no contaban con agua en

<sup>8</sup> En las elecciones de 1988 la oposición ganó el 48% de la Cámara de Diputados (Soto, 2012). En Ciudad Juárez la alternancia política llegó en 1983 con el Partido Acción Nacional y fue provocada en gran medida por empresarios descontentos aglutinados en el Consejo Coordinador Empresarial, creando el Frente Cívico de Participación Ciudadana (Arroyo, 2008).

<sup>9</sup> En el año de 1996 sólo 10 organismos operadores en el país mantenían una tarifa adecuada (Alcántara, 1996) y para 2007 se recaudaba en promedio 75% de lo que facturaban (Pineda, 2011). Entre las posibles causas de la ineficiencia de los organismos operadores se encuentra el no seguir estrategias técnicas y financieras (Treviño, 1999; Santos, 2004; Córdoba, 2014), un pobre marco normativo e institucional todavía no consolidado (Pineda, 2011), y en especial la vinculación excesiva con el aparato político partidista (Arzaluz, 2011; Aguilar, 2011).

sus hogares, y para 1990 dicha cantidad ascendió a 95 929 (Padilla, 2009). Los problemas que se detectan en la década de los años noventa para estas colonias son el asunto de la tenencia de la tierra, el mal servicio de los “piperos”, el desabasto general, el costo del agua en pipas, y las enfermedades relacionadas con el agua servida incluso por su mal manejo por parte de los habitantes de estas colonias.<sup>10</sup> Ante esto, la JMAS junto con Cocef y Conagua proponen el Plan Maestro de Agua y Saneamiento, 2000-2012 (JMAS-Cocef, 2001; Córdova, 2014), siguiendo un esquema centralizado y racional muy alejado de la construcción endógena de una acción pública local, con resultados nulos en la mejora de las condiciones de estas colonias ya que se siguió con los mismos problemas de la década pasada.<sup>11</sup> No fue hasta que apareció la estrategia Todos Somos Juárez, un afán del gobierno federal de reconstruir el “tejido social” ante el fenómeno de la violencia atípica entre los años 2007-2012, que se pudo avanzar en disminuir el rezago en agua y saneamiento en las colonias del poniente de la ciudad, logrando introducir, gracias a la inversión privada,<sup>12</sup> el agua a cuatro colonias de la zona poniente: Siglo XXI, Renovación 92, Estrella del Poniente y Palo Chino. Actualmente todavía siguen sin agua y saneamiento seis colonias completas, con una población de 7 299 habitantes.<sup>13</sup>

### *Jefes de hogar*

Los jefes de hogar estudiados tienen una edad promedio de 41.62 años; sólo 20.96% de ellos nacieron en el municipio de Juárez, y 39.93% en el estado de Chihuahua. El tiempo de residencia en la colonia es de un promedio de 22.63 años y 87% de ellos manifiesta ser dueño de la casa donde vive. El promedio de escolaridad es de 6.13 años y cerca de una cuarta parte de ellos trabaja en la industria maquiladora de exportación (Cuadro 2).

<sup>10</sup> Resumen de 19 notas periodísticas que relatan estos hechos. Base de datos hemerográfica 1992-2016, Gustavo Córdova, El Colegio de la Frontera Norte.

<sup>11</sup> Resumen de ocho notas periodísticas que relatan estos hechos. Base de datos hemerográfica 1992-2016, Gustavo Córdova, El Colegio de la Frontera Norte.

<sup>12</sup> El agua de estas colonias proviene de una nueva fuente de abastecimiento que el sector privado (Grupo Carso) desarrolla trayendo agua subterránea del acuífero de La Mesilla, a unos 30 kilómetros al norponiente de la ciudad.

<sup>13</sup> Para 2013 la cobertura en agua potable y alcantarillado en el municipio de Juárez era de 98 y 94% respectivamente (JMAS-COCEF-USAID, 2013), lo que significa que de acuerdo al censo de 2015, con una población de 1 391 180 (Plan Estratégico de Juárez, 2016) tendríamos 27 823 habitantes sin agua y 55 647 sin alcantarillado. Esta población se encuentra en las colonias señaladas y además están distribuidas en toda la mancha urbana como “lunares”, según la JMAS.

## Cuadro 2

Datos generales según el jefe de hogar en colonias sin agua y saneamiento en Ciudad Juárez, Chihuahua, 2004-2016

<i>Categoría</i>	<i>Encuesta 2004</i>	<i>Encuesta 2008</i>	<i>Encuesta 2016</i>	<i>Promedio general</i>
Edad (promedio en años)	36.91	41.24	46.73	41.62
% de nacidos en el municipio de Juárez	17.6	23.1	22.2	20.96
% de nacidos en el estado de Chihuahua	38.8	40.7	40.3	39.93
Tiempo de residencia en la ciudad (años)	ND	20.4	24.86	22.63
Tiempo de residencia en el lugar (años)	ND	7.91	12.68	10.29
% que manifiesta ser dueño de la casa	80.9	89.8	90.3	87
Escolaridad (promedio de años)	6.18	5.9	6.33	6.13
% que trabaja en industria maquiladora	20	18.8	30.6	23.13
<i>n</i>	182	275	72	529

*n* = número de cuestionarios aplicados; ND: no determinado.

*Fuente:* Elaboración propia con base en Córdoba, 2005; Córdoba et al., 2009; Córdoba, 2016.

**Cuadro 3**

Datos de vivienda según el jefe de hogar en colonias sin agua y saneamiento de cinco ciudades del estado de Chihuahua

	<i>Encuesta 2004</i>	<i>Encuesta 2008</i>	<i>Encuesta 2016</i>	<i>Promedio</i>
Habs. por vivienda	5.17	4.39	4.96	4.84
Núm. de cuartos	2.8	2.9	3.38	3.02
Núm. de baños	1	1.08	1.1	1.06
% que tiene fosa séptica	ND	82.5	91.7	87.1
% que tiene letrina	ND	12.4	8.3	10.35
% con paredes de madera	ND	18.9	13.9	16.4
% con paredes de block	ND	75.3	80.6	77.95
% con piso de cemento	83.1	88.1	87.5	86.23
% con piso de cerámica	ND	4	6.9	5.45
% con techo de cemento	ND	22.2	20.8	21.5
% con techo de madera	68	74.5	55.6	66.36
% con techo de lámina	ND	2.2	23.6	12.9

ND: no determinado.

Fuente: Elaboración propia con base en Córdova, 2005; Córdova et al., 2009; Córdova, 2016.

**Vivienda**

La vivienda es ocupada por un promedio de 4.84 personas que viven generalmente en casas de tres cuartos y un baño, donde 87.1% de estos inmuebles se encuentran conectados a una fosa séptica para descargar el agua de sus sanitarios y todavía 10.35% tiene letrina. Los tipos de materiales de construcción más usados son el cemento, la madera y la lámina. Generalmente las paredes son de block, el piso de cemento y el techo de madera con recubrimiento asfáltico y hay también una ligera tendencia al uso de lámina galvanizada (Cuadro 3).

**Ingreso y gasto**

En cuanto a la relación ingreso gasto se observa una mejoría de 2004 a 2016, dado el incremento en el número de personas que laboran en el hogar, y en algunos casos los apoyos del gobierno federal por medio de la entrega de

dinero y alimentos de acuerdo con los programas de combate a la pobreza como el Prospera.<sup>14</sup> En efecto, ha venido aumentando la tasa de dependencia laboral, que pasa de 1.4 en 2008 a 1.98 en 2016. Este fenómeno ha permitido cubrir el gasto corriente y contar con un ligero remanente en las finanzas del hogar para avanzar en la inversión de proyectos de autoconstrucción de la vivienda y, en cierto momento, invertir en el aseguramiento de agua potable para su casa. Es importante observar la disminución en los gastos de agua: en 2004 el gasto promedio por hogar era de 391.84 pesos, aumentó en 2008 a 489.38 pesos y se ha reducido considerablemente en 2016 al encontrar a algunas colonias con cero gasto en agua, debido a la instalación de plantas purificadoras por parte de la JMAS y al aumento de la dotación mediante pipas por parte del organismo operador y del gobierno municipal (Cuadro 4).

### 3. Dimensión microindividual

En la dimensión microindividual analizamos solamente la configuración no gubernamental por medio de factores internos (psicológicos y cognoscitivos) de los jefes de hogar, que sin duda dan la pauta para dimensionar una acción pública ya que aluden a la responsabilidad, la confianza y la intencionalidad para participar en el mejoramiento de su entorno, en este caso su hogar y/o colonia. De esta manera, los indicadores son: responsabilidad, confianza e intencionalidad de participar.

#### *Responsabilidad*

La responsabilidad se ubica como la habilidad y la capacidad que tienen los jefes de hogar para conocer su entorno y, eventualmente, actuar en consecuencia ante una amenaza o la gestión de una necesidad. Desafortunadamente dichos jefes manifiestan poco conocimiento sobre la gestión del agua en la ciudad. Dos terceras partes de los ciudadanos que viven en estas colonias ignoran de dónde viene el agua que se consume en su casa (Córdova, 2005;

<sup>14</sup> Se creó el 5 de septiembre de 2014 y busca articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellos relacionados con fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigidos a la población que se encuentre en situación de pobreza, bajo esquemas de corresponsabilidad. Sus antecedentes son los programas federales Progresá, iniciado en 1997, y Oportunidades, iniciado en 2002.

**Cuadro 4**

Relación ingreso-gasto según el jefe de hogar en colonias sin agua y saneamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua

	<i>Encuesta 2004</i>	<i>Encuesta 2008</i>	<i>Encuesta 2016</i>
Promedio de personas que trabajaron la última semana	ND	1.4	1.85
Ingreso mensual promedio en hogar	4 300	5 248	7 827
Gasto mensual en básicos (pesos)	3 573	3 416	4 657
Gastos mensual servicios (públicos o privados) en el hogar	398.2	492.4	587.83
Gasto mensual en agua de botellón (pesos)	183.8	135.3	84.72
Gasto mensual en tambos de agua potable o pipas particulares (pesos)	208.04	354.08	91.96
Total gasto (pesos)	4 363	4 397.78	5 422.37
<i>n</i>	185	275	72

ND: no determinado.

*Fuente:* Elaboración propia con base en Córdova, 2005; Córdova et al., 2009; Córdova, 2016.

Córdova et al., 2009; Córdova, 2016) y desconocen los mecanismos de gestión fuera de los que les indica la JMAS, los comités de vecinos<sup>15</sup> u otros grupos civiles de la sociedad civil organizada.

La disposición de pago presupone un compromiso de la comunidad para responder a los proyectos de las autoridades o a los que pudieran desarrollar ellos mismos. En este caso, los jefes de hogar de tales zonas marginadas manifiestan un buen compromiso. El 42.9% pagaría lo que fuera necesario con tal de contar con el servicio de agua potable en su hogar y colonia, y el 36% pagaría una tarifa de entre 51 y 300 pesos si tuviera el servicio, tal como lo tiene el resto de la población de la ciudad (Cuadro 5).

**Confianza**

La confianza en las instituciones puede aumentar en los individuos y familias si se les provee de buenos servicios públicos y si se les satisfacen otras ne-

<sup>15</sup> Los comités de vecinos (CV) son estructuras oficiales supuestamente creadas para articular intereses ciudadanos. Un estudio de 26 líderes de colonias de la periferia de Ciudad Juárez realizado por Córdova (2005b) permite vislumbrar que los CV sólo sirven para avalar decisiones tomadas en las altas esferas de gobierno y que son al final de cuentas estructuras clientelares, especialmente para los procesos electorales del municipio.

**Cuadro 5**

Disposición de pago por el servicio de agua y saneamiento en colonias que no cuentan con agua entubada ni saneamiento en Ciudad Juárez, Chihuahua

<i>Disposición de pago (pesos)</i>	<i>Encuesta</i>	<i>Encuesta</i>	<i>Encuesta</i>	<i>Promedio</i>
	<i>2004</i>	<i>2008</i>	<i>2016</i>	
	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	
De 0 a 50	26.5	18.2	9.9	18.2
De 51 a 300	41.9	28.1	38	36
Lo que sea necesario	30.9	48.5	49.3	42.9
No sabe / no contestó	0.7	5.2	2.6	2.83
Total	100	100	100	100
<i>n</i>	184	275	72	NA

NA: no aplica.

*Fuente:* Elaboración propia con base en Córdova, 2005; Córdova et al., 2009; Córdova, 2016.

cesidades; de allí que sea una base para confiar o desconfiar del gobierno en caso de que haya convergencia para trabajar coordinadamente para asegurar el agua en su hogar o colonia.<sup>16</sup> En este sentido, los jefes de hogar califican los servicios públicos como regulares, con una calificación promedio de 7.51 en una escala de uno a diez; de manera particular observamos que el servicio de electricidad es el mejor evaluado, ya que mantiene una calificación promedio de 9.38; el alumbrado público, de 7.52; el transporte público, de 6.50; la recolección de basura, de 8.28; el suministro de pipas de la JMAS y la Dirección de Desarrollo Social municipal, de 8.27 y el de pipas particulares, de 7.47 (Cuadro 6).<sup>17</sup>

<sup>16</sup> La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sostiene el concepto de capital social en gran medida en la confianza que hay entre los ciudadanos y las instituciones (Siles et al., 2003), al igual que varios autores de amplia trayectoria. Pierre Bourdieu habla del sentido de pertenencia a un grupo y la existencia de relaciones de intercambio material y simbólico como identificación de clases sociales (Bourdieu, citado por Ramírez-Plascencia, 2005). James Coleman se refiere a los recursos insertos en la estructura de las relaciones sociales de confianza (Millán y Gordon, 2004); Robert Putnam considera la dimensión afectiva y el compromiso cívico de cada quien para alcanzar el éxito en diversos ámbitos de una comunidad (Urteaga, 2013); Francis Fukuyama retoma el asunto de la cultura, ya que es el medio por el cual grupos de individuos se comunican y cooperan en una gran variedad de actividades (Fukuyama, 2003).

<sup>17</sup> Un ejercicio reciente sobre satisfacción de servicios públicos por parte de la ciudadanía de Ciudad Juárez muestra que en cuanto a la calidad del servicio de agua la calificación promedio para el suministro del líquido es de 8.47 en una escala de 1 a 10 puntos. La calificación para otros servicios es: alumbrado público, 7.18; transporte público, 5.43; y recolección de basura, 8.89 (Plan Estratégico de Juárez, 2016).

**Cuadro 6**

Calificación promedio de los servicios de infraestructura y servicios públicos en colonias sin agua potable y saneamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua

<i>Infraestructura y servicios</i>	<i>Calificación</i>			<i>Promedio</i>
	<i>2004</i>	<i>2008</i>	<i>2016</i>	
Electricidad	7.82	8.13	8.56	8.17
Alumbrado público	7.22	7.3	5.67	6.73
Transporte público	6.21	7.12	5.34	6.22
Recolección de basura	7.82	8.87	8.18	8.29
Pipas de la JMAS y gobierno municipal	8.11	7.71	8.8	8.2
Pipas particulares	7.23	7.71	ND	7.47
Promedio por periodo y general	7.4	7.8	7.31	7.51
<i>n</i>	184	275	72	NA

NA: no aplica; ND: no determinado.

*Fuente:* Elaboración propia con base en Córdova, 2005; Córdova et al., 2009; Córdova, 2016.

En cuanto al agua que se les lleva en pipas de la JMAS y el gobierno municipal, en general los ciudadanos la consideran de buena calidad. Llama la atención que, a pesar de que se les brinda el líquido mediante pipas, los jefes de hogar aseguran tener buen concepto del servicio, aunque éste sea provisional, ya que mantienen la esperanza de que algún día la autoridad lo instalará en su colonia, como en el resto de la ciudad. En cuanto a la identificación de los actores relacionados con el agua, los jefes de hogar reconocen en su mayoría a la JMAS como la única institución que se encarga del líquido en la ciudad. Le siguen a gran distancia los comités de vecinos (Córdova, 2005; Córdova et al., 2009; y Córdova, 2016).

Llama la atención que los ciudadanos de las colonias prefieran coordinarse con los liderazgos que puedan surgir en las colonias, pero también con el gobierno. En la encuesta de 2008 el 48% de los jefes de hogar prefería coordinarse con los vecinos y el 28.6% con el gobierno. En la encuesta de 2016 el 54.4% elegía coordinarse con el gobierno (Córdova et al., 2009; Córdova, 2016). Para los jefes de hogar radicados en estas colonias, el gobierno en general no cumple con sus necesidades; sin embargo, mantienen cierta confianza en este actor, en especial en la JMAS (Córdova et al., 2009).

En cuanto a la confianza en las instituciones sociales, el nivel de desconfianza es alto si consideramos que el promedio general para las 16 instituciones evaluadas es de una calificación de 6.28 en una escala de uno a diez.

Son los partidos políticos, el líder tradicional de las colonias (generalmente afiliado a un partido político), la policía y el poder legislativo los que generan más desconfianza. Dentro del análisis, se encontró que la iglesia en general, la JMAS y la industria maquiladora son bien evaluadas (Cuadro 7).

### ***Intencionalidad de participar***

La participación alude al acto de involucrarse con otros para alcanzar un fin colectivo; en este caso, los jefes de hogar manifiestan poca experiencia en interactuar con otros individuos fuera de su hogar. El 76.9% no se encuentra afiliado a alguna organización social (partido político, grupo religioso, club deportivo, comité de vecinos, entre otros). Se observa, sin embargo, que la afiliación a comités de vecinos ha aumentado al pasar de 3.3% en 2004 a 12.5% en 2016; al parecer está funcionando la estrategia del gobierno municipal de articular demandas ciudadanas a través de esta figura administrativa.<sup>18</sup> También podemos observar que más de dos terceras partes de los ciudadanos encuestados califican regular y mal a la política; el porcentaje de confianza en los partidos políticos es muy malo, sin embargo, el promedio de los que votaron en las últimas dos elecciones es alto comparado con los promedios de votación histórica para la ciudad, que ronda en 40% y con tendencia a la baja (Murillo, 2006) (Cuadro 8).

En cuanto a la modalidad de participación de los jefes de hogar, a cerca de dos terceras partes sí les gustaría participar en algún comité o grupo ciudadano para gestionar el agua en su colonia, pero hay diferencias sobre con quién les gustaría participar. A un promedio de 40.26% le gustaría coordinarse con el gobierno (cogestión); a 27.6% le gustaría coordinarse con los vecinos sin la ayuda del gobierno (autogestión); a 4.56% con alguna asociación civil y 15.86% manifestó no saber o no contestó. Otra pregunta importante es el tiempo que le dedicaría a participar: en promedio, sólo a 18.4% de los jefes de hogar les gustaría dedicarle más de seis horas a la semana (Córdova, 2005b) (Cuadro 9).

Como se ha podido observar, tanto la dimensión macrosocial como la microindividual describen de alguna manera el grado de acción pública local

<sup>18</sup> Los comités de vecinos se instauran desde 1983 con la llegada del Partido Acción Nacional a la presidencia municipal. Córdova (2005b) documenta que en general estos comités representan a un promedio de 1 822 personas, y celebran reuniones periódicas donde asisten alrededor de 27 ciudadanos que buscan articular lo siguiente, en este orden: seguridad pública, tenencia de la tierra, pavimento, agua potable y alcantarillado, parques públicos y equipamiento educativo. “El ámbito de acción queda circunscrito invariablemente a la intervención del sistema político en sus vertientes partidistas y electorales” (Córdova, 2014, p. 242).

### Cuadro 7

Calificación de la confianza en actores sociales según el jefe de hogar en colonias sin agua potable y saneamiento en Ciudad Juárez, Chihuahua

	<i>Encuesta 2004</i>	<i>Encuesta 2008</i>	<i>Encuesta 2016</i>	<i>Promedio</i>
Gobierno municipal	6.38	6.9	6.31	6.53
Gobierno estatal	6.47	7.14	6.5	6.7
JMAS	7.57	7.37	7.83	7.59
Policía	ND	5.42	6.14	5.78
Gobierno federal	6.08	6.42	6.74	6.41
Partidos políticos	4.84	5.58	4.71	5.04
PRI	6.7	5.91	5.75	6.12
PAN	4.72	5.42	3.72	4.62
PRD	3.42	5.11	3.89	4.14
Ejército mexicano	ND	7.27	6.84	7.05
Legisladores	4.67	5.69	5.34	5.23
Líder de la colonia	ND	5.94	6	5.97
ONG / orgs. sociales	5.94	7.68	6.97	6.86
Empresas privadas mexicanas	6.25	6.96	6.85	6.68
Maquiladoras	7.13	7.65	7.57	7.45
Iglesia	8.24	8.6	8.34	8.39
Promedio por periodo y general. Nivel de confianza de 1 a 10	6.03	6.56	6.21	6.28
<i>n</i>	184	275	72	NA

NA: no aplica; ND: no determinado.

Fuente: Elaboración propia con base en Córdova, 2005; Córdova et al., 2009; Córdova, 2016.

Cuadro 8

Participación con actores, instituciones y procesos políticos del jefe de hogar en colonias sin agua potable y saneamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua

<i>Modalidad (porcentaje)</i>	<i>Encuesta 2004</i>	<i>Encuesta 2008</i>	<i>Encuesta 2016</i>	<i>Promedio</i>
No se encuentran afiliados a alguna organización social	77.2	77.1	76.4	76.9
Afiliados al comité de vecinos de la colonia	3.3	6.9	12.50	22.7
Afiliados a una asociación religiosa	10.9	9.8	4.20	8.3
Califican a la política como regular y mala	ND	77.5	87.5	82.5
Sí confían en los partidos políticos	ND	20.4	6.90	13.65
Votaron en las últimas dos elecciones	ND	71.3	58.30	64.8
Total de cuestionarios	184	275	72	NA

NA: no aplica; ND: no determinado.

Fuente: Elaboración propia con base en Córdoba, 2005; Córdoba et al., 2009; Córdoba, 2016.

### Cuadro 9

Modalidades de participación según el jefe de hogar en colonias sin agua entubada y saneamiento en Ciudad Juárez, Chihuahua

<i>Modalidad (porcentaje)</i>	<i>Encuesta 2004</i>	<i>Encuesta 2008</i>	<i>Encuesta 2016</i>	<i>Promedio</i>
Sí les gustaría participar en algún comité o grupo ciudadano para gestionar el agua en su colonia	ND	41.9	84.7	63.3
Les gustaría coordinarse con el gobierno	28.3	28.6	63.9	40.26
Les gustaría coordinarse con los vecinos sin el apoyo de gobierno	16.8	48	18	27.6
Les gustaría coordinarse con alguna asociación civil	6	6.1	1.6	4.56
No sabe / no contestó	21.2	17.3	8.2	15.56
Manifiestan dedicarse a participar en algún comité para gestionar el agua más de 6 horas a la semana	ND	12.2	24.6	18.4
<i>n</i>	184	275	72	NA

NA: no aplica; ND: no determinado.

Fuente: Elaboración propia con base en Córdova, 2005; Córdova et al., 2009; Córdova, 2016.

que pudiera darse en la periferia de la ciudad, pero en especial permiten orientar el pensamiento hacia lo que se podría hacer en esta materia, con lo cual se está en posición de ofrecer algunas conclusiones y recomendaciones.

## **Conclusiones y recomendaciones**

La acción pública local es un enfoque pertinente que explica las dificultades para atender una problemática urbana compleja como es la dotación del agua potable en las colonias de la periferia de Ciudad Juárez. No obstante, se puede apreciar hasta ahora que no hay convergencia entre los actores estudiados de las configuraciones gubernamentales y de las no gubernamentales. Cabrero (2005, p. 92) nos dice, en este caso, que:

cuando no convergen hay pocas posibilidades de que se genere un motor endógeno a menos que en el desfase entre ambas configuraciones se dé una conexión entre la evolución de las mismas y la dinámica de una de ellas logre jalar a la otra acelerando su transformación, acercando la sincronía y la convergencia.

En este caso, “el jalón” debería ser del actor gubernamental local, sin embargo, se observa una indefinición de éste a la hora de abordar tal tema pendiente en la agenda urbana. El programa de asistencia por medio de pipas públicas y particulares ha resultado la única opción, el cual tiende a prolongarse ya que no se avizora una solución en el corto y mediano plazos. Si a esto se le suma el manejo clientelar<sup>19</sup> de quien detenta el poder, el éxito de la acción pública local queda comprometida y supeditada a los vaivenes políticos.

A pesar de ello, algunos datos analizados en el apartado de la dimensión microindividual hacen viable, hasta cierto punto, una acción pública local endógena si el actor gubernamental puede converger con el no gubernamental en una coyuntura más favorable en materia socioeconómica de la que se tenía antes del año 2004. Es un hecho que los jefes de hogar han avanzado en la tenencia legal de sus viviendas –al manifestar que son dueños de la casa–, han incrementado su patrimonio con la autoconstrucción a través del tiempo, y han mejorado sus ingresos en el hogar debido al incremento de la

<sup>19</sup> Se define *clientelismo* como “aquel estilo político en el cual los políticos profesionales ofrecen a cambio de legitimación y sostén toda clase de recursos públicos de los que pueden disponer” (Bobbio et al., 1981, p. 112). Asimismo, el clientelismo genera una dialéctica entre el líder y sus seguidores, en la medida en que aquél permita a éstos lograr el acceso a recursos escasos de orden económico (González, 1997, p. 23).

tasa de dependencia laboral. De alguna manera, esto puede contribuir a fortalecer su identidad y pertenencia, y tal vez tengan ánimo para defender lo que han construido con el tiempo; de allí que puedan y quieran comprometerse con el gobierno de manera colectiva o particular para participar en algún proyecto que les permita acceder al agua potable en su hogar y/o en su colonia.

Desde el punto de vista microindividual, los jefes de hogar no tienen gran conocimiento sobre el agua como bien público, ni de su escasez en la región, ni están familiarizados con la gestión pública que se hace desde las esferas de gobierno, las instancias binacionales u otros actores. En cambio, se muestran desconfiados de las instituciones y critican el lento avance en la atención de sus demandas en general. A pesar de esto, buscan relacionarse con las autoridades por medio del líder de su colonia o del presidente del comité de vecinos en turno para hacerse llegar el agua potable, estando dispuestos a pagar lo que fuera necesario por un sistema de agua centralizado, en lugar del sistema de pipas que la autoridad y los particulares les proporcionan de manera eficiente. Esto confirma la necesidad del cambio, ya que ven que pueden aspirar a una mejor condición de vida, o en su imaginario está la idea de tener lo que el resto de la ciudad tiene en cuanto al servicio de agua proporcionado por el gobierno.

Por el lado de la autoridad, el discurso se reduce a que son asentamientos donde no existen fuentes de agua disponibles y se encuentra enfrascado en tratar de resolver el problema de manera tradicional, es decir con un sistema centralizado: pozo-red-hogar-tratamiento. Por su parte, los jefes de hogar se lamentan de su situación de marginación ya que el gobierno “no cumple con sus necesidades”, pero no se observa en ellos iniciativas que pudieran emprender con otros actores, que podrían resultar benéficas en tanto el gobierno introduzca el sistema centralizado de agua, como proyectos de captación de agua de lluvia a nivel colonia y/o vivienda, mejora del almacenamiento del líquido proveniente de pipas, entre otros. Para el saneamiento se recurre al uso de “sanitarios secos”, la autoconstrucción asistida de fosas sépticas, y al tratamiento de aguas jabonosas, entre otros.<sup>20</sup>

Varios trabajos de investigación dan cuenta de algunas movilizaciones sociales en torno al agua en la periferia de la ciudad. En la zona norponiente en Anapra, los colonos desarrollaron por más de treinta años estrategias interesantes para asegurar el líquido (Escalona, 1998; Córdova, 2014), en las colonias Díaz Ordaz y López Mateos se organizaron para extraer agua

<sup>20</sup> Un enfoque interesante para este propósito es el de “ciudad sustentable”, en donde las autoridades tienen claro el principio de responsabilidad compartida para alcanzar la gobernanza ambiental (Lezama y Domínguez, 2006).

de un venero de la Sierra de Juárez, y los vecinos de las colonias La Campesina y Bello Horizonte estuvieron a punto de instalar un pozo y operarlo ellos mismos (Córdova, 2014). La necesidad hace que haya disposición de participar, solamente que nadie toma el liderazgo para emprender acciones públicas concretas en torno a esta problemática. Por ejemplo, hasta la última encuesta se pudo localizar a dos de las líderes de seis que hay en las seis colonias analizadas, y en entrevistas con ellas apenas pudieron dimensionar el asunto del agua. Más bien esperan que la JMAS o la presidencia municipal les resuelva por completo este problema.<sup>21</sup>

Por último, hay que dejar claro que la acción pública local en los territorios en cuestión debe tomar como base los principios básicos de igualdad y libertad, donde la cooperación, la participación, la confianza y la responsabilidad compartidas entre el Estado y la sociedad sean la constante, y así responder a las fuerzas del mercado que limitan el desarrollo humano al no considerar como válidas o de gran trascendencia las iniciativas que se generan desde las comunidades, ni avalan el desvío de la atención del Estado hacia las comunidades que aparentemente están fuera de los procesos del mercado.

## Bibliografía

- Aboites, Luis (1998). *El agua de la nación, una historia política de México (1888-1946)*. México: CIESAS.
- Aguilar, Ismael (2011). Viabilidad financiera de los servicios del agua: una comparación de tres pares de ciudades en la frontera México-Estados Unidos. En Ismael Aguilar (coord.), *Los servicios del agua en el norte de México: manejo financiero y aspectos socioambientales* (pp. 133-184). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte / El Colegio de Sonora.
- Alcántara, Virginia (1996). Marco legal de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a nivel local. Una visión de conjunto. *Federalismo y Desarrollo*, 9(54), pp. 55-66.
- Arroyo, Manuel (2008). Alternancia política y fomento económico en Chihuahua, 1980-1995. *Nóesis*, 18(36), 168-222. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85919840009>
- Arzaluz, Socorro (2011). Los servicios públicos en los gobiernos locales mexicanos: una mirada a la gestión del agua en municipios fronterizos. En Ismael Aguilar (coord.), *Los servicios del agua en el norte de México: manejo financiero y*

<sup>21</sup> Comunicación oral con la señora Rocío Lourdes Contreras, presidenta del Comité de Vecinos de la Colonia Bello Horizonte (calle Ignea núm. 1530), realizada el 15 de diciembre de 2015, y con la señora Yolanda Ríos, presidenta del Comité de Vecinos de la Colonia Granjas Unidas (calle Acatitla núm. 1037), verificada el 7 de abril de 2016.

- aspectos socioambientales* (pp. 23-64). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte / El Colegio de Sonora.
- Bauman, Zygmunt (2011). *Daños colaterales, desigualdades sociales en la era global*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (1981). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Cabrero, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique y Zabaleta, Dionisio (2011). Gobierno y gestión pública en ciudades mexicanas. En Enrique Cabrero (coord.), *Ciudades mexicanas, desafíos en concierto* (pp. 350-399). México: Fondo de Cultura Económica / Consejo Nacional para las Culturas y las Artes.
- Castells, Manuel (1991). *Movimientos sociales urbanos*. México: Siglo XXI.
- Castells, Manuel (2001). *La era de la información. Economía sociedad y cultura, a fin del milenio* (vol. 3). México: Siglo XXI.
- Comisión Nacional del Agua (CNA). (1990). *Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado 1990-1994*. México: Comisión Nacional del Agua.
- Córdova, Gustavo (2005). *Estudio social, económico y de planeación sobre agua potable y alcantarillado en lunares o sectores de Ciudad Juárez* (Informe técnico). Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte.
- Córdova, Gustavo (2005b). Participación ciudadana y gestión del agua: los líderes de comités de vecinos en Ciudad Juárez, Chihuahua. *Estudios Fronterizos*, 6(12), 79-118. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/estfro/v6n12/v6n12a4.pdf>
- Córdova, Gustavo, Romo, Lourdes y Romero, Lourdes (2009). *Colonias sin agua potable y alcantarillado en el estado de Chihuahua* (Informe técnico). Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte.
- Córdova, Gustavo (2014). *La ciudad y sus actores: la sustentabilidad del agua en Ciudad Juárez*. México: El Colegio de Chihuahua.
- Córdova, Gustavo (2016). *Actualización de la participación ciudadana y gestión del agua en colonias sin agua y alcantarillado en Ciudad Juárez, Chihuahua* (Informe técnico). Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte.
- Cortés, Fernando (2006). Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social. *Papeles de Población*, 12(47), 71-84. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11204704>
- De la Peña, María Eugenia, Duci, Jorge y Zamora, Viridiana (2013). *Tratamiento de aguas residuales en México*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37783778>
- Duhau, Emilio (1989). Los movimientos urbanos y la urbanización de la política. En R. Coulomb y E. Duhau (coords.), *Políticas urbanas y urbanización de la política*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco.
- El Diario de Juárez* (2014). Siete años de bonanza: el caso de la Junta Municipal de Agua y Saneamiento. *El Diario de Juárez Digital*. 2 de junio.

- Escalona, Isabel (1998). *Asentamientos humanos y poder político: el caso del clientelismo en Anapra en Ciudad Juárez* (tesis de maestría). Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Escobar, Armando (2012). *Los señores del agua. Relaciones de poder en el abasto hídrico de la Zona Metropolitana de Guadalajara*. México: Universidad de Guadalajara.
- Farrera, Javier (1994). El movimiento urbano popular, la organización de pobladores y la transición política en México. En V. M. Durand (coord.), *La construcción de la democracia en México*. México: Siglo XXI.
- Fukuyama, Francis (2003). Capital social y desarrollo: la agenda venidera. En Raúl Atria, Marcelo Siles, Irma Arriagada, Lindon J. Robison y Scott Whiteford (comps.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 33-50). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2324/S029693\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2324/S029693_es.pdf?sequence=1) (06 de mayo de 2016).
- Galindo, Emmanuel y Palerm, Jacinta (2007). Pequeños sistemas de agua potable: entre la autogestión y el manejo municipal en el estado de Hidalgo, México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 4(2), 127-145. Recuperado de <http://controlatugobierno.com/archivos/2014/pequesistemas.pdf>
- García, Víctor (2005). *La planeación urbana en Ciudad Juárez* (Cuaderno de Trabajo núm. 83). Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Recuperado de <http://www.uacj.mx/DGDCDC/SP/Documents/avances/Documents/2005/Avances%2083.%20Victor%20Garcia%20Mata.pdf>
- González, José (1997). *El clientelismo político, perspectiva socioantropológica*. México: Anthropos.
- Governa, Francesca (2010). Competitiveness and cohesion: Urban government and governance's strains of Italian cities. *Análise Social*, 45(197), 663-683. Recuperado de <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1292287938J5dYA5vi6Xb21YQ9.pdf>
- Guevara, Alberto, Espejel, Jaime y Flores, Misael (2010). Los retos de la nueva gestión pública en América Latina. *Espacios Públicos*, 13(27), 33-46. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/676/67613199003.pdf>
- Huang, Wenzheng y Fitzmaurice, Garrett M. (2005). Analysis of longitudinal data unbalanced over time. *Journal of the Royal Statistical Society [Series B, Statistical Methodology]*, 67(1), 135-155. Recuperado de [https://www.jstor.org/stable/3647604?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/3647604?seq=1#page_scan_tab_contents)
- Ibarra, V. (2010). El uso hegemónico del agua en la laguna Chignahuapan 1940-1969. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 52(208), 113-131. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42116044007>
- Junta Municipal de Agua y Saneamiento y Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (JMAS-Cocef) (2001). *Plan Maestro de Agua y Saneamiento 2000-2020*. México: Junta Municipal de Agua y Saneamiento y Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015). *Inventario Nacional de Viviendas 2015*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/app/mapa/inv/>
- Jonakin, Jon (2001). The Inter-American Development Bank's assessment of structural adjustment: Questionable theory and pre-ordained policy. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 26(51), 49-81. Recuperado de [https://www.jstor.org/stable/41800158?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/41800158?seq=1#page_scan_tab_contents)
- Junta Municipal de Agua y Saneamiento, Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y United States Agency for International Development (JMAS, Cocef y USAID). (2013). *Actualización del Plan Maestro para el Mejoramiento de los Servicios de Agua y Saneamiento en Juárez*. México: Junta Municipal de Agua y Saneamiento / Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza / Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos.
- Lascoumes, Pierre y Le Gales, Patrick (2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México, A.C.
- Lezama, José Luis y Domínguez, Judith (2006). Medio ambiente y sustentabilidad urbana. *Papeles de Población*, 12(49), 153-176. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11204906>
- Millán, René y Gordon, Sara (2004). Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(4), 711-747. Recuperado de [http://omec.uab.es/Documentos/mitjans\\_dem\\_gov/0075.pdf](http://omec.uab.es/Documentos/mitjans_dem_gov/0075.pdf)
- Moore, Susan, Murphy, Margot y Watson, Ray (1994). A longitudinal study of domestic water conservation behavior. *Population and Environment*, 16(2), 175-189. Recuperado de [https://www.jstor.org/stable/27503387?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/27503387?seq=1#page_scan_tab_contents)
- Morales, Marjorie (2014). Nueva gestión pública en Chile: orígenes y efectos. *Revista de Ciencia Política*, 34(2), 417-438. Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v34n2/art04.pdf>
- Murillo, Carlos (2006). *La sociedad anónima: los factores socioeconómicos y políticos del abstencionismo en el municipio de Juárez, 1992-2004*. Chihuahua, Chih.: La Gota.
- Orozco María y Quesada, Amaia (2010). Hacia una nueva cultura del agua en México. Organización indígena y campesina: el caso de la presa Villa Victoria. *Ciencia Ergo Sum*, 17(1), 28-36. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10412443004>
- Pacheco-Vega, Raúl (2015). Gobernanza del agua en Aguascalientes: regionalización, reescalamiento e intermunicipalidad. *Espacialidades*, 5(1), 95-118. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/4195/419544925006.pdf>
- Padilla, Héctor (2009). Medio ambiente y servicios urbanos en Ciudad Juárez. *Noé-sis*, 18(36), 78-98. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/859/85919840005/>
- Pineda, Nicolás (2011). La cobranza renuente y el marco normativo de las tarifas de agua potable en México. En Ismael Aguilar (coord.), *Los servicios del agua en*

- el norte de México: manejo financiero y aspectos socioambientales* (pp. 185-214). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte / El Colegio de Sonora.
- Pineda, Nicolás y Salazar, Alejandro (2008). De las juntas federales a las empresas de agua: la evolución institucional de los servicios urbanos 1948-2008. En Roberto Olivares y Ricardo Sandoval (coords.), *El agua potable en México* (pp. 57-76). México: Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento.
- Plan Estratégico de Juárez (2016). *Así estamos en Juárez: sistema de indicadores de calidad de vida* (Informe). Ciudad Juárez: Plan Estratégico de Juárez, A.C.
- Pliego, Fernando (2000). *Participación comunitaria y cambio social*. México: Instituto de Investigaciones Sociales / UNAM / Plaza y Valdez.
- Ramírez-Plasencia, Jorge (2005). Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam. *Acta Republicana, Política y Sociedad*, 4(4), 21-36. Recuperado de <http://www.tribunaeducacio.cat/wp-content/uploads/2016/02/3-visiones-CS.pdf>
- Ramírez, Juan Manuel (1984). Los movimientos sociales urbanos en México: elementos para una caracterización. *Nueva Antropología*, 6(24), 21-34. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15902403>
- Ramírez, Juan Manuel (1993). *La vivienda popular y sus actores: fondos públicos de vivienda, fundaciones privadas, organizaciones no gubernamentales y movimiento urbano popular*. México: Red Nacional de Investigación Urbana / Universidad de Guadalajara.
- Rawls, John (1999). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ritzer, George (1997). *Teoría sociológica contemporánea*. México: McGraw-Hill.
- Sánchez, Adolfo (2012). *La evolución de la Ciudad de México: factores para el desarrollo social*. Ciudad de México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Recuperado de [http://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/inf-est/evo\\_cmexico.pdf](http://evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/files/Atribuciones/inf-est/evo_cmexico.pdf)
- Sandoval, Adriana y Günther, María (2015). Organización social y autogestión del agua: comunidades de la Ciénega de Chapala, Michoacán. *Política y Cultura*, 44, 107-135. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n44/n44a6.pdf>
- Santos, José (2004). *Acción pública organizada: el caso del agua potable en la zona conurbada de San Luis Potosí*. México: El Colegio de San Luis / Universidad Autónoma Metropolitana / Porrúa.
- Sassen, Saskia (1996). Whose city is it? Globalization and the formation of new claims. *Public Culture*, 8(1), 205-223. Recuperado de <https://read.dukeupress.edu/public-culture/article/8/2/205-223/32197>
- Sassen, Saskia (2003). The participation of states and citizens in global governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 10(1), 5-28. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/10.2979/gls.2003.10.1.5>
- Schteingart, Martha (1990). Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana. *Sociológica*, 5(12), 113-128. Recuperado de <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/944/916>

- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) (1976). *Memorias de Recursos Hidráulicos, 1970-1976*. México: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Siles, Marcelo, Robison, Lindon J. y Whiteford, Scott (2003). Introducción. En Raúl Atria, Marcelo Siles, Irma Arriagada, Lindon J. Robison y Scott Whiteford (comps.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp.11-24). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2324/S029693\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2324/S029693_es.pdf?sequence=1) (06 de mayo de 2016).
- Soto, Irvin (2012). Determinantes de la alternancia política en México, 1980-2009: un análisis econométrico a nivel de estados. *Confines*, 8(15), 77-98. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v8n15/v8n15a4.pdf>
- Treviño, A. (1999). Actores y organizaciones por el agua. *Ciudades*, 43, 17-24.
- Tsai, Thomas y Ji, John (2009). Source neoliberalism and its discontents: Impact of health reforms in Chile. *Harvard International Review*, 31(2), 32-36. Recuperado de [https://www.jstor.org/stable/42763294?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/42763294?seq=1#page_scan_tab_contents)
- Touraine, Alain (2000). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Urteaga, Eguzki (2013). La teoría del capital social de Robert Putnam: originalidad y carencias. *Reflexión Política*, 15(29), 44-60. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/110/11028415005.pdf>
- Valenzuela, J. M. (1991). *Empapados de sereno: el MUP en Baja California (1928-1988)*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Veltmeyer, Henry (1997). Latin America in the new world order. *The Canadian Journal of Sociology*, 22(2), 207-242. Recuperado de <http://www.envio.org.ni/articulo/2902>

### Acerca del autor

**Gustavo Córdova Bojórquez** es doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones de Poder y Cultura Política por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, con estancia académica en la Escuela de Estudios Transfronterizos de la Universidad Estatal de Arizona, Tempe, Az. Fungió como director de El Colegio de la Frontera Norte, Región Noroeste (2007-2010), y desde 1997 es profesor investigador de tal institución, adscrito al Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Entre sus publicaciones se encuentran los libros: *Espacio urbano y actores sociales en la ciudad de Chihuahua, ¿mutua reconfiguración?* (en coautoría con Lourdes Romo), El Colegio de la Frontera Norte, 2015; *La ciudad y sus actores: la sustentabilidad del agua en Ciudad Juárez*, El Colegio de Chihuahua, 2014;

*Desarrollo humano transfronterizo: retos y oportunidades en la región Sonora- Arizona* (en coautoría con Blanca Lara, Justin Dutram y José Rodríguez), El Colegio de Sonora / El Colegio de la Frontera Norte / Universidad de Sonora / Universidad Estatal de Sonora, 2013.

Fecha de recepción: 30 de enero de 2017.

Fecha de aceptación: 23 de mayo de 2017.