

# LA FALTA DE COBERTURA DE AGUA ENTUBADA Y SANEAMIENTO EN LAS COMUNIDADES RURALES MARGINADAS. EL CASO DE TAMAZUNCHALE, S. L. P.

GELY CORTÉS ALVARADO<sup>1</sup>  
*El Colegio de San Luis, A. C.*  
*map2503@colsan.edu.mx*

## Resumen

Este documento tiene como objetivo explicar desde el enfoque de capital social –normas, redes y confianza– cómo se podría resolver, por un lado, un problema de política pública, en este caso, la cobertura los servicios de agua y saneamiento en las comunidades rurales de un municipio marginado, y, por el otro, el papel que ha desempeñado el gobierno municipal en esta gestión. A partir de las formas de capital social, se pretende estudiar la manera en que las comunidades marginadas pueden acceder a tres tipos de redes: las de relaciones internas –dentro de la propia comunidad–, las de relaciones entre grupos o comunidades similares, y las de relaciones externas, como mecanismos que contribuyen a involucrar, respectivamente, la participación de los miembros de una comunidad, de las comunidades entre sí y de las comunidades con el gobierno municipal, hasta llegar al posible empoderamiento. Dentro de este esquema se pretende analizar el caso de algunas comunidades del municipio de Tamazunchale, en la huasteca potosina (cuyo nivel de cobertura a nivel municipal en viviendas es de 45 % en agua entubada y 41.10 % en drenaje), y más concretamente las comunidades rurales que presentan altos rezagos en dichos servicios.

## Introducción

El propósito de esta ponencia es presentar el caso de estudio del municipio de Tamazunchale, desde la perspectiva de capital social como un planteamiento teórico por medio del cual se podría explicar las condiciones en que las comunidades marginadas llegan a acuerdos de interés común para mejorar sus condiciones de vida.

Para efectos del presente estudio, se considera que el capital social puede lograr objetivos y metas comunes dentro de la acción colectiva por medio de sus diferentes formas, esto es, la confianza, normas o instituciones y redes, para explotar el potencial de aquellos individuos que se encuentran en condiciones desfavorables. A continuación se tratarán estos puntos con mayor detalle.

Ostrom y Ahn (2003: 178) identifican tres formas de capital social para el estudio de la acción colectiva: a) la confianza y las normas de reciprocidad, b) las redes/participación civil y c) las reglas o instituciones formales e informales.

---

<sup>1</sup>Lic. En Administración por el Instituto Tecnológico de San Luis Potosí, México. La información derivada de esta ponencia forma parte del proceso de elaboración de tesis, para obtener el grado de maestra en Administración y Políticas Públicas por el Colegio de San Luis, A. C. Correo opcional: ipsofactomx@yahoo.com.mx.

## **Confianza y reciprocidad**

La confianza es una forma de capital social imprescindible en la generación de la cooperación ya que fomenta el incremento de las relaciones e intercambios entre los individuos a costos de transacción menor. “La confianza, para ser tal, requiere reciprocidad” (Millán y Gordon, 2004: 725). Las demás formas de capital social, es decir, las redes y las instituciones, influyen en el éxito de la acción colectiva, pues incrementan la confianza entre los actores (Ostrom y Ahn, 2003: 181).

Otro elemento importante a considerar dentro de la confianza y la reciprocidad es la cooperación, que se entiende como:

la acción complementaria orientada al logro de los objetivos compartidos de un emprendimiento común. Se diferencia de la colaboración, que es el intercambio de aportes entre actores aliados que tienen emprendimientos y objetivos diferentes aunque compatibles. La cooperación emerge, en conjunto con la confianza y los vínculos de reciprocidad, como un resultado de la frecuente interacción de estrategias individuales (Durston, 2003: 158).

## **Las redes sociales**

Mediante las redes se manifiesta la capacidad con la que cuentan los grupos para movilizar distintos recursos. En este caso se distinguen tres clases de redes: a) las de relaciones internas de un grupo o comunidad (*bonding*), que contribuye al bienestar de los miembros; b) las de relaciones entre grupos o comunidades similares (*bridging*), donde se abren oportunidades económicas a los grupos más pobres y excluidos, y c) las de relaciones externas (*linking*), que se vincula con dimensiones más amplias de la política social y económica (BM, Nayaran, citado en Arraigada, 2003: 565)

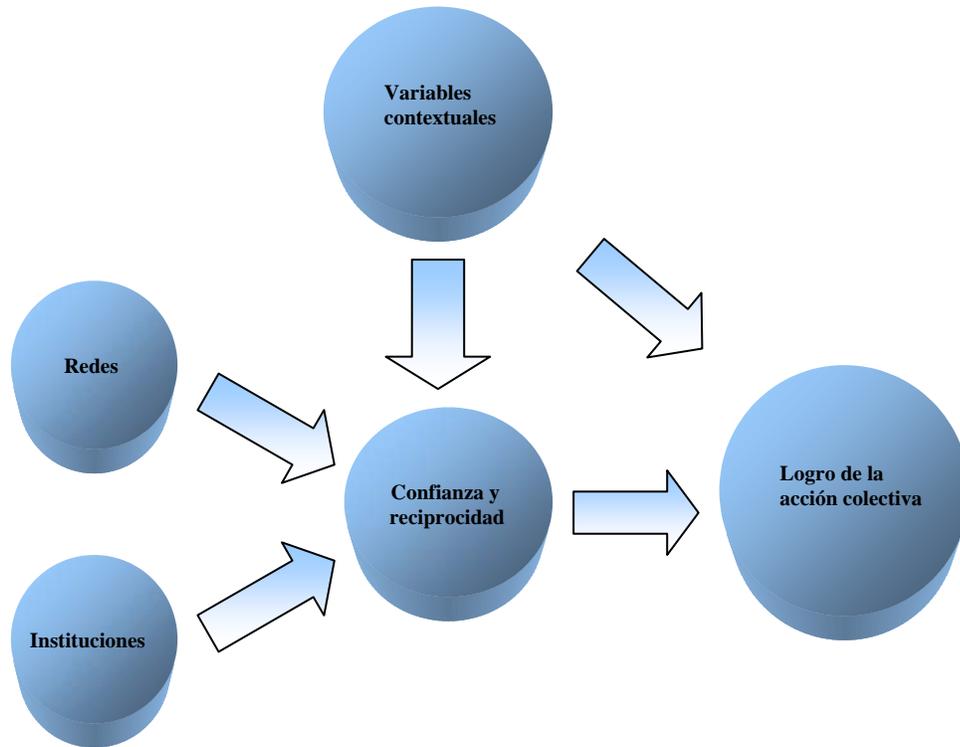
En cambio, Putnam (1994: 220) propone dos tipos de redes: la horizontal y vertical; la primera involucra a agentes de estatus y poder equiparables, y la segunda, se trata de “agentes desiguales en relaciones asimétricas de jerarquía y dependencia” .

## **Las instituciones y normas**

Las reglas e instituciones –y normas– estimulan el comportamiento de los individuos en el momento que existe algún tipo de transacción, generando confiabilidad entre las partes. La existencia de instituciones formales e informales que garanticen la aplicación de los castigos y recompensas a los individuos que infrinjan en su cumplimiento “afectan la valoración que hace la persona que confía sobre el comportamiento futuro de una persona en la que se confía” (Ostrom y Ahn, 2003: 184).

Con la finalidad de aclarar lo antes expuesto se puede retomar el esquema (Figura 1) de Ostrom y Ahn para mostrar las tres formas de capital social en el contexto de la acción colectiva exitosa.

Figura 1  
Formas de capital social y su vinculación con el logro de la acción colectiva



Fuente: Ostrom y Ahn (2003: 181)

Recapitulando, se puede decir que la confianza, las redes y las normas e instituciones se fortalecen entre sí, generándose un círculo virtuoso. De este modo, hacen que el capital social de una comunidad aumente con su utilización. En un contexto de este tipo, la sociedad puede llegar a un estado de equilibrio fundado en la cooperación. En contraste, una comunidad en la que prevalecen la desconfianza, la falta de respeto a las normas y el aislamiento, corre el riesgo de generarse un círculo vicioso, al alimentarse mutuamente estos elementos, puesto que se alcanza un estado de equilibrio contrario al anterior, lo que conlleva a declinar hacia un gobierno autoritario y al clientelismo (Putnam, 1994: 225 y 226), el siguiente cuadro ilustra esto último de mejor manera:

Cuadro 1

Tipología de las relaciones entre el Estado y el capital social colectivo

<p>Capital social</p>	-	1. Clientelismo, autoritario, represivo y cleptocrático	Reprime con violencia al capital social popular y permite el saqueo de los fondos públicos como botín electoral.
		2. Clientelismo pasivo: paternalista, tecnocrático, burocrático y partidista	Transforma el capital social en receptividad pasiva de productos y crea dependencia.
		3. Semiclientelismo: “incubadora” y capacitadora	Fomenta organización autónoma, capacita en aptitud de gestión y proposición de proyectos. Protege la organización en el campo social, económico y político local y regional.
		4. Agencia empoderadora y apoyadora	Sigue desarrollando el sistema de autogestión de la organización ya estructurada y que funciona con cierta autonomía. Aumenta el nivel territorial de acción y fortalece a los sectores sociales débiles.
	+	5. Sinergia coproducción Estado-sociedad civil	Las organizaciones de base y de segundo nivel establecen y gestionan sus propias estrategias, celebran contratos con el Estado y otras agencias externas, gestionan recursos financieros y contratan servicios para mejorar la calidad de vida de sus integrantes. Los funcionarios públicos y técnicos controlados rinden cuentas a usuarios organizados.

Fuente: Durston, (2003: 192).

**El capital social comunitario**

Otra forma de capital social es el comunitario, que “consta de las estructuras que conforman la institucionalidad de cooperación comunitaria. Reside no sólo en el conjunto de las redes de relaciones interpersonales diádicas, sino también en el sistema sociocultural propio de cada comunidad, en sus estructuras normadoras, gestonarias y sancionadoras” (Durston, 2003: 170).

Esto es: “El acceso a redes que trascienden el círculo cerrado de la comunidad<sup>2</sup> pobre [o marginada], por una parte, y el capital social comunitario manifestado en diferentes formas de asociatividad, por otra, son elementos importantes del empoderamiento” (Durston, 2003: 187).

Las condiciones facilitadoras para que se efectúe el empoderamiento en plenitud, son: a) creación de espacios institucionales adecuados para que actores excluidos participen en el quehacer político público; b) formalización de derechos legales y resguardo de su conocimiento y respeto; c) fomento de organización en el que las personas que integran el sector social excluido puedan, efectivamente, participar e influir en las estrategias adoptadas por la sociedad. d) transmisión de capacidades para

<sup>2</sup> Para Durston (2003: 160): “La definición clásica de comunidad abarca aspectos de actividad coordinada con cierto propósito común, autogobierno, superestructura cultural, y sentido de identidad”.

el ejercicio de la ciudadanía y la producción, incluyendo los saberes instrumentales esenciales, además de herramientas para analizar dinámicas económicas y políticas relevantes y e) creación de acceso a recursos y activos y de su control (materiales, financieros y de información) para posibilitar el efectivo aprovechamiento de espacios, derechos, organización y capacidades, en competencia y de concierto con otros actores; f) apropiación de instrumentos y capacidades propositivas, negociativas y ejecutivas, y g) acceso a redes que trascienden el círculo cerrado de la comunidad pobre y el capital social comunitario, manifestado en diferentes formas de asociatividad (Durstón, 2003: 188).

### **El capital social y el caso comunitario en Tamazunchale**

La faena se concibe como el primer punto de acercamiento entre los individuos de una comunidad de la zona a estudiar. Esta institución se fundamenta en mecanismos de trabajos colectivos no remunerados y por intercambios recíprocos de la población en diferentes ámbitos y niveles de estructuración, con este tipo de organización se constituyen mecanismos de negociación con instituciones gubernamentales, por medio de abaratar los costos y agilizar los proyectos u obras solicitadas, “sobre la base del aporte de la propia mano de obra, e inclusive las herramientas de trabajo (picos, palas, cucharas, cubetas, carretillas, cimbra, etc.), de manera que el presupuesto gubernamental pueda enfocarse completamente a la adquisición de materiales, la maquinaria y el trabajo especializado” (Prieto y Utrilla, 2003: 177). La participación se asegura en un primer momento, por una presión social<sup>3</sup> de cooperación y pertenencia al grupo (Cabrero, 1996: 140).

La faena se puede considerar como una forma de capital social porque desarrolla normas de confianza, reciprocidad y cooperación y ha desempeñado un papel importante para mejorar las condiciones de vida al interior de las comunidades marginadas.

La intervención del gobierno como facilitador externo de este mecanismo de organización es imprescindible, para impulsar la cooperación entre las comunidades y entre estas y el gobierno municipal, es decir, se trata de pasar de una red orientada a las relaciones informales o tradicionales internas de la comunidad, a otra de relaciones formales entre comunidades, para terminar con una red de relaciones externas. Este proceso ha sido impulsado por el gobierno municipal de Tamazunchale mediante algunas reformas administrativas (política pública) que resultan innovadoras.

### **El contexto de marginación en el municipio de Tamazunchale**

La marginación se concibe como: “la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios” (CONAPO, 2000).

En México, el índice de marginación mide en forma sintetizada “el impacto global de los déficit reflejados en los nueve indicadores y representa las relaciones existentes entre ellos mediante un número menor de variables independientes entre sí” (Sánchez, 2000: 221).

---

<sup>3</sup> Los castigos y sanciones de las comunidades estudiadas, van desde la multa económica hasta el castigo corporal, por medio de amarrar a quien no cumpla la tarea asignada por la comunidad. Información obtenida de la Dirección Obras Públicas, entrevista 6 de abril de 2005. Además, la organización tradicional de las comunidades facilita los acuerdos para realizar las obras, a diferencia de la cabecera municipal, es decir, la parte más urbanizada, donde la organización es limitada y cuesta mayor trabajo llegar a acuerdos entre los ciudadanos. Información de la Coordinación de Participación Ciudadana, entrevista , 6 de abril de 2005.

Cuadro 2. Indicadores, índices y grado de marginación a nivel municipal.

Número de Indicador	Índice de marginación	Límites del intervalo		Grado de marginación
		Inferior	Superior	
1. Analfabetismo	0.16921	(-2.44852 , -1.28088 )		Muy bajo
2. Sin primaria	0.17258	(-1.28088 , -0.69707 )		Bajo
3. Sin drenaje ni sanitario exclusivo	0.11169	(-0.69707 , -0.11325 )		Medio
4. Sin energía eléctrica	0.12898	(-0.11325 , 1.05438 )		Alto
5. Sin agua entubada	0.11743	( 1.05438 , 3.38964 )		Muy alto
6. Hacinamiento	0.14953			
7. Piso de tierra	0.16539			
8. Localidades menores a 5000 habitantes	0.12271			
9. Ingreso	0.15988			

Fuente: Elaboración propia con información del CONAPO (2000: 194).

Los intervalos que se muestran en el cuadro 2, columna 3 permiten agrupar a los municipios según el valor de sus índices en cualquiera de los cinco grupos: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.

La cobertura de agua potable se concibe como el: “Porcentaje de la población que habita en viviendas particulares que cuenta con agua entubada<sup>4</sup> dentro de la vivienda, dentro del terreno o de una llave pública o hidrante” (CNA, 2004).

El saneamiento se refiere a “las acciones de captar, conducir, alejar, tratar y disponer las aguas residuales municipales” (SEGAM, 2000: 75).

Desde su condición de comunidades marginadas, las poblaciones a estudiar han comenzado a avanzar apenas en el rubro del drenaje, por lo que están muy alejadas aún la posibilidad de plantas tratadoras de aguas residuales, es por ello que se va a centrar la atención en el drenaje.

El drenaje es el: “Sistema de tuberías mediante el cual se eliminan de la vivienda las aguas negras o las aguas sucias. Si al menos una de las instalaciones sanitarias de la vivienda (lavadero, sanitario,

<sup>4</sup> Se empleará el término de agua entubada para apegarnos a los términos que emplea CONAPO (2000) al establecer los indicadores de marginación, sin embargo, también emplearemos el término de agua potable indistintamente, para hacer referencia al mismo rubro.

fregadero o regadera) dispone de un sistema para eliminar las aguas negras o sucias, se considera que tiene drenaje”<sup>5</sup> (CONAPO, 2000).

### **Marginación en el municipio de Tamazunchale**

El estudio abarcará algunas comunidades rurales e indígenas que presentan alta y muy alta marginación, cuyos niveles de cobertura de agua potable y drenaje son bajos, por lo cual se excluye a la cabecera municipal, ya que esta no presenta estos niveles de marginalidad. Algunos rasgos relevantes de este municipio se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 3

---

#### Características del municipio de Tamazunchale

---

Indicadores	Número
Población total:	89 074
Población cabecera municipal	20 699
Localidades con grado de marginación:	
Muy alto	72
Alto	120
Medio	10
Muy bajo	1
Total	203

---

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI ( 2000) y CONAPO (2000).

El 76.76 % de los habitantes es definido según el CONAPO (2000) como población rural y la mayoría es población indígena. El porcentaje total de indígenas en el municipio asciende a 42.5 %; las dos lenguas que predominan son el náhuatl y el huasteco (SNIM, 2003). La marginación se puede apreciar en el cuadro 4:

---

<sup>5</sup> De acuerdo con la disponibilidad de drenaje, las viviendas se clasifican en: a) Dispone de drenaje conectado a: barranca o grieta, fosa séptica, red pública, y río, lago o mar; b) No disponen de sanitario exclusivo, y c) No especificado.

Cuadro 4 Indicadores de marginación en el municipio de Tamazunchale

Indicador	%
1. Analfabetismo	22.84
2. Sin primaria	45.14
3. Sin drenaje ni sanitario exclusivo	9.02
4. Sin energía eléctrica	12.17
5. Sin agua entubada	53.17
6. Hacinamiento	63.81
7. Piso de tierra	55.44
8. Localidades menores a 5000 habitantes	76.76
9. Ingreso	78.88

Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO, 2000

### **Marginación y falta de agua potable y saneamiento**

El municipio está dividido en veintidós zonas, de las cuales dieciséis se encuentran conformadas exclusivamente por las comunidades rurales indígenas y las restantes pertenecen a la zona urbana de la cabecera municipal. Se va a analizar la cobertura de agua entubada y saneamiento –drenaje– por dos motivos: el primero, se relaciona con el hecho de que estos dos elementos son considerados para formar el índice de marginación por parte del CONAPO, y, segundo, porque este tipo de infraestructura necesita de importantes recursos para generarla.

En el Cuadro 5 se resume el grado marginación y los niveles de cobertura de agua potable y drenaje en las comunidades:

Cuadro 5

Grado de marginación y cobertura de agua potable y drenaje de comunidades por zona												
Zona	Número de comunidades											
	Total por zona	Con marginación			Con hab. sin agua (%)				Con hab. sin drenaje (%)			
		M	A	MA	0 a 25	26 a 50	51 a 75	76 a 100	0 a 25	26 a 50	51 a 75	76 a 100
1. San Francisco	14	-	8	6	1	-	2	11	11	2	1	-
2. Aguazarca	3	-	1	2	-	-	-	3	3	-	-	-
3. Tamán	12	3	5	4	4	2	1	5	8	4	-	-
4. Santiago	12	-	7	5	3	3	3	3	11	1	-	-
5. Coahuica	4	-	3	1	-	1	3	-	4	-	-	-
6. Tetlama	5	-	5	-	-	-	1	4	5	-	-	-
7. Vega Larga	10	-	9	1	3	4	1	2	8	2	-	-
8. Tezapotla	7	-	1	6	-	-	-	7	5	2	-	-
9. Mecatlán-Mecachiquico	13	-	11	2	3	-	-	10	10	3	-	-
10. Ixteamel-Tepetate	9	-	8	1	2	-	-	7	6	3	-	-
11. Chapulhuacanito	12	-	7	5	3	4	-	5	7	2	1	2
12. Santa María Picula	8	-	7	1	3	1	1	3	8	-	-	-
13. Tezontla	5	1	1	3	1	-	1	3	5	-	-	-
14. La Laguna	11	-	11	-	7	1	1	2	9	1	1	-
15. Zoquitipa	4	-	3	1	1	-	-	3	4	-	-	-
16. Centro	7	1	5	1	3	1	2	1	6	1	-	-
Total	136	5	92	39	34	17	16	69	110	21	3	2

M = Media, A = Alta, MA = Muy alta

NOTA: Sólo se han considerado las comunidades previstas por el CONAPO, 2004.

Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de marginación, San Luis Potosí. CONAPO, 2000, Dirección de Obras Públicas y Coordinación de Participación Ciudadana. 12 de Abril de 2005.

Las comunidades han afrontado sus necesidades en materia de servicios de agua por medio de formas rudimentarias: la excavación de pozos de agua poco profundos, la extracción directa de ríos y arroyos, o el municipio envía pipas de agua. La transportación del recurso del lugar de origen a las viviendas mediante el acarreo es de grandes distancias. En lo referente al saneamiento, el drenaje, por ejemplo, se suple en algunos casos por letrinas o fosas sépticas.

La mayoría de las comunidades rurales tienen un alto y muy alto grado de marginación, y el número de comunidades sin agua potable se encuentra en muchos de los casos por arriba de 75 % de la población, aunque la situación del servicio de drenaje es menos grave.

Debido a los bajos porcentajes en la cobertura de agua potable y drenaje, se han buscado diversos mecanismos para cubrir estas carencias, una limita las propias posibilidades y formas de organización tradicional de las comunidades; otra se ha generado mediante las acciones de gobierno, pero estas han sido insuficientes (cuadro 5).

### **Análisis de la gestión municipal y la participación comunitaria**

El gobierno municipal de Tamazunchale retoma a la faena dentro de estructuras innovadoras, como la Asamblea General Municipal y la Coordinación de Participación Ciudadana, que hacen converger intereses o asuntos comunes a resolver entre las propias comunidades y el gobierno municipal. La faena como mecanismo de organización basada en relaciones informales dentro de las comunidades se va formalizando cuando las acciones son realizadas en conjunto por la Coordinación de Participación Ciudadana y los miembros de las comunidades. De este modo, la cuestión participativa se relaciona positivamente con el capital social.

Al respecto, cuando el gobierno municipal potencia la asociatividad informal –como la faena–, la capacidad de movilizar los recursos se inserta en las redes sociales, sean estas horizontales o verticales. En este contexto, se originan la distinción entre las redes de relaciones entre comunidades similares y las redes de relaciones externas. Las primeras permiten involucrar a la población excluida o marginada en la búsqueda de mejores condiciones de vida; las segundas tienen que ver con la vinculación de políticas sociales de mayor magnitud, aprovechando la asociatividad y las redes para la movilización de los recursos y utilizar liderazgos, hasta llegar a una política de empoderamiento de las comunidades marginadas.

La propuesta metodológica de Cabrero (1996) sobre los niveles de innovación en la gestión municipal es de gran utilidad para comprender cómo desde el gobierno se pueden impulsar cambios que favorezcan y consoliden el capital social mediante lo que este autor llama procesos de innovación y que define precisamente como un *“proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal”* (Cabrero, 1996: 31).

Asimismo, para lograr una reconfiguración debe haber un reacomodo de recursos, normas jurídicas y organizacionales, actitudes y procesos de organización, así como de las redes de relación. Esto quiere decir que el resultado debe ser equivalente a una capacidad de gobierno y bienestar de la población, no presentes en administraciones precedentes (Cabrero, 1996: 31).

Esto incluye “iniciativas modestas que ya han sido emprendidas en otros municipios del país” (Cabrero, 1996: 31), sin embargo, han servido como detonador de un cambio favorable en otros municipios mexicanos. Los cuatro niveles básicos de análisis ayudan a comprender los procesos innovadores en un “momento determinado en un grado de profundidad particular” (Cabrero, 1996: 32-34), y estos son:

- Estructural. Nuevas estructuras, formas organizativas, nuevo marco de regulación.
- Funcional. Hacer nuevas tareas, de una nueva manera, nueva combinación de recursos, nuevos sistemas de gestión.
- Comportamental. Nuevas actitudes, valores y arreglos.
- Relacional. Nuevas formas de relación gobierno municipal-sociedad.

La innovación no sólo se limita a los procesos de modernización, sino, también, a las formas de organización interiorizadas en la vida social de una comunidad, como un medio para mejorar sus condiciones de vida (Cabrero, 1996: 121).

## **Descripción del proceso innovador en el municipio de Tamazunchale**

### *Nivel estructural*

Este nivel se materializa con la creación de la Coordinación de Participación Ciudadana (2004-2006), que se plantea los siguientes objetivos:

Auxiliar al Ayuntamiento en la vigilancia, control y seguimiento de los planes y programas municipales encaminados a la distribución de los Fondos del ramo 33, para garantizar la satisfacción paulatina de las necesidades del pueblo de Tamazunchale.

Fomentar una cultura de participación ciudadana difundiendo la importancia de incluir la opinión del pueblo de proyectos de obras públicas tendentes a lograr mejoras al Municipio y promoviendo la consecución del bienestar social común por encima de los intereses personales (Administración municipal, 2004: 2 y 3).

La Coordinación de Participación Ciudadana establece como mecanismo de participación ciudadana a la Asamblea General Municipal, la cual tiene como objetivo “crear los espacios para que la ciudadanía haga sus propuestas” para invertir los recursos del Ramo 33 (Administración municipal, 2004: 4).

### *Nivel funcional*

Se han establecido nuevos mecanismos de participación por medio de la Coordinación de Participación Ciudadana. Los responsables dividieron el municipio en veintidós zonas, de las cuales dieciséis abarcan las comunidades rurales. Esto facilita la canalización de los problemas de las comunidades de una zona. En cada Zona existe un representante ante el Municipio llamado Consejero, que es elegido por los delegados de cada una de las comunidades que integran la Zona.

En las Asambleas Generales, los delegados llegan a acuerdos para priorizar las obras y acciones que se van a ejecutar por comunidad. Los Consejeros llevan los acuerdos a las autoridades de la Coordinación. Cabe destacar que en cada Asamblea se levantan las actas correspondientes, donde se asientan las obras o necesidades prioritarias de cada Zona y se firma de común acuerdo.<sup>6</sup>

### *Nivel comportamental*

El municipio rescata la “forma en que se organizan las comunidades indígenas” y que componen las Asambleas Comunitarias, las cuales hacen explícitas sus demandas prioritarias y con “base [en] propuestas señaladas, se toman los acuerdos correspondientes sometiéndolos a consideración de todos los participantes, eligiendo los proyectos que son avalados por la mayoría de los habitantes” (Administración municipal, 2004 : 3).

<sup>6</sup> Coordinación de Participación Ciudadana, entrevista, 6 de abril de 2005.

Los funcionarios municipales son respetuosos de las decisiones y los acuerdos a los que llegan las comunidades de cada Zona para priorizar<sup>7</sup> obras y acciones, las cuales son canalizadas a las instancias ejecutantes de los tres órdenes de gobierno.

La Coordinación de Participación Ciudadana mantiene “informada a la población sobre la aplicación de los recursos del Ramo 33” (Administración municipal, 2004: 4) por lo que todos los Consejeros de las distintas Zonas, conocen sobre el avance de sus peticiones.

#### *Nivel relacional*

La Coordinación de Participación Ciudadana y la Asamblea General Municipal, han reconocido la importancia de generar nuevos mecanismos de relación entre el gobierno y la sociedad que desplacen las formas clientelistas de participación, es decir, se trata de cambiar los esquemas tradicionales de gobierno, como el paternalismo, para impulsar una participación ciudadana permanente, que no sólo se da en tiempos electorales, la finalidad es extender nuevas redes sociales para involucrar a los ciudadanos en los asuntos de gobierno y abrir espacios de diálogos entre los responsables de la administración municipal y la sociedad (Administración municipal, 2004: 4). Con la creación de la Coordinación de Participación Ciudadana se han tendido redes sociales con lo que las comunidades.

### **Los resultados de la innovación**

Este proceso de innovación ha respondido con acciones de gobierno, de las prioridades planteadas por las comunidades en materia de agua y drenaje se tiene algunos resultados positivos.

La Dirección de Obras Públicas, durante el 2004, ejecutó un total de siete acciones en materia de agua en diversas comunidades, con un monto de 79 845.31 pesos. En cuanto a drenaje y letrinas, se ejecutaron un total de dos acciones en diversas comunidades con un monto de 28 234.55 pesos. Las cantidades de ambos montos suman un total de 1080 79.86 pesos.

Mediante el Ramo 33 se ejecutaron un total de 21 obras o acciones en materia de agua en diversas comunidades, con un monto de 2 727 669.66 pesos y en cuanto a obras de drenaje y letrinas, se realizaron un total de 11 obras con un monto de 2 764 047.13 pesos, dichas cantidades suman 5 491 716.79 pesos.

La inversión en las comunidades rurales en obras de agua y drenaje a cargo de la Dirección de Obras Públicas y el Ramo 33, suman la cantidad total de 5 599 796.65 pesos, ejercidas durante 2004<sup>8</sup>.

Pero más allá de estos resultados, se puede observar un proceso gradual de empoderamiento de las comunidades, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

---

<sup>7</sup> Las comunidades son quienes deciden las obras a realizar, a pesar de que en diversas ocasiones los funcionarios de gobierno apostaban por otro tipo de obra, de acuerdo a los recursos existentes, sin embargo, respetan los acuerdos de las comunidades, entrevista, 6 de abril de 2005.

<sup>8</sup> Una forma detallada de visualizar las obras de agua y drenaje se exponen en el anexo de este documento.

Cuadro 6. Tendencias observadas en cuestionarios aplicados a los representantes de cada zona rural

Zona	Definición de objetivo			Grado de integración a la meta (cooperación)			Existencia de cooperación previa			Continuidad de apoyo (identidad grupal cooperativa)		Regularidad (intensidad grupal)	
	Propia	Inducida	Impuesto	Alta	Media	Baja	Faena	No existe	Otra	Trabajo autónomo	Trabajo con apoyo gubernamental	Alta	Baja
1	X			X			X			X		X	
2	X				X		X				X		X
3	X				X		X				X	X	
4	X			X					X	X			X
5	X				X			X			X	X	
6	X				X		X				X	X	
7	X					X	X			X		X	
8	X				X		X				X	X	
9	X			X			X			X		X	
10	X			X			X			X		X	
11	X			X			X			X		X	
12	X				X		X			X		X	
13	X			X					X			X	
14	X			X			X			X		X	
15	X			X			X			X		X	
16	X				X		X			X		X	

Fuente: Elaboración propia mediante encuestas y entrevistas con las zonas rurales de Tamazunchale.

El empoderamiento parte del hecho de que los representantes de las zonas rurales, afirman que fueron ellos quienes determinaron el objetivo de la acción del gobierno.

### Conclusión

El gobierno de Tamazunchale ha retomado el modelo de capital social con miras al proceso de empoderamiento, aunque no admite que está basado precisamente en la teoría del capital social, sino, en el resultado de un proceso de “investigación de organismos de participación ciudadana nacionales e internacionales para fundamentar el proyecto”<sup>9</sup>. Pese a ello, una gran cantidad de indicios sirven para explicar que este modelo de política pública se puede relacionar con la faena como una forma tradicional de organización social.

A partir del planteamiento de capital social, se ha analizado la acción colectiva en el contexto de una política pública en el ámbito de los servicios de agua entubada y drenaje. Tomando en cuenta las formas del capital social comunitario, aunado a las tres formas de redes expuestas por Arriagada, generadas en las comunidades rurales del municipio de Tamazunchale, se puede decir que: las redes internas basadas en la forma de organización tradicional –la faena–, facilitan la generación de confianza y cooperación para realizar diversas tareas. Posteriormente, mediante la innovación emprendida por el gobierno municipal (Cuadro 7) se extendieron las redes entre las comunidades, por medio de la Asamblea Comunitaria, donde se llevan a cabo acuerdos en las comunidades sobre las obras prioritarias. Por último, la red llega hasta la Asamblea General Municipal, donde el gobierno ejecutara las obras y acciones que acordaron las comunidades.

Cuadro 7.

<i>Niveles de innovación en el municipio de Tamazunchale</i>	
Estructural	Creación de la Coordinación de Participación Ciudadana Creación de la Asamblea General Municipal
Funcional	División de las comunidades en zonas Consejeros de cada zona Procedimientos de acuerdos entre las comunidades de cada zona Levantamiento de actas
Comportamental	Rescate de formas tradicionales de participación Respeto a las decisiones comunitarias Reuniones para informar a las comunidades
Relacional	Nuevas formas de cooperación entre el gobierno y las comunidades Extensión de las redes sociales

Fuente: Elaboración propia, con información de la Administración Municipal de Tamazunchale, 2004-2006 (Dirección de Obras Públicas y la Coordinación de Participación Ciudadana).

<sup>9</sup> Gobierno municipal 2003-2006, entrevista realizada el 8 de agosto de 2005.

Por otro lado, dentro de la tipología de las relaciones entre el Estado y el capital social colectivo (cuadro 1) se puede ubicar el caso del municipio de Tamazunchale, partiendo del nivel dos, donde se reconoce la existencia de un clientelismo pasivo: paternalista, tecnocrático, burocrático y partidista, al implementar las innovaciones a que hace referencia el Cuadro 7, el capital social se puede ubicar en el nivel tres (Semiclientelismo: “incubadora” y capacitadora), en el cual se ha tratado por parte de la Coordinación de Participación Ciudadana fomentar la organización autónoma que lleve a la gestión y propuesta de proyectos. Por último, el gobierno municipal podría aspirar a llegar al cuarto nivel (véase cuadro 1) en el que se crea una Agencia empoderadora y apoyadora en las comunidades rurales, que fortalezca a los sectores sociales débiles.

Es así como el capital social en el contexto de la acción colectiva y políticas públicas permitiría potenciar las normas, redes y confianza de una comunidad, a partir de sus formas tradicionales de organización como la faena, adaptándolo en las acciones de gobierno para fomentar gradualmente el empoderamiento de la población marginada mediante la intervención externa de las autoridades municipales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ADMINISTRACIÓN municipal de Tamazunchale 2004-2006. *Primer informe de gobierno*. H. Ayuntamiento de Tamazunchale, S.L.P., México.

ARRIAGADA, Irma. “Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto”. *Estudios sociológicos XXI: 63*, 2003.

CABRERO Mendoza, Enrique. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE- Miguel Ángel Porrúa, 1996.

COMISIÓN Nacional del Agua. “glosario” [en línea] CNA [http://www.cna.gob.mx/publica/estaticas/PDF/Cap9\\_Glosario\\_referencias\\_siglas.pdf](http://www.cna.gob.mx/publica/estaticas/PDF/Cap9_Glosario_referencias_siglas.pdf). 2004. Consultado el 15 de junio de 2005.

CONAPO. *Índice de marginación municipal*, México, 2000.

DURSTON John. “Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la perspectiva y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe”, en Raúl Atria et al (comps.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL y Universidad del Estado de Michigan, 2003.

SEGAM. “Glosario de términos relacionados con el tratamiento de aguas residuales municipales”. Programa de Saneamiento de Cuencas. San Luis Potosí, México: Secretaría de Gestión Ambiental, 2000.

INEGI, *XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000*.

MILLÁN, René y Sara Gordon. “Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas”. *Revista mexicana de sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004.

OSTROM y T.K. Ahn. “Una perspectiva del capital social y acción colectiva”. *Revista mexicana de sociología*, año 65, núm. 1, enero-marzo, 2003.

PRIETO Hernández, Diego y Beatriz Utrilla Sarmiento. “Los otomíes de Querétaro” en Saúl Millán y Julieta Valle (coordinadores). *La comunidad sin límites. Estructura social y organización comunitaria en las regiones indígenas de México*. Vol. II. México: INAH, 2003.

- PUTNAM, Roberth D., Robert Leornadi y Raffaella Y. Nanetti. Para hacer que la democracia funcione. Venezuela: Editorial Galac, 1994.
- SÁNCHEZ Almanza, Adolfo. Marginación e ingreso en los municipios de México. México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- SNIM. Información básica-Datos generales del municipio. México: Sistema Nacional de Información Básica, Municipal, 2003.