

# Conflictos por agua de baja intensidad: Un caso de estudio en Aguascalientes (México)

## Low-intensity water conflicts: A case study in Aguascalientes (Mexico)

**Hime del Carmen Redin Morales,\* Raul Pacheco-Vega,\*\*  
Alejandra García de Loera\*\*\***

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial  
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

*Perfiles Latinoamericanos*, 32(63) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3263-004-2024](https://doi.org/10.18504/pl3263-004-2024)

Recibido: 6 de septiembre de 2022

Aceptado: 27 de julio de 2023

### Resumen

La literatura sobre conflictos socioambientales explica el estallamiento de disputas por el agua en casos donde hay claros aspectos contenciosos. Sin embargo, poco se ha discutido sobre los conflictos de baja intensidad. ¿Qué explica que los conflictos por agua permanezcan con baja intensidad y no detonen? En este artículo se responde a esta pregunta examinando el caso de la ciudad de Aguascalientes, México, mediante la evaluación de las semejanzas de los marcos perceptuales de los actores como una determinante para no escalar el conflicto en torno a la gestión del agua. En el estudio empírico se detectaron los marcos de percepción de los actores participantes y el uso político que se hace de la gestión del agua en Aguascalientes para explicar un conflicto latente con baja intensidad. Esta investigación contribuye a la literatura analizando datos referentes al tema del agua recabados a lo largo de casi treinta años en los medios locales de comunicación usando un marco teórico novedoso.

*Palabras clave:* conflicto por agua, nivel de conflictividad, conflicto latente, enmarcamiento, marcos de percepción.

### Abstract

Academic scholarship on socioenvironmental conflicts offers explanations regarding how water disputes emerge when contentious politics are clearly visible. However, less has been

---

\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guanajuato (México). Docente Investigador en la Universidad Autónoma de Zacatecas (México) | [hime.redin@uaz.edu.mx](mailto:hime.redin@uaz.edu.mx) | <https://orcid.org/0000-0003-4033-5166>

\*\* Doctor en Manejo de Recursos Naturales y Estudios Ambientales por The University of British Columbia (Canadá). Profesor Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México | [raul.pacheco-vega@flacso.edu.mx](mailto:raul.pacheco-vega@flacso.edu.mx) | <https://orcid.org/0000-0003-3468-5477>

\*\*\* Maestra en Investigaciones Sociales y Humanísticas por la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) (México). Estudiante del Doctorado en Estudios Socioculturales por la (UAA) | [alejandragdeloera@gmail.com](mailto:alejandragdeloera@gmail.com) | <https://orcid.org/0000-0003-4737-925X>

discussed regarding low-intensity conflicts. What explains that some water conflicts remain with low intensity instead of clearly exploding? In this article we answer this research question by examining a case study whether actor frames are similar and whether these are determinant in the lack of emergence of water conflict in the city of Aguascalientes, Mexico. The empirical study enabled detection of all stakeholders' frames and the political use that urban water governance explains a latent conflict with low intensity. Our research contributes to the literature through the analysis of a new longitudinal, 30-year dataset in local media on the topic of water, as well as a novel theoretical framework to explain low-intensity socio-environmental conflict.

*Keywords:* conflict water, level of conflict, latent conflict, framing, framework.

## Introducción<sup>1</sup>

El crecimiento de las ciudades en México y su consecuente aumento en la demanda del servicio de agua potable han generado presión en zonas con escasez de este líquido. Entre las urbes que más han sufrido este incremento en inseguridad hídrica se encuentra Aguascalientes en el estado homónimo que se ubica en el centro de México. Tomando como referencia los parámetros de agua renovable per cápita, se observa que dicha ciudad se asienta en una de las entidades que presentan un nivel de escasez absoluta (las otras son Ciudad de México y Estado de México) (INEGI, 2019). Además, en 2019 el estado de Aguascalientes ocupó el cuarto lugar con mayor estrés hídrico con una puntuación de 4.81 de un máximo de 5, según el World Resources Institute (Romo, 2019).

En este proyecto examinamos factores como el crecimiento urbano, el desarrollo industrial, el uso del sector agropecuario, el aumento de las tarifas por el servicio, la política de tandeos, el uso político del agua y la falta de organización ciudadana, que han favorecido la existencia de un conflicto de baja intensidad en torno a la gestión del agua en la ciudad de Aguascalientes, lo que induce a que persista la falta de seguridad hídrica, entendida esta como la capacidad de una población de salvaguardar el acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para mantener la subsistencia, el

---

<sup>1</sup> Agradecemos el apoyo financiero del Conahcyt para la ejecución del proyecto, a través de su Convocatoria Problemas Nacionales, Proyecto 1734, "Conflictos por el Agua en México: Elementos de Gobernanza y Propuestas de Política Pública". Así mismo, agradecemos el apoyo en campo de Karina Leyva, Alejandro Esparza Cruz, y las contribuciones intelectuales de la Dra. Adriana Aguilar Rodríguez y el Dr. Jaime Sainz Santamaria. Todos los errores que permanezcan en el texto son nuestros.

bienestar humano y el desarrollo socioeconómico, para asegurar la protección contra la contaminación del agua y los desastres relacionados con ella, además de preservar los ecosistemas en un clima de paz y estabilidad política (United Nations World Water, 2013, p. 13).

Un elemento necesario para una buena gestión del agua es contar con una gobernanza robusta, o con lo que otros autores denominan *buena gobernanza*, dicho esto en términos de la calidad de los procesos que rodean el ciclo de la política pública. Se emplea aquí el término *buena gobernanza* en su sentido de gestión de gobierno esencialmente libre de abusos y corrupción, y con el debido respeto por el imperio de la ley (Fondo Monetario Internacional, 2007, p. 111). La mala gobernanza del agua propicia condiciones de inseguridad hídrica, y pone en riesgo las condiciones de vida de la población, tanto para desarrollarse, como para sobrevivir.

El objetivo de esta investigación fue estudiar un conflicto por agua de uso público urbano en Aguascalientes, a partir de preguntarse sobre cómo es que, ante la falta de seguridad hídrica, un conflicto no se vuelve claramente manifiesto. Y explicar además los factores que evitan, contienen o promueven que un conflicto escale o permanezca latente.

El artículo se divide en cuatro secciones: en la primera se hace un recuento de los antecedentes del caso; en la segunda se presenta la estructura conceptual y metodológica del análisis de los conflictos de políticas y de la categoría de enmarcamiento (*framing*); en la tercera se analizan los datos recabados empíricamente, a partir de la estrategia teórico-metodológica, y en la última se ofrecen las conclusiones.

Para estudiar los marcos interpretativos del conflicto, se ha adaptado el marco analítico del *policy conflict* (conflicto de política pública) propuesto por Weible & Heikkilä (2017), a fin de establecer la intensidad del conflicto, lo que se realiza con base en la estadística descriptiva de tres insumos: el primero es la “encuesta sobre agua y conflictividad en tres municipios del estado de Aguascalientes; Jesús María, Pabellón de Arteaga y Aguascalientes”, con el que se exploran las posiciones políticas de la ciudadanía en Aguascalientes. Los otros dos insumos son la “Base hemerográfica conflictos 1989-2009” y “Aguascalientes seguimiento de medios 2000-2018”, que consisten en la recopilación de notas periodísticas que hicieron referencia a la problemática del agua en esta entidad, en los periodos señalados en cada base de datos (Tomado del proyecto “Conflictos por el Agua en México: Elementos de Gobernanza y Propuestas de Política Pública”). Asimismo, a partir del enfoque analítico de enmarcamiento (*framing*) de Shmueli (2008), se aborda el conflicto mencionado para dilucidar las motivaciones de los distintos actores intervinientes.

## Antecedentes y contexto hídrico de Aguascalientes

El estado de Aguascalientes se encuentra en la zona centro de la república mexicana; cuenta con una superficie de 5589 km<sup>2</sup>, lo que representa el 0.28% del territorio nacional. Colinda al norte, este y oeste con el estado de Zacatecas, y al sur y este con el de Jalisco. En la figura 1 se muestra su ubicación y división política, que consta de once municipios: Aguascalientes, Asientos, Calvillo, Cosío, Jesús María, Pabellón de Arteaga, Rincón de Romos, San José de Gracia, Tepezalá, San Francisco de los Romo y El Llano. Su población es de 1 425 607 habitantes, o 1.1% del total del país; 84% urbana y 16% rural (INEGI, 2020).

Figura 1. Ubicación del estado y municipio de Aguascalientes



Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno del Estado de Aguascalientes (2022).

Aguascalientes pertenece a la Región Hidrológico-Administrativa número VIII Lerma-Santiago-Pacífico, una de las que registra mayor sobreexplotación de sus acuíferos en México (Comisión Nacional del Agua, 2020). Su principal fuente de abastecimiento es el agua subterránea para todos los usos, y se encuentra sobre cinco acuíferos: Valle de Aguascalientes, Valle de Chicalote, El Llano, Venadero y Valle de Calvillo, los cuales presentan una disponibilidad media anual de agua subterránea (DMA) negativa, valor que, cuando es positivo, indica el volumen que puede extraerse de un acuífero, adicionalmente a la extracción concesionada y a la descarga natural comprometida, sin poner en peligro el equilibrio de los ecosistemas. Cuando este valor es negativo indica un déficit. En la tabla 1 se observa la DMA de los acuíferos referidos.

Tabla 1. Disponibilidad media anual de agua subterránea (DMA) por acuífero

<i>Acuífero</i>	<i>Millones de metros cúbicos anuales</i>
Valle de Aguascalientes	-100.4261
Valle de Chicalote	-11.9050
El Llano	-5.7644
Venadero	-0.5969
Valle de Calvillo	-17.909700

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Conagua (2020).

La región vive una situación alarmante respecto a la disponibilidad de agua, lo que indicaría mayor preocupación y necesidad de acciones de abajo arriba y de arriba abajo en la formulación de políticas públicas para un uso sustentable del líquido; sin embargo, el interés de los actores que participan en su gestión no responde a tal necesidad.

## Conflictos por agua en el medio urbano

La historia de México sugiere que la aridez, los patrones irregulares de precipitación y el incremento de la población no son suficientes para explicar los conflictos por el agua en las áreas urbanas, sino que se requiere de un abordaje interdisciplinario del conflicto, que otorgue un lugar central a la interacción entre los factores físico-naturales y los procesos socioeconómicos, políticos y culturales (Castro, 2017, pp. 32-33).

Desde la década de 1970, las áreas urbanas de México han experimentado mejoras sustanciales en los niveles de cobertura de tales servicios, pero las cifras no reflejan su falta de calidad y, más importante, la calidad del agua que se distribuye para el consumo humano es sumamente irregular (Castro, 2017, pp. 34-35). En Aguascalientes se ha mejorado respecto a la cobertura, pero perduran los problemas en la política de tandeos, y en el desabasto y calidad del agua.

A partir de la década de 1990, las políticas de privatización implementadas en México se enfocaron en reconstituir los servicios de agua potable y saneamiento, siguiendo la tendencia de promover la privatización del suministro del agua potable que se aplicaba en países desarrollados por parte de instituciones multilaterales, como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En México, la Conagua fue determinante en la promoción de este tipo de medidas (Pacheco-Vega, 2015), es decir, que se propuso la concesión del servicio a empresas de capital privado como solución a los problemas del agua, asumiendo que esto generaría mayor inversión

en infraestructura para mejorar el servicio, lo que no sucedió. Este proceso ha sido ampliamente estudiado desde la academia (Pablos, 2002; Torregrosa, 2005; Caldera Ortega, 2009; Pacheco-Vega, 2014; García de Loera, 2019). Caldera Ortega (2015) explica cómo la participación privada en el sector agua fue justificado mediante los montos de inversión que el gobierno ya no hacía siguiendo ese esquema; pero la gestión del agua en la ciudad no ha alcanzado autonomía financiera efectiva respecto de recursos provenientes del sector público, dado que la Concesionaria de Agua de Aguascalientes, S. A. (CAASA) no se ha hecho cargo de sus responsabilidades de inversión. Y a la vez señala los resultados positivos en ciertas dimensiones asociados a la “eficiencia” en el plano técnico.

La cobertura de servicios de agua entubada ha aumentado y su cálculo incluye a la población que la tiene dentro de la vivienda o terreno, de llave pública o hidrante, o de otra vivienda. Para 1990 la cobertura a nivel nacional era de 78.4%; en zonas urbanas de 89.4% y en las rurales de 51.2%. Para 2020 se registró un incremento. La cobertura urbana pasó a 98% y la rural a 89.1%, mientras que la nacional llegó a 96.1%. En cuanto a la cobertura de alcantarillado a nivel nacional, en 1990 fue de 58.6%; la de zonas urbanas fue de 79.6% y la de las rurales de 14.2%. Para 2020 este dato aumentó a 93.8% a nivel nacional, con 97.7% para las áreas urbanas y de 79.6% para las rurales (Conagua, 2022).

En Aguascalientes el servicio de agua potable y alcantarillado fue concesionado en 1993, Ingenieros Civiles Asociados (ICA),<sup>2</sup> una empresa de capital privado, que, junto con otras dos, fueron las que “obtuvieron los primeros contratos de operación privada de agua urbana en México. La segunda compañía es Grupo Mexicano de Desarrollo (GMD). [...] Esta compañía ganó la concesión de Cancún en 1995. En tercer lugar, está Triturados Basálticos y Derivados (Tribasa). [...]. Esta firma ganó el contrato por servicio de la ciudad de Navojoa a finales de 1996” (Pablos, 2002, pp. 63-64).

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2019), Aguascalientes se coloca como el primer estado de la república mexicana con mayor cobertura de agua potable en el ámbito nacional con un 99.1%, y segundo, después de la Ciudad de México, en cobertura de drenaje con 98.5%.

Sin embargo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) sobre el suministro constante de agua por estado, en Aguascalientes solo el 61.4% de los encuestados refirió que en su ciudad eso era así, un porcentaje que baja considerablemente cuando se trata de la per-

---

<sup>2</sup> Actualmente Caasa-Veolia Aguascalientes.

cepción sobre la calidad del agua: solo el 21.1% de la población encuestada refirió que el agua es bebible y que no tenía temor de enfermarse (pp. 10-15) (INEGI, 2018). De acuerdo con la Semarnat, la tasa de agua que se desinfecta para consumo humano es alta, a nivel nacional y local; en la tabla 2 se resumen estos datos.

Tabla 2. Agua suministrada para consumo humano a nivel nacional y en el estado de Aguascalientes

Concepto	Litros por segundo	Por ciento del total
Agua suministrada para consumo humano (Nacional)	348306	100
Agua desinfectada para consumo humano (Nacional)*	339038	97.34
Total de agua que no recibe tratamiento alguno	9268	2.66
Agua suministrada para consumo humano (Aguascalientes)	4009	100
Agua desinfectada para consumo humano (Nacional)	3877	96.71
Total de agua que no recibe tratamiento alguno	132	3.29

\*Las acciones de desinfección incluyen la realización de operativos de cloración del agua, así como la colocación, reposición o rehabilitación de equipos de desinfección en localidades rurales.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Semarnat (2016).

La percepción de la mala calidad del agua genera mayores gastos en los hogares; frente a la desconfianza de beber agua de la llave se ha propiciado el consumo normalizado de agua en garrafón que genera un mayor gasto económico, de acuerdo con los resultados de la “Encuesta sobre agua y conflictividad en tres municipios del Estado de Aguascalientes; Jesús María, Pabellón de Arteaga y Aguascalientes”. Con mayor frecuencia se consumen dos garrafones de veinte litros por semana en los hogares de Aguascalientes.

Existe un problema al tener una legislación que otorga el derecho humano al agua, pero que no toca en ningún momento la discusión sobre la necesidad (o no) de tener una industria del agua embotellada. Es claro que los gobiernos municipales abandonaron su responsabilidad al permitir que los hogares mexicanos consuman altas cantidades de agua embotellada (Pacheco-Vega, 2017, pp. 204-205).

En Aguascalientes, como en todo el país, la exigencia de recibir agua bebible directamente del grifo ya no está en la agenda pública. En este contexto, de una mala gobernanza del agua y falta de seguridad hídrica, resulta pertinente entender las diferentes percepciones y relaciones de poder entre los actores en disputa por el agua, así mismo, explicar los lenguajes de valoración y objetivos que busca cada parte. Para esto, el enmarcamiento (*framing*) brinda la posibilidad de indagar las relaciones entre las sociedades humanas y su entorno natural, en este caso, la relación de los asentamientos urbanos y su relación con el agua.

## Marco conceptual y estrategia metodológica

Gregory Bateson usó por primera vez el concepto de marco (*frame*) en 1954. Años después, en 1974, Erving Goffman lo retoma en su libro *Frame Analysis*, donde define *frame* como “la palabra que usa para referirse a los principios de organización que gobiernan los acontecimientos sociales y nuestra participación subjetiva en ellos” (Goffman, 2006, p. 11).

El análisis de los marcos interpretativos en un conflicto nos permite acercarnos al cómo los actores participantes interpretan una situación de conflicto. Un marco incluso puede tener una función movilizadora si logra erigirse sobre la especificación de tres dimensiones: *i*) las raíces y la solución del problema de manera colectiva y no individual; *ii*) una injusticia que puede ser remediada mediante la acción colectiva, y *iii*) la postura de los antagonistas: nosotros y ellos (Gamson, 1992).

Para estudiar el conflicto en torno al agua en la ciudad de Aguascalientes utilizamos dos estrategias analíticas. En primer lugar, el enfoque de enmarcamiento, instrumento con el que se abordan los marcos que construyen los distintos actores dentro de un conflicto, y que debe entenderse como un proceso cognitivo mediante el cual las personas y grupos filtran sus percepciones, interpretaciones y comprensiones de situaciones complejas de manera consistente con sus propias visiones y experiencias sociopolíticas, económicas y culturales (Shmueli, 2008, p. 2048). En segundo lugar, en el marco de conflicto de políticas —en el que la concepción de los conflictos no solo existe cuando hay posiciones opuestas sobre política— tal divergencia no es igual a conflicto. Podrían existir diferencias en las posiciones políticas sin que ellas sean amenazadas, o podría haber una disposición a comprometerse para salvarlas (Weible & Heikkila, 2017, p. 39).

### El enfoque de enmarcamiento (*framing*)

El enfoque de enmarcamiento posibilita analizar cómo los actores perciben la problemática del agua en Aguascalientes. Dentro de las disputas ambientales, dicho enfoque busca de forma práctica clarificar, simplificar y comunicar a las partes del conflicto las raíces subyacentes de sus respectivas posiciones e intereses para llegar a la comprensión mutua y facilitar el compromiso o resolución (Shmueli, 2008, p. 2048).

El concepto de enmarcamiento evolucionó gracias al encuentro de varias disciplinas. Por una parte, se puede ver como una perspectiva de las ciencias sociales para decodificar y dar sentido al comportamiento de las personas, en especial en situaciones en las que se debe tomar decisiones (Shmueli, 2008).

Aplicado al caso de Aguascalientes, permite comprender un conflicto sobre la gestión del agua. Esta metodología facilita articular el análisis de los conflictos ambientales con la forma en que los distintos actores los perciben y expresan.

El enmarcamiento y el análisis del discurso tienen aspectos en común: análisis del texto, uso del lenguaje y narraciones, valoración de las normas, y prácticas entendidas desde marcos valorativos semejantes.

## El marco de conflicto de políticas

La intensidad del conflicto por el agua en Aguascalientes puede explicarse entendiendo las percepciones de los actores que participan en esas disputas, así como a partir de las estrategias que ellos despliegan buscando una solución inmediata de la problemática o para incidir en la agenda y en la elaboración de políticas públicas que lleven a una mejor gobernanza hídrica.

Respecto a los actores políticos, se retoma aquí a Weible & Heikkila (2017), quienes los definen como “aquellos individuos involucrados activamente en un tema político. Pueden estar afiliados o no afiliados a algún tipo de organización” (p. 24). En Aguascalientes, el agua es un tema político, por lo que este marco permite establecer la intensidad del conflicto y los niveles de acción de los actores.

A partir de la propuesta teórica y metodológica del marco de conflictos de Weible & Heikkila (2017), se construye un análisis sobre la conflictividad en torno al agua en Aguascalientes, con el propósito de explicar la intensidad del conflicto y sus características. Con esta herramienta se describen y explican las condiciones en que prevalece el conflicto de forma latente y con baja intensidad. Además, el marco de conflicto de políticas ofrece la posibilidad de dar guía a investigaciones teóricas, prácticas y empíricas; y se centra en la definición conceptual de un episodio de conflicto de políticas que distingue entre características cognitivas y conductuales.

La palabra *marco* se puede usar como sustantivo (marco) y como verbo (enmarcar). Como sustantivo, *marco* connota el límite dentro del cual se muestra una imagen y se separa del fondo; se desempeña a manera de filtro en la percepción, interpretación y comprensión de situaciones específicas. El verbo *enmarcar* se refiere a la elaboración deliberada o no de un marco durante la comunicación (Shmueli, 2008, p. 2049).

Las características cognitivas de un episodio de conflicto de políticas incluyen la divergencia en las posiciones políticas entre dos o más actores, las amenazas percibidas de las posiciones políticas de los oponentes, y la falta de voluntad

para comprometerse. Estas características se manifiestan en variados comportamientos, por ejemplo, enmarcamiento, cabildeo, construcción de redes. Los episodios de conflictos de políticas están condicionados por un entorno donde hay diferentes niveles de acción que pueden dar lugar a conflictos, por atributos interpersonales e intrapersonales de actores, eventos y el tema de la política. A su vez, los productos y resultados de dichos conflictos producen efectos de retroalimentación que dan forma a la configuración de la política (Weible & Heikkila, 2017, p. 23).

Para Weible & Heikkila (2017, p. 24), el marco se centra en la definición de un episodio de conflicto de políticas, donde dos o más actores de tal ámbito expresan características cognitivas y de comportamiento durante un periodo de tiempo corto o largo.

Los conflictos de políticas son integrales y ni buenos ni malos en la configuración de los resultados de la gobernanza y la política de cualquier sociedad; no son inherentemente insalubres para los individuos o la sociedad. De hecho, cierta intensidad de conflicto es normal y saludable para la dinámica de grupo en cualquier nivel de acción (Weible & Heikkila, 2017, p. 28).

A partir del análisis de los datos empíricos, se observa que en Aguascalientes se percibe que no hay seguridad hídrica, sin que esto se entienda como grave; se ha normalizado la situación de escasez y mala calidad del agua que ha persistido por años, de modo que se puede hablar de una situación de inseguridad hídrica intermedia, la cual se define como una seguridad hídrica mínima que transita hacia la inseguridad en momentos de crisis —cortes del servicio o tandeos más prolongados—, pero en la que se considera “suficiente” el acceso al agua, debido a que se ha normalizado la percepción de escasez, en gran medida por la aplicación sistemática de la política de tandeos, el abastecimiento con pipas y la permisividad de los actores formales frente a prácticas informales —por ejemplo, el agua embotellada—, lo que produce un conflicto latente sin solución para el problema de fondo, además de ser usado como parte de un discurso político que provoca que exista por momentos mayor percepción de inseguridad hídrica, o una situación, como señala Madrigal (2014), donde las relaciones sociales son construidas y mantenidas bajo una tensión negociada y el conflicto no es algo que está o no está y se debe aprender a vivir con ello, de ahí que las relaciones sociales se estructuran de una forma particular en un estadio social que denomina “no conflicto”.

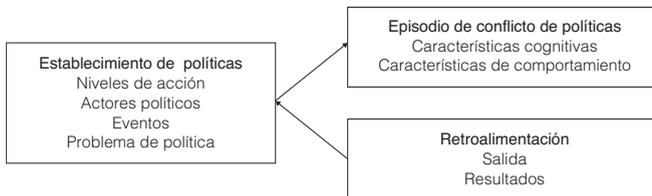
Para Pacheco-Vega (2021), los conflictos se clasifican también en términos de su visibilidad; pueden ser imperceptibles o invisibles porque atraviesan por un estado de latencia (conflicto latente) o porque todavía no detonan (conflicto atenuado). En el caso de la ciudad de Aguascalientes es esencial entender y explicar la intensidad del conflicto, qué condiciones existen y por qué perdura

o si hay condiciones para que se resuelva (Weible & Heikkila, 2017, p. 28). Para ello se utiliza la estructura conceptual del marco de conflicto de políticas y, a partir de sus categorías conceptuales, se analiza el discurso de los actores participantes y su percepción sobre el conflicto en el caso de Aguascalientes.

La propuesta metodológica se fundamenta en la idea del diagrama de flujo del marco de conflicto de políticas (figura 2).

Las características de los episodios de conflictos de políticas son cognitivas y conductuales. Las primeras, que se vinculan con su comportamiento, indican su intensidad, y corresponden a los esfuerzos de los individuos para influir directa (cabildear, votar, etcétera) o indirectamente (protestas, debates, etcétera) sobre los resultados del conflicto. Estos conflictos están condicionados por una configuración de políticas, lo que incluye cuatro categorías interactivas: niveles de acción, actores de políticas, eventos, y el tema de políticas. Los efectos de retroalimentación en la figura 2 a través de productos y resultados simbolizan la continuidad de episodios de conflictos de políticas.

Figura 2. Diagrama de flujo del marco de conflicto de políticas



Fuente: Adaptado de Weible & Heikkila (2017, p. 27).

## Análisis de la intensidad del conflicto en Aguascalientes

A fin de analizar la intensidad del conflicto en la ciudad de Aguascalientes se examinó la categoría de episodios de conflicto de políticas, para entenderla y ubicarla en torno al agua.

Los niveles de acción del sistema político mexicano están constituidos por los tres poderes de la Unión: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. La Ciudad de México es la capital de la federación y sede de esos poderes. El gobierno se organiza en tres niveles:

- a) Federal: un gobierno central.
- b) Local: gobiernos estatales.
- c) Municipal: gobiernos municipales.

El marco legal del agua en México se compone principalmente de los siguientes textos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber:

- El artículo 4 constitucional contempla el derecho humano al agua en cantidad y calidad suficientes para una vida sana, y establece que toda persona tiene derecho a su acceso, disposición y saneamiento para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Señala, además, que el Estado es el encargado de garantizar que el uso doméstico y público de este derecho sea prioritario en relación con cualquier otro uso. Y que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.
- En el artículo 27 constitucional se determina la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, lo que corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
- En tanto que el artículo 115 constitucional mandata que los servicios de agua potable son responsabilidad de los municipios, los que casi siempre los ofrecen a través de un organismo operador, que tiene la función de buscar y seleccionar fuentes de suministro, definir los sistemas de captación y determinar los esquemas de potabilización y distribución del agua, entre otras cosas. Por considerarse que es más económico potabilizar el agua subterránea, los organismos operadores recurren a ella en aproximadamente el 70%.

Asimismo, el marco institucional que regula el agua en México es la Ley de Aguas Nacionales de 1992, la cual, además de ser, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social, y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas, al igual que su distribución y control, y la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Los actores que intervienen en el manejo y/o debate público del agua en Aguascalientes son:

- *La Comisión Nacional del Agua (Conagua)*: organismo administrativo desconcentrado de la Semarnat cuya responsabilidad es administrar, regular,

controlar y proteger las aguas nacionales, para lo que cuenta con los organismos de cuenca y las direcciones locales.

- *La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)*: dependencia del gobierno federal cuyo objetivo es conducir la política nacional en materia de recursos naturales, ecología, saneamiento ambiental, agua, pesca, etcétera.
- *El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)*: organismo público descentralizado cuya función es enfrentar los retos nacionales y regionales asociados con el manejo del agua. Este organismo asesora en diversos temas de carácter técnico a la Conagua.
- *Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)*: que establece las cuotas de aprovechamiento y diversas contribuciones relacionadas con derechos de aguas nacionales.
- *Comisiones Estatales del Agua*: organismo público descentralizado que planea el desarrollo sustentable del sector hídrico en Aguascalientes, impulsa la ampliación de infraestructura en servicios básicos de agua potable, y promueve el fortalecimiento de los operadores del servicio de agua potable en los municipios.
- *Consejos de Cuenca*: órganos colegiados de integración mixta para la planeación, realización y administración de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica en el país. Son instancias de apoyo, concertación, consulta y asesoría entre Conagua y los usuarios del agua a nivel nacional.
- *Comités Técnicos de Aguas Subterráneas*: asociaciones civiles con personalidad propia que auxilian a los Consejos de Cuenca en el manejo y gestión de los acuíferos subterráneos particulares.
- *Municipios*: de acuerdo con el artículo 115 constitucional, tienen a su cargo las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, entre otros.
- *Consejo Consultivo del Agua*: asociación civil integrada por personas y organizaciones de los sectores social, académico, económico y por grandes usuarios del agua en México, reconocido desde el año 2000 como un organismo de la sociedad civil capacitado para analizar y evaluar aspectos relacionados con la problemática hídrica del país.
- *Universidades*: promueven el desarrollo científico, tecnológico y la captación del agua y forman parte del entramado institucional para este líquido en México.
- *Organizaciones no gubernamentales (ONG)*: existen múltiples ONG internacionales cuyas actividades pueden permear en el ámbito institucional mexicano. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia

y la Cultura (UNESCO) ha emitido un listado que contempla, entre otras, a la Asociación Internacional de Distribución de Agua, la Asociación Internacional de Recursos Hídricos, el Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento, etcétera.

- *Comunicadores*: son el instrumento para informar y concientizar a la población de la situación que impera en el país.
- *Legisladores*: diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión, y que están encargados de llevar a cabo reformas de ley.

A partir del mapeo de los actores que intervienen en el manejo del agua para el caso de Aguascalientes, mediante estadística descriptiva y análisis del discurso, se examinaron tres insumos, dos bases de datos y una encuesta, con lo que se encontró que cada organismo o actor genera su propia percepción sobre la gestión del agua en un entorno de poca transparencia, en el que aparecen conflictos que quedan invisibilizados, sin resolver, y en el que no se establecen mecanismos para solucionar de fondo la problemática del abasto de agua en dicha ciudad, ni para asegurar el cumplimiento del derecho humano al agua.

Los eventos de política que se consideraron en esta investigación son los discursos y debates que se han dado en los medios de comunicación durante un periodo de 29 años; asimismo, los problemas de política que han dado pie a manifestaciones o discusiones en los medios de comunicación de parte de los actores participantes en la gestión del agua en Aguascalientes y que versan sobre la pertinencia de mantener o no la concesión privada del organismo operador de aguas, una postura diferente a la de los actores ciudadanos, preocupados por el aumento del precio y corte del servicio, o la falta de suministro. También hay un conflicto creado a partir de los discursos que usan al agua como estrategia política, y que alude a las demandas ciudadanas, pero sin atenderlas ni resolverlas.

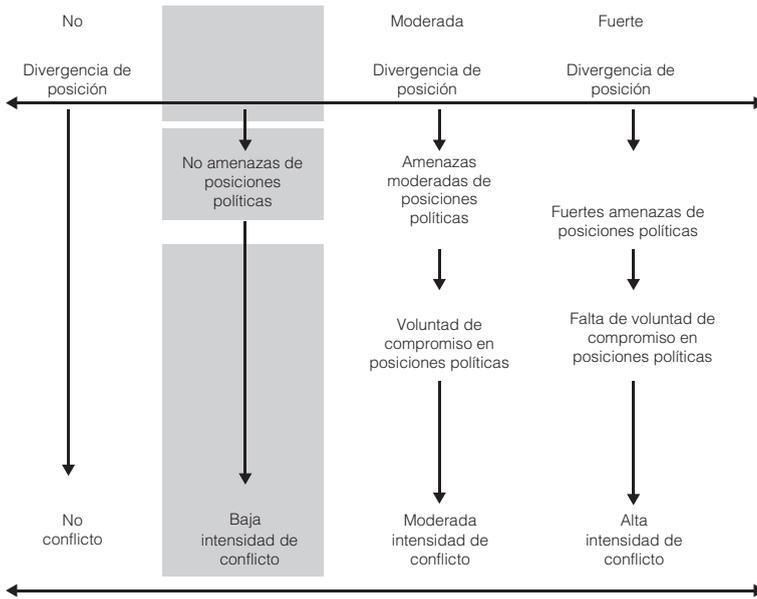
La poca organización de la ciudadanía ha propiciado protestas individuales sin impacto en la agenda pública ni en la formulación de políticas públicas para optimizar el servicio del organismo operador, esto es, Caasa-Veolia. El ciudadano reducido a “usuario” del servicio de agua legitima la reducción de los bienes naturales a su mera valoración económica.

Se puede señalar que los actores carecen de marcos de valoración que sean amenazantes entre sí, y que las causas del conflicto tienen que ver, primero, con el reclamo de acceso a un bien natural indispensable para la subsistencia; segundo, con el capital político que representa mantener el debate público sobre la gestión del agua, y, tercero, con el costo del servicio del agua potable.

Dicho conflicto se puede describir como de baja intensidad. Al analizar las categorías conceptuales del marco de conflicto de políticas, destaca la poca divergencia respecto a las posiciones políticas, la percepción de baja amenaza por

las posiciones políticas entre los actores, y que existen esfuerzos individuales para influir en la agenda pública pero no de forma colectiva.

Figura 3. Espectro de intensidad de conflictos políticos



Fuente: Elaboración propia con base en Weible & Heikkila (2017, p. 30).

El conflicto se sitúa como de baja intensidad y dentro de las características cognitivas se pudo observar en los discursos que no existe la percepción de amenazas desde las posiciones políticas de los participantes, pero sí posiciones muy cercanas en cuanto al marco perceptual sobre dicho conflicto en la entidad. Son pocos los actores que discuten acerca del desarrollo económico imperante o la presión que impone el crecimiento de la ciudad sobre las fuentes subterráneas ya en sobreexplotación.

En relación con las características conductuales de los ciudadanos, estas se han constituido sobre todo como inconformidad a través de protestas y continuas denuncias individuales en los medios de comunicación locales acerca del desabasto, cortes del suministro y cobro excesivo por el servicio. Los actores institucionales, por su parte, se manifiestan para expresar la necesidad de inversión en infraestructura y/o para promover obra desde los tres niveles de gobierno. Los actores en cargos de elección popular o que aspiran a ellos han centrado su discurso en el costo y concesión del servicio a Caasa-Veolia y su posible remuni-

cialización. La forma de enmarcar el conflicto tiene algunas diferencias respecto a los costos del servicio, pero excepto esto no hay grandes divergencias entre el conjunto de estos actores.

El resultado de cómo se ha configurado la gestión del agua en la ciudad refleja la perspectiva del conflicto; preocupa en la medida en que se percibe como un riesgo para el desarrollo económico de la entidad. La valoración que se hace del bien natural se relaciona con un recurso natural que debe ser aprovechado para sostener el avance económico de la entidad y el crecimiento urbano, lo cual comparte la mayoría de los actores participantes. Para los expertos de la academia, el conflicto se explica mejor por la falta de una política adecuada y sustentable del bien, la preponderancia de los intereses económicos sobre los sociales y por la falta de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas que induzcan a una mejor gobernanza del agua, además de la falta de promoción y adopción de alternativas más sustentables en el uso del líquido en la entidad.

## El enmarcamiento del conflicto

A partir de la metodología propuesta por Shmueli (2008), se llevó a cabo el análisis de texto de las notas periodísticas de dos bases de datos y la interpretación de los resultados de la encuesta donde aparecen tópicos que subyacen en las respuestas de los entrevistados. El análisis se compone de las siguientes fases:

### A. Recopilación de datos, usando tres elementos de información:

- La encuesta sobre agua y conflictividad en tres municipios del estado de Aguascalientes: Jesús María, Pabellón de Arteaga y Aguascalientes, la cual se generó en el proyecto “Conflictos por el agua en México: Elementos de gobernanza y propuestas de política pública”.
- “Base hemerográfica conflictos 1989-2009”, creada en el marco del proyecto citado en el anterior ítem.
- Base de datos “Aguascalientes: seguimiento de medios 2000-2018”, material elaborado en el marco del proyecto referido.

### B. Análisis.

El primer elemento analizado fue la encuesta realizada en los municipios de Jesús María, Pabellón de Arteaga y Aguascalientes aplicada a 250 habitantes. La finalidad de este análisis fue conocer la percepción de los habitantes y el enmarcamiento que, desde los actores de la sociedad civil, se construye sobre el conflicto de agua.

El segundo elemento analizado fue la base hemerográfica de conflictos para el periodo 1989-2009, compuesta por 1162 notas periodísticas. Mediante el análisis del discurso se construyeron categorías con las temáticas que se mencionaban. Así, se encontraron 1432 menciones sobre distintos temas que se agruparon en las siguiente 22 categorías:

1. Escasez en abasto doméstico / tandeo.
2. Tarifas de agua potable / corte.
3. Costo de extracción.
4. Conciencia en el uso de agua.
5. Fugas y/o mantenimiento.
6. Escasez en uso agropecuario.
7. Crecimiento urbano.
8. Sobreexplotación de fuentes de abastecimiento.
9. Calidad del agua.
10. Sequía.
11. Gestión del organismo operador.
12. Concesión privada / remunicipalización.
13. Título de concesión / reventa.
14. Inversión en infraestructura hidroagrícola.
15. Inversión en infraestructura hidrosanitaria.
16. Ley de agua de Aguascalientes.
17. Energía eléctrica.
18. Abasto en pipas / robo de agua / tomas clandestinas.
19. Presas / contaminación, inundación, desbordamiento / bajo nivel.
20. Conflictos laborales.
21. Tratamiento de aguas residuales.
22. Consejo de Cuenca.

El tercer elemento examinado fue la base de datos “Aguascalientes: seguimiento de medios 2000-2018”, que contiene notas periodísticas aparecidas en los medios de comunicación en el periodo 2000-2018. Utilizando en la búsqueda los términos “agua”, “conflictos por agua” y “escasez de agua”, se recabaron 191 notas periodísticas sobre el agua en Aguascalientes, en las que aparecen 256 menciones sobre diversas temáticas sobre dicho recurso; estas se clasificaron en 26 categorías. Los temas sumados para este periodo fueron referentes a:

1. Uso industrial.
2. Inyección de agua a mantos freáticos.
3. Captación de agua de lluvia.

4. Derecho humano al agua .
5. Cobertura de agua potable.
6. Disputa de cuenca del río Verde.

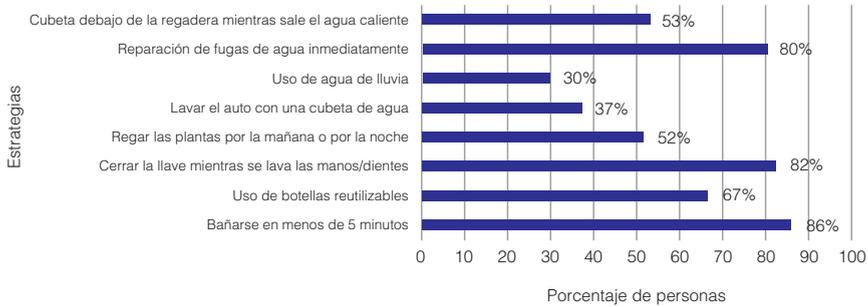
De acuerdo con el análisis de la “Base hemerográfica conflictos 1989-2009”, en 1989 los problemas relacionados con el agua no tenían presencia importante en los medios de comunicación, lo cual cambió a partir de 1990 cuando la discusión se centró en la falta de cobertura en agua de uso público urbano, en las tarifas del servicio, fugas y falta de mantenimiento. Para 1991 se inició la discusión sobre la concesión privada del servicio lo que se prolongó hasta 1993 cuando se otorgó la licencia a Caasa; en este marco, el tema que cobró relevancia fueron las tarifas por el servicio y el corte del servicio por impago.

Los resultados de la encuesta son una muestra representativa de las posturas desde la ciudadanía. En las bases de datos aparecen los debates públicos sobre el agua. El conflicto por el agua en Aguascalientes, además de por la escasez, se explica por los marcos de referencia, percepciones y formas en que distintos actores entienden y usan el conflicto, es decir, de acuerdo a su enmarcamiento sobre la seguridad hídrica en la ciudad.

A partir de los resultados de la encuesta, se observa que el punto relevante era la existencia de prácticas individuales para un uso racional del agua, las cuales se vinculaban a una ciudadanía ecológica con personas cuyo campo de acción eran las prácticas que contribuían al ahorro del agua, pero sin poner demasiado interés en la esfera pública. Esta postura individualista, sumada a la falta de organización ciudadana, son variables que explican en parte que el conflicto mantenga una baja intensidad. En la figura 4 se presentan las estrategias individuales que los encuestados mencionaron que implementaban para cuidar y contribuir a generar hábitos en favor del cuidado del agua.

La percepción de la ciudadanía sobre el problema del agua y su posible solución se construye a partir de prácticas individuales, postura que deja de lado un contexto de poca transparencia, desigualdad, mala gobernanza del agua y la falta de certeza jurídica respecto al acceso en condiciones de cantidad y calidad óptimas de este bien público. Esta respuesta individual a la crisis del agua genera expectativas irreales para buscar una solución, oculta la necesidad de mayor participación ciudadana en la construcción de políticas públicas, y de mayor transparencia en la gestión del agua. En este sentido, Caldera (2015) plantea de forma crítica, en términos de arreglos institucionales estrictamente políticos, la exclusión de la ciudadanía del proceso democrático para la rendición de cuentas a la cual también debería estar sujeta la empresa en tanto responsable de la operación de un servicio público esencial para el municipio.

Figura 4. Estrategias individuales para el cuidado del agua



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta del proyecto "Conflictos por el agua en México: Elementos de gobernanza y propuestas de política pública".

El análisis de las dos bases de datos arrojó que las problemáticas más recurrentes en el debate público fueron la escasez de agua, aumento de las tarifas por el servicio, contaminación de mantos acuíferos, y el corte del servicio por falta de pago. Se advierte la recurrencia de denuncias en la zona oriente de Aguascalientes, en donde constantemente se restringe el servicio mediante tandeos.

Con el análisis de la "Base hemerográfica conflictos 1989-2009", se contabilizaron los temas más mencionados y se les agrupó en categorías por año durante los 29 años que comprenden las dos bases de datos. Los de mayor cobertura a partir de 1989 y hasta 2009 fueron las tarifas de agua potable o corte por falta de pago; la concesión privada del servicio de agua potable, que tuvo una importante cobertura previa y durante 1993, un aumento que coincidía con la concesión que se le dio a una empresa privada para que prestara el servicio de agua potable. En años posteriores, esta concesión ha conservado su relevancia en los medios, dado que persisten las quejas por el continuo aumento de las tarifas del agua, además de los problemas de abastecimiento y los cortes por impago. La discusión sobre la concesión a un privado y una posible remunicipalización ocurre sobre todo entre partidos políticos y representantes populares. Los actores que más opinaron al respecto fueron regidores, diputados locales y alcaldes de Aguascalientes.

A partir de 1993 que se concesiona el servicio a Caasa-Veolia, el tema más mencionado en los medios es el costo del servicio, alcanzando su punto máximo en 1995, año de la crisis económica que vivió el país a partir de diciembre de 1994 y de la llegada de Alfredo Reyes Velázquez, del Partido Acción Nacional, al gobierno municipal, él había prometido en su campaña la remunicipalización del servicio. Como explica Caldera Ortega (2009), el resultado de este intento fue "la intervención de los demás órdenes de gobierno (el estatal

y federal aún priistas), quienes consiguieron conciliar las partes (empresa y gobierno municipal) a través de una renegociación del título de concesión” (p. 220). Sin embargo, en realidad ha sido aparente la regulación del organismo supervisor municipal —Comisión Ciudadana del Municipio de Aguascalientes (Ccapama)— sobre la empresa (Caasa-Veolia), debido posiblemente a que el título de concesión tiene condiciones que parecen ser radicalmente favorables para esta última, lo que limita la sanción efectiva por incumplimientos en los estándares de calidad del servicio.

En la base de datos “Aguascalientes seguimiento de medios 2000-2018”, son los usuarios domésticos, periodistas y servidores públicos quienes más expresan su opinión sobre temas de escasez en uso doméstico o tandeo y de tarifas del agua potable o corte. El debate público se centra sobre todo en la falta de abastecimiento de agua potable o corte por falta de pago, y en las tarifas de agua que excluyen a los usuarios de bajos recursos económicos.

La promoción de obra pública hidrosanitaria ocupa de modo importante la cobertura de los medios de comunicación en Aguascalientes, con menos presencia, pero constantemente, aparecen la escasez y tandeos en las diversas colonias de la ciudad, así como las frecuentes quejas sobre el alza en las tarifas y los cortes por falta de pago; la calidad del agua y la sobreexplotación de las fuentes de abastecimiento son los temas que menos aparecen.

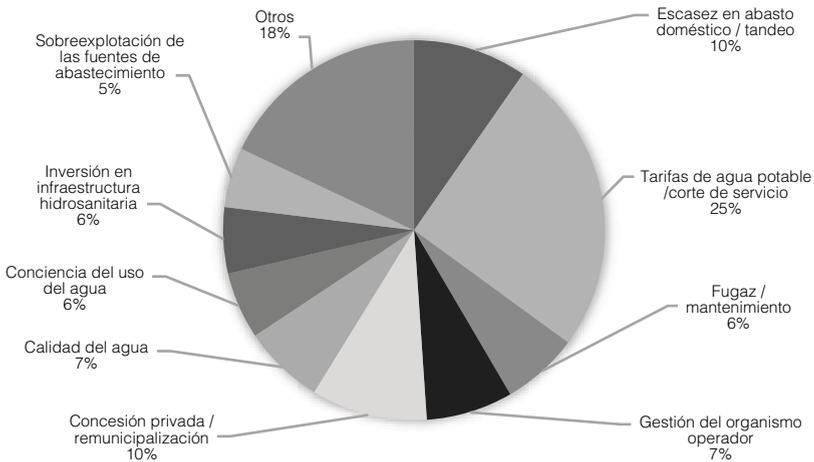
Durante el periodo que abarcan las bases de datos (29 años), la problemática no ha cambiado en lo sustancial. La visión de los actores sobre el agua como un bien público es muy limitada; como se puede observar en la figura 5, el tema de mayor interés es el costo de las tarifas de agua potable. Durante estos años han prevalecido los temas que se presentan en la figura 5.

El tema del derecho humano al agua apareció solo en cuatro ocasiones: tres notas en 2017 y una en 2018. Se observa desinterés para exigir o asegurar el acceso al agua en cantidad, calidad y en garantizar su acceso a la ciudadanía. El debate público se enfoca en las tarifas y el corte por impago, lo que es aprovechado por el discurso político.

A pesar de las altas tasas de cobertura de agua potable y alcantarillado en la ciudad, no se puede hablar de seguridad hídrica, dadas las deficiencias en cuanto al acceso en cantidad (tandeos) y calidad suficientes, el marco institucional no establece mecanismos que garanticen el derecho humano al agua, faltan dispositivos de participación ciudadana efectivos, el debate público se ha nutrido de la promoción de obra pública por parte de los diversos actores institucionales, y los políticos usan el discurso sobre el agua con fines propagandísticos. En la ciudad de Aguascalientes persiste la percepción de inseguridad hídrica, lo que ha dado lugar a protestas individuales en momentos de mayor escasez en el abasto de agua potable debido a cortes en el servicio, altas tarifas o tandeos

prolongados: “la ciudad de Aguascalientes ofrece un contexto favorable para el análisis de la inseguridad hídrica, pues es una zona en donde existe una escasez natural del agua y ésta a su vez aumentada por la actividad humana y una gestión basada en el bajo respeto por el estado de derecho, y la pobre capacidad operativa para la vigilancia de la adecuada aplicación de regulaciones y normas” (García de Loera, 2019, p. 14).

Figura 5. Temas en notas periodísticas 1989-2018



Fuente: Elaboración propia con base en “Base hemerográfica conflictos 1989-2009” y “Aguascalientes seguimiento de medios 2000-2018”.

Con el análisis de la encuesta y las bases de datos que comprenden 29 años de información, se ha indagado en las diversas formas de enmarcamiento del conflicto y la gestión del agua de los actores en disputa en la ciudad de Aguascalientes.

### C) Marcos de percepción de los actores.

A partir de los marcos propuestos por Shmueli (2008), se han agrupado los temas en cinco categorías de marcos: identidad y valores, fraseo, marcos sustanciales, proceso, y caracterización, los cuales se describen enseguida.

— Los marcos de identidad y valores se refieren a los propósitos organizativos de la sociedad, a los diversos factores que dominan en los procesos de toma de decisiones de las partes interesadas y cómo estas ven los valores

fundamentales: la equidad, la justicia y los derechos, el poder, la orientación/control social, el acceso a la información, la complejidad y las percepciones de riesgo.

- Los marcos de fraseo tratan sobre cómo las partes expresan los problemas para comunicar los resultados deseados del conflicto. Por ejemplo, si perciben la situación como ganar-perder, o si ven la posibilidad de ganancias mutuas.
- Los marcos sustanciales se refieren a los problemas reales y cómo se relacionan los actores en disputa con ellos. En este caso se pueden establecer subtramas sustanciales, esto es:
  - i) Aspiraciones: esperanzas generales de cumplimiento de intereses importantes.
  - ii) Problemas: el fondo de la discordia.
  - iii) Resultados: posiciones específicas o soluciones deseadas para el conflicto en cuestión.
- Los marcos de proceso se refieren a cómo las partes interesadas ven la estructura de la disputa y/o el marco: cómo y por quién se han tomado o deberían tomarse las decisiones, si son justas e inclusivas, y si se han seguido los protocolos legales.
- Los marcos de caracterización revelan cómo las partes perciben su propio comportamiento, caracterizan el comportamiento de los demás y evalúan las relaciones entre las partes.

Respecto a los actores, con base en el análisis realizado, se les ha clasificado en los siguientes grupos:

- Organismos públicos. Que incluye a organismos de la administración pública, como la Conagua, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sagarpa), Semarnat, Instituto del Agua del Estado (Inagua), Ccapama e INEGI.
- Usuarios domésticos. Ciudadanos que reciben el agua en sus viviendas.
- Comunicadores. Reporteros o columnistas que elaboran las notas publicadas en medios locales.
- Servidores públicos. Representantes por elección popular a nivel municipal, estatal y federal: regidores, diputados locales, diputados federales, senadores, gobernadores, presidentes municipales.
- Ambientalistas. Miembros de la sociedad civil con acciones en pro de la defensa de los bienes naturales.
- Académicos. Investigadores especialistas en el tema del agua.
- Organismo operador. Empresa encargada de la gestión del sistema de agua potable, alcantarillado y saneamiento (Caasa-Veolia).

Con base en el análisis de enmarcamiento (*framing*) se han estudiado los discursos de los actores y se ha elaborado la tabla 3 para inventariar los valores desde los que enmarcan y entienden la problemática del agua en la ciudad de Aguascalientes.

Tabla 3. Conflicto por acceso al agua en Aguascalientes: identidad / valores vs. marcos sustanciales

Interesado	Identidad / Valores	Sustancial		
		Aspiraciones	Resultados	Problemas
Organismos públicos	Orientación científica y técnica	Eficiencia técnica Alta cobertura hidro-sanitaria	Aumento de la cobertura nacional de acceso al agua entubada Bajas tasas de agua residual tratada	No se coloca el problema del agua en Aguascalientes como una prioridad en la agenda pública
	Orientación económica	Manejo sustentable de las fuentes de abastecimiento	Alto grado de presión sobre el recurso en las zonas centro, norte y noroeste del país	Aumentar el tratamiento de aguas residuales
Servidores Públicos	Rol político en la toma de decisiones	Remunicipalización del servicio	Colocar el tema de la remunicipalización del servicio en el debate público	Uso del agua como discurso político
	Representación pública	Eliminación de cortes por falta de pago del servicio	No se detuvieron los cortes por falta de pago del servicio	Promesas de remunicipalización del servicio en campañas políticas
	Orientación económica	Costo del servicio accesible Crecimiento económico		
Usuarios domésticos	Justicia social / Derechos civiles y políticos	Acceso al agua para una vida digna	Política de tandeos y falta de suministro sobre todo en la zona oriente de la ciudad	Los tandeos se aplican en mayor proporción en colonias de bajos recursos
		Eliminación de cortes por falta de pago del servicio		
		Costo del servicio accesible	Se siguen aplicando los cortes del servicio	
Organismo operador	Orientación económica	Eficiencia técnica	Aumento en la cobertura de agua entubada en Aguascalientes	Imagen negativa de la gestión de la empresa
	Orientación científica y técnica	Eficiencia económica	No hay datos disponibles de las finanzas del organismo operador a nivel local	
Ambientalistas	Justicia social / Derechos civiles y políticos	Cumplimiento del derecho humano al agua	No hay condiciones para garantizar el derecho humano al agua	Esfuerzos individuales Falta de asociación ciudadana
	Orientación ecológica-ambiental	Preservación de los bienes naturales	El uso y explotación del agua esta regidos por el valor económico, no por la conservación del ambiente	Dispersión de temas ambientales
Académicos	Justicia social / Derechos civiles y políticos	Análisis y crítica de temas de interés público	Discusión pública sobre la gobernanza del agua	No existe injerencia en la toma de decisiones
	Orientación ecológica-ambiental	Manejo sustentable de los bienes naturales	Discurso alternativo de desarrollo	

Fuente: Elaboración propia con base en Shmueli (2008).

El enmarcamiento que se evaluó a partir de los discursos recabados en las bases de datos y la encuesta permitió elaborar las tipologías anteriores y dio la posibilidad de describir los marcos y submarcos sobre el conflicto desde los distintos actores participantes.

En relación con los marcos del proceso, la percepción de los actores sobre la gestión del agua en la ciudad se considera injusta e ilegal, en tanto la ciudadanía percibe que se omite el cumplimiento del artículo 4° de la Constitución referente al derecho humano al agua, esto se puede observar en lo que difunden los medios de comunicación sobre el corte por falta de pago, lo cual genera la percepción de que existe una omisión de la ley. Prevalece la percepción de falta de legalidad, de rendición de cuentas, mayor transparencia y la total falta de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el agua en Aguascalientes.

Los marcos de caracterización revelan cómo los actores perciben su propio comportamiento. A partir de los discursos publicados en los medios de comunicación se puede caracterizar la autopercepción del comportamiento de los actores; así, la ciudadanía se percibe desde la vulnerabilidad de su derecho al acceso al agua y busca implementar prácticas de ahorro frente a la crisis, mientras que la clase política usa frecuentemente el agua como discurso político, percibiéndose como críticos de la gestión del agua. El organismo operador en cambio se autopercibe como eficiente y que ha logrado los más altos porcentajes de cobertura en el país. En términos de ganar-perder y la visión de crecimiento económico, los actores privados y políticos son los virtuales ganadores en la arena de quien se apropia, accede y usa el agua en la ciudad. Su contraparte, la ciudadanía —con un abasto precario del bien—, se ubica como uno de los perdedores en este escenario caracterizado por un manejo insostenible del agua.

Se observaron además las posiciones que se contraponen en temas específicos respecto a la valoración y oportunidad de acceder al servicio de agua potable, y las condiciones que influyen en la baja intensidad del conflicto. Estas posturas están enmarcadas por instituciones hídricas, políticas y legales que no facilitan o garantizan el Estado de derecho de las partes (Ruiz Ortega, 2017). Se puede señalar entonces que la ciudad de Aguascalientes está frente a una crisis de gobernanza o gobernanza clientelista del agua, y no se vislumbra la aplicación de estrategias efectivas para un manejo más sostenible del agua. En el fondo de la discordia se encuentra el uso y explotación del agua como recurso económico y político. En los marcos de percepción, en línea con lo que dice Shmueli, entre los valores fundamentales esta investigación halló baja percepción de riesgo, exigencia de justicia y el uso del agua como recurso discursivo para acceder al poder.

## Conclusiones

En este artículo se examina un conflicto de baja intensidad en un contexto de alta inseguridad hídrica. Nuestros resultados empíricos muestran que existe una marcada orientación económica y científica/técnica de los organismos públicos, servidores públicos y el organismo operador de agua, mientras que el enmarcamiento de los ciudadanos tiene una orientación de justicia social y derechos civiles, marcos que en este conflicto no se contraponen, dado que en los discursos de los diferentes actores subyace la idea de sobreponer el crecimiento económico y el de la ciudad al uso sostenible de los bienes naturales, en este caso, al agua. La exigencia ciudadana se mantiene en lo relativo al abastecimiento en cantidad, pero la calidad ya no es parte de ello.

La falta de organización ciudadana caracteriza a este conflicto y ha sido determinante para que la población no logre tener suficiente presencia en la agenda pública, por lo tanto, su participación en la elaboración de la política pública sobre la gestión del agua es poca.

El conflicto permanece latente con baja intensidad, mediado por actores políticos que aprovechan en su discurso los temas que generan mayor interés en la ciudadanía como falta de suministro, cortes del servicio, tandeos, etcétera, pero sin cambios trascendentes en por lo menos tres décadas. La concesión a una empresa privada en realidad no ha cambiado en gran medida las características del servicio respecto a otros organismos operadores del país, hay mayor cobertura, pero permanece la percepción muy negativa y de falta de confianza respecto al organismo operador del agua y concesionario del servicio. Los actores en general no están interesados en generar certeza en la gestión del bien, hay intereses personales, económicos y políticos en juego, lo que importa es el capital político que genera el agua en el debate público.

Es relevante decir que el tratamiento de aguas residuales no tuvo menciones recurrentes dentro del periodo de análisis, si bien apareció en 22 ocasiones, ocho de estas fueron en 1992, el tema poco se menciona en los últimos años.

## Referencias

### Bibliografía

Goffman, E. (2006). *Frame analysis. Los marcos de la experiencia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Madrigal González, D. (2014). Conflictos y no conflictos en el Valle de San Luis Potosí. Análisis de la dimensión conflictiva de lo socioambiental a partir de dos casos. En M. F. Paz & N. Risdell (Coords.), *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México: problemas comunes, lecturas diversas* (pp. 59-89). México: UNAM/MA Porrúa.
- Pacheco-Vega, R. (2021). Teoría de conflictos socioambientales: un panorama de las diversas explicaciones del surgimiento de disputas por megaproyectos y extractivismo. En A. Azamar & C. Rodríguez Wallenius (Eds.), *Llover sobre mojado. Conflictos socioambientales frente al extractivismo y megaproyectos en tiempos de crisis múltiple* (pp. 24-49). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pacheco-Vega, R. (2017). Agua embotellada en México: Realidades, retos y perspectivas. En C. Denzin, F. Taboada, & R. Pacheco-Vega (Eds.), *El agua en México. Actores, sectores y paradigmas para una transformación social y ecológica* (pp. 195-214). Friedrich-Ebert-Stiftung.

## Artículos académicos

- Caldera Ortega, A. R. (2015, 25 de marzo). Aguas con la Privatización del Agua. *Nexos*.
- Castro, J. E. (2017). Conflictos y luchas por el agua en el medio urbano: una contribución desde la sociología. En M. L. Torregrosa (Coord.), *El conflicto del agua: política, gestión, resistencia y demanda social* (pp. 31-60). <https://doi.org/10.2307/j.ctt21kk1ct.5>
- Pablos, N. P. (2002). La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización. *región y sociedad, XIV* (24), 1-29. <https://doi.org/10.22198/rys.2002.24.a698>
- Pacheco-Vega, R. (2015). Gobernanza del agua en Aguascalientes: regionalización, reescalamiento e intermunicipalidad. *Espacialidades, 5*(1), 95-118. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=419544925006>
- Romo, A. (2019, 12 de agosto). Ocupa Aguascalientes cuarto lugar nacional en estrés hídrico: *wri. Newsweek en Español*. <https://newsweekespanol.com/2019/08/ocupa-aguascalientes-cuarto-lugar-nacional-en-estres-hidrico-wri/>
- Shmueli, D. F. (2008). Framing in geographical analysis of environmental conflicts: Theory, methodology and three case studies. *Geoforum, 39*(6), 2048-2061. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2008.08.006>

Torregrosa, M. L., Saavedra, F., & Kloster, K. (2005). Posibilidades y limitaciones de la prestación de servicios de agua y saneamiento: El caso de Aguascalientes, México. *Cuadernos del Cendes*, 22(59), 89-109. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40305906>

Weible, C. M., & Heikkilä, T. (2017). Policy conflict framework. *Policy Sciences*, 50(1), 23-40. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9280-6>

## Tesis

Caldera Ortega, A. R. (2009). *Gobernanza y sustentabilidad: desarrollo institucional y procesos políticos en torno al agua subterránea en México: los casos del valle de León y del valle de Aguascalientes*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México. <http://hdl.handle.net/10469/1781>

García de Loera, A. (2019). *La gobernanza del suministro público de agua potable en la ciudad de Aguascalientes (1980-2019). Aproximación a las percepciones sociales de la inseguridad hídrica*. Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Ruiz Ortega, R. (2017). *Prevención, resolución y/o transformación de conflictos en torno al agua: avances para una política pública integral y efectiva en México*. Tesis de Doctorado en Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

## Páginas oficiales

Comisión Nacional del Agua (Conagua). (2020). *Aguas subterráneas / Acuíferos*. <https://sigagis.conagua.gob.mx/gas1/sections/Edos/aguascalientes/ac.html>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2019). *Día Mundial del Agua*. [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/NOTA\\_INFORMATIVA\\_DIA\\_MUNDIAL\\_DEL\\_AGUA.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/NOTA_INFORMATIVA_DIA_MUNDIAL_DEL_AGUA.pdf)

Fondo Monetario Internacional. (2007). *Manual de Transparencia Fiscal (2007)*. <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>

Gobierno del Estado de Aguascalientes. (2022). *Ubicación y zona geográfica*. <https://www.aguascalientes.gob.mx/estado/ubicacion.html>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2019). Agua potable y drenaje. *Cuéntame de México*. <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/agua/dispon.aspx?tema=T>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). (2016). *Agua suministrada y desinfectada para consumo humano*. [http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi\\_apps/WFServlet?IBIF\\_ex=D3\\_AGUA07\\_05&IBIC\\_user=dgeia\\_mce&IBIC\\_pass=dgeia\\_mce&NOMBREENTIDAD=\\* &NOMBREANIO=\\*](http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D3_AGUA07_05&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce&NOMBREENTIDAD=* &NOMBREANIO=*)

United Nations World Water. (2013). *Managing Water under Uncertainty and Risk*. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/404water.pdf>