

Ciudadanía fragmentada:
la sociabilidad política entre la resistencia
y la desafección

Coordinadores:

Juan Mora Heredia
Gonzalo Alejandro Ramos
Carlos Bustamante López
Claudio Escobar Cruz

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE TLAXCALA
2014

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA

Dr. Víctor Job Paredes Cuahquentzi
Rector

Mtro. René Elizalde Salazar
Secretario Académico

Mtra. Dora Juárez Ortiz
Secretaria de Investigación Científica y Posgrado

Mtro. Efraín Ortiz Linares
Secretario de Extensión Universitaria y Difusión Cultural

Mtro. Rubén Reyes Córdoba
Secretario Administrativo

Dr. Sergio Eduardo Algarra Cerezo
Secretario Técnico

Mtro. Mauro Sánchez Ibarra
Secretario de Autorrealización

Mtro. Ernesto Meza Sierra
Coordinador de la División de Ciencias Sociales

Mtro. J.A. Jaime Rocha Rodríguez
Coordinado General del CIISDER

D.R. ©Universidad Autónoma de Tlaxcala
Av. Universidad No. 1
Colonia La Loma Xicohtécatl
Tlaxcala, Tlax.
C.P. 90000

ISBN:

Primera edición:

Diseño de portada:

INDICE

Los orígenes de un devenir. Notas acerca de la ciudadanía y modernidad política en México	17
<i>Carlos Bustamante López</i>	
Ciudadanía y Democracia en México: Los escenarios del siglo XXI	27
<i>Gonzalo Alejandro Ramos y Oscar Adán Castillo Oropeza</i>	
El proceso político mexicano y el paradigma de la transición: Un caso de hegemonía intelectual	49
<i>Javier Pineda Muñoz</i>	
Ciudadanía, participación y alternancia política. Consideraciones acerca de la subjetividad política en un período de cambio	67
<i>Juan Mora Heredia</i>	
Crisis de legitimidad, desigualdad y la narrativa ciudadana. Aproximación al horizonte juvenil	91
<i>Miguel Ángel Mata Salazar</i>	
Educación para la ciudadanía y reforma integral de la educación básica	115
<i>Claudio Escobar Cruz</i> <i>Teresa de Jesús Pérez Gutiérrez</i>	
La construcción de un movimiento ciudadano contra la trata de personas con fines de explotación sexual en Tlaxcala, 1995-2012	139
<i>María Magdalena Sam Bautista</i>	

Participación y asociación comunitaria en Tlapa, Guerrero.	153
<i>Gabino Solano Ramírez y Margarita Jiménez Badillo</i>	
Los dilemas del Consejo Consultivo de Organizaciones Campesinas de Michoacán, (COCOCAM): Los retos de la institucionalización de la participación ciudadana en el desarrollo territorial.	177
<i>Manuel Ramírez Casillas</i>	
Elementos para la construcción de ciudadanía, Actores emergentes y comunitarios en la escala local. El caso de Amatlán de los Reyes, Veracruz.	199
<i>Ricardo Joel Jiménez González</i>	
El sujeto indígena movilizado: El caso de las mujeres Mazahuas en defensa del agua	219
<i>Nadia Nuñez Cruz</i>	

PRESENTACIÓN

En la década de los 80', la centralidad del Estado se resquebrajó debido a múltiples y complejos procesos asociados con la globalización y la declinación del paradigma del trabajo como eje organizador de la vida común y de la política. En este nuevo contexto, los movimientos sociales desplegaron un papel dual. Por un lado, fueron sistemas de reconocimiento social, que expresaban identidades colectivas viejas y nuevas, con contenidos culturales y simbólicos importantes. O bien, actuaron como intermediarios políticos que llevaban necesidades y demandas de las minorías a la esfera pública y las vinculaban con los aparatos institucionales del Estado. Con ello, la construcción de identidades colectivas y de reconocimiento social, asociado a su organicidad en acción colectiva se volvieron esenciales para la vitalidad de la democracia.

No obstante su relativo éxito, la duda que quedó con relación a estos actores, es su capacidad para alterar las relaciones sociales hegemónicas. Porque si bien es posible afirmar que la emergencia de su aparición, así como sus demandas propició un efecto democratizador, la fragmentación de los mismos muchas veces tornó difusos los oponentes y las vías para canalizar sus reivindicaciones. Sin estar resueltos los conflictos que los gestaron, en años recientes los debates teóricos en torno a la ciudadanía y la sociedad civil, como alternativas de interpretación, se han visto estimulados por los inesperados desafíos que enfrentan las democracias contemporáneas.

Este "auge" en el caso de los países europeos se inscribe en el contexto de la crisis del estado de bienestar y la fragmentación de las identidades. Sociedades complejas con un estado en retirada que hizo emerger la contradicción entre la idea de igualdad de derechos políticos entre ciudadanos y el respeto a la diversidad requerido por la pluralidad multicultural. Una discusión que necesariamente nos remite a pensar en la dinámica de la inclusión/exclusión, en las identidades sociopolíticas, y en los mecanismos de resolución de conflictos.

Por su lado, en Latinoamérica, la polémica se enmarcó en el acceso a la democracia política luego de años de dictaduras militares que restringieron las prácticas ciudadanas, y en la creciente exclusión social generada por la reestructuración económica y del Estado. Dicho de otro modo, el problema sustantivo de los incipientes gobiernos democráticos, es que no han podido generar un orden justo que disminuya las desigualdades extremas de poder y riqueza.

Bajo dichas premisas, las contribuciones para este libro, incursionan en los derroteros históricos y de algunas experiencias particulares, por donde ha transitado la organización ciudadana de México en el pasado inmediato. Donde la alternancia partidista del año 2000,

PARTICIPACIÓN Y ASOCIACIÓN COMUNITARIA EN TLAPA, GUERRERO⁴⁶

*Gabino Solano Ramírez*⁴⁷
*Margarita Jiménez Badillo*⁴⁸

Introducción

El propósito de este trabajo es analizar las modalidades de asociación comunitaria que se desarrollan en el municipio de Tlapa de Comonfort, Guerrero. Este municipio es considerado el más importante de la Región Montaña en la entidad; cuenta con un alto componente étnico y ha tenido un dinámico crecimiento poblacional en el último decenio, lo cual puede obstaculizar los procesos de socialización e incorporación de la ciudadanía en el espacio público local, por razones atribuidas a la segmentación social, de modo que es de interés aquí, ensayar una aproximación a esta problemática.

Se argumenta que la presencia de las asociaciones comunitarias en Tlapa de Comonfort son relativamente débiles debido a las dificultades de diversas comunidades o grupos –por su condición minoritaria, étnica, religiosa y socioeconómica– para incorporarse al espacio municipal o participar en las decisiones de carácter público que les afecta. Por lo cual, las asociaciones comunitarias existentes no representan un amplio espacio de expresión e interlocución para los ciudadanos de este municipio, en sus demandas hacia el gobierno municipal, o alternativas de opciones de servicios no cubiertos o insuficientemente desarrollados por el gobierno. Tampoco tienen la capacidad de mediar en conflictos entre los integrantes de diversas comunidades o al interior de éstas, contribuyendo escasamente a fortalecer la cohesión social en el municipio.

⁴⁶ Este trabajo es un avance de investigación del proyecto Situación social de las violencias en el municipio de Tlapa de Comonfort, Guerrero, 2012 de la Universidad Autónoma de Guerrero, en el que colaboran Homero Díaz, Pablo Valdez, Bulfrano Pérez, Xchel Pérez, Guadalupe Herrera, Betzy Ríos y Elías Quiroz.

⁴⁷ Profesor-investigador del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, Universidad Autónoma de Guerrero. Doctor en Ciencia Política por el mismo instituto. gabinosln@gmail.com

⁴⁸ Profesora-investigadora del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, Universidad Autónoma de Guerrero. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Doctorado en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Salamanca. Maestría en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica, España marguetta@hotmail.com

Municipio de Tlapa de Comonfort, Guerrero

El municipio de Tlapa de Comonfort se localiza al oriente del estado de Guerrero, en la región de La Montaña, sus coordenadas geográficas son 17°30' y 17°40' de latitud norte a 98°27' y 98°47' de longitud oeste respecto al meridiano de Greenwich. Posee una superficie territorial total de 1.054 kilómetros cuadrados que equivalen a 1.65% de la superficie total del estado. Sus colindancias territoriales son, al norte con los municipios de Cualác y Huamuxtitlán; al sur con los municipios de Copanatoyac, Xalpatláhuac y Alcozauca de Guerrero, al este con Tlaxiataquilla de Maldonado y Alpoyeca y al oeste con Atlixac (Mapa 1). Los municipios que conforman la región de la Montaña son 19 de los 81 de Guerrero; cubren una extensión de 7,186.40 km² que representan poco más del once por ciento del total del estado. De estos municipios, Tlapa de Comonfort es uno de los más importantes, ya que es considerado “el corazón de la Montaña” (Ramos Rodríguez, 2005a).

Mapa 1

Localización del municipio de Tlapa en la región de la Montaña del estado de Guerrero



Municipios que integran la región Montaña de Guerrero			
Clave	Municipio	Clave	Municipio
076	Acatepec	041	Malinaltepec
004	Alcozauca de Guerrero	043	Metlatónoc
005	Alpoyeca	045	Olinalá
009	Atlamajalcingo del Monte	063	Tlacoapa
010	Atlixac	065	Tlaxiataquilla de Maldonado

078	Cochoapa el Grande	066	Tlapa de Comonfort
020	Copanatoyac	069	Xalpatláhuac
024	Cualác	070	Xochihuehuetlán
033	Huamuxtitlán	072	Zapotitlán Tablas
081	Iliatenco		

Fuente: Elaboración propia

La población del municipio de Tlapa es de 81,419 habitantes, de los cuales 38,983 son hombres y 42,436 mujeres. En la década de 2000 a 2010 creció a una tasa de 3.67 por ciento anual, consolidándose esta ciudad como el centro político-administrativo más importante de la región Montaña del estado de Guerrero. El total de viviendas particulares habitadas en el municipio llega a 16,248 unidades, éstas cuentan con una cobertura de 53.9% de agua potable entubada, 66.9% de drenaje sanitario, 94.1% de electrificación, recolección de basura 74.6%. La población de 18 años o más de nivel universitario es de 4,730 habitantes, así como una población alfabeta entre 15 a 24 años del 92.7 por ciento (INEGI, 2010).

Tlapa se origina mediante ciudades prehispánicas; se fundó con la penetración de las culturas nahuas y mixtecas, que más tarde formaron la triple alianza con los tlapanecos. Actualmente (2013), a los pueblos de esta alianza se les denomina Nahuas, *Me'pha* y *Nu'sabi*. Resulta complicado definir de manera específica los límites y alcances de la región de la Montaña, debido a que ha sido un espacio histórico conformado por distintos grupos que se asentaron y desarrollaron sus características culturales y sociales, que van más allá de su espacio geográfico.

La Montaña de Guerrero, situada al noreste de la entidad, limita al este con el estado de Oaxaca, al norte con Puebla, al oeste con la zona Centro, y al sur con la Costa Chica es considerada una de las más pobres del país debido a las carencias en la infraestructura para la satisfacción de las necesidades básicas. Sus características geográficas determinan dificultades en el modo de vida de sus habitantes. La porción de la Sierra Madre del Sur en la que se encuentran los municipios, resulta extremadamente sinuosa provocando que la agricultura, -principal actividad económica primaria de la Montaña-, se realice en pendientes pronunciadas con técnicas rudimentarias y con distribución de la lluvia poco conveniente, lo que ha contribuido en el aumento de la erosión de los suelos (Mijangos, citado en Ramos Rodríguez, 2005b).

En esta complicada dinámica económica, Tlapa de Comonfort es considerado el centro político-administrativo más importante de la Montaña, pues ahí se llevan a cabo la mayoría de las operaciones comerciales, así como los servicios públicos y privados. Es por esto que actualmente la migración hacia dicha ciudad ha ido en aumento, alojando a familias de los tres grupos lingüísticos de la región (Canabal, 2001).

De acuerdo con Bustamante y Sarmiento (2001), la situación de aislamiento natural y de inaccesibilidad, ha ocasionado que la marginación de la población se haya recrudecido, ya

que se ha dado una desarticulación de la asistencia federal y estatal que ha ocasionado largos y complejos procesos de conformación demográfica y social.

Pobreza y desigualdad social en Tlapa de Comonfort

Un primer elemento de segmentación social en Tlapa de Comonfort es la situación socioeconómica de la población. El municipio registra un grado de marginación alto. Según la Comisión Nacional de Población (CONAPO), ocupa el lugar 738 de la totalidad de municipios del país, y el número 54 de los 81 municipios del estado de Guerrero⁴⁹. Entre la población de 15 años y más, el 23.5% es analfabeta y el 36% no tiene primaria completa. El 63% de sus viviendas registran algún nivel de hacinamiento, mientras que el 37.48% de la población vive en viviendas sin agua entubada.

En el municipio de Tlapa de Comonfort, de acuerdo con la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2012), 63,828 personas están en situación de pobreza, lo que representa el 76.6% de la población municipal, nueve puntos porcentuales más que el promedio estatal. De la población pobre en este municipio, el 46% está en situación de pobreza extrema, 14 puntos más alto que en Guerrero, y el 31% en pobreza moderada. La población vulnerable por carencias sociales alcanza el 17%. Sólo el 5.3% de la población no es pobre ni vive carencias sociales. Entre los indicadores de carencias sociales el más significativo es la carencia de acceso a la seguridad social con 86.5%; en segundo lugar es la dificultad de acceso a los servicios básicos de vivienda con 64%; el 45% carece de acceso a la alimentación; a los servicios de salud tiene problemas de acceso el 39.5%; y el 35% se ubica con problemas de rezago educativo en su educación básica. Poco más de la mitad de la población (52%) tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, y el 78% se ubica por debajo de la línea de bienestar.

Tabla 1
Indicadores de pobreza en Guerrero y Tlapa (en porcentaje)

Indicadores	Guerrero	Tlapa
Pobreza	67.6	76.6
Pobreza extrema	31.6	45.8
Pobreza moderada	36.0	30.9
Carencia de acceso a seguridad social	78.4	86.5
Carencia por servicios básicos en vivienda	56.1	63.9
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	38.5	52.2

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2012)

⁴⁹ El municipio de Cochoapa el Grande ocupa el primer lugar en marginación en el país, también es de la Región Montaña.

En lo que respecta al Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁵⁰ en el municipio de Tlapa, en el año 2000 fue de 0.6873 lo que posicionaba a este municipio en el lugar 30 de IDH entre los municipios de Guerrero. Para el 2005 Tlapa registró una calificación de 0.7174 lo que lo ubica en el lugar 43 con respecto a los demás municipios; sin embargo, a pesar de que mejoró su indicador de desarrollo humano, descendió 13 lugares en el lugar que ocupó del total de los municipios de la entidad, es decir, comparativamente este municipio tuvo menos niveles de desarrollo humano durante este periodo.

La desigualdad social en Tlapa es un fenómeno más fuerte cuando se observa desde la perspectiva de género. El desigual desarrollo de las mujeres en este municipio es posible medirlo contrastando el índice de desarrollo humano con el índice de desarrollo relativo al género (IDG)⁵¹. El IDG en el municipio de Tlapa en el año 2000 fue de 0.6732, ocupando la posición 25 entre los municipios del estado, para el 2005 Tlapa estaba en el lugar 37 con un índice 0.7040, disminuyendo 12 posiciones con respecto al año 2000.

En cuanto a la desigualdad en la distribución del ingreso entre la población, el indicador más común para medirla es el Coeficiente de Gini.⁵² El municipio de Tlapa, de acuerdo con CONEVAL, es el más desigual del estado de Guerrero, por arriba de los municipios más pobres de la entidad.

El componente étnico

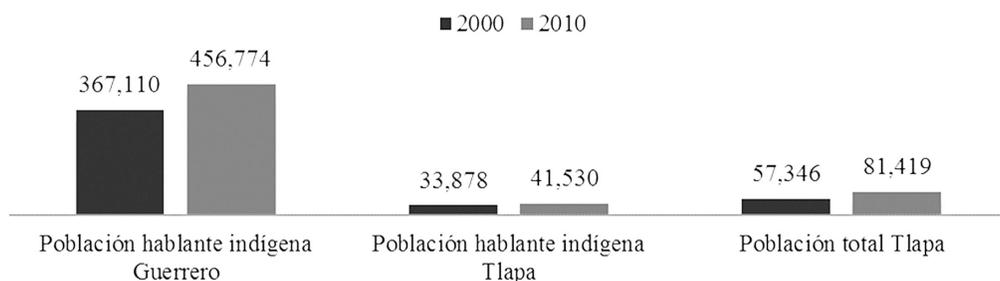
Además de la pobreza, otra forma de segmentación social en el municipio de Tlapa es el componente étnico (Gráfico 1). En este municipio la mitad de la población de cinco años y más, habla alguna lengua indígena (INEGI, 2012). Esta proporción de la población era mucho más amplia en el año 2000, casi seis de cada diez habitantes hablaban alguna lengua indígena. En el plano estatal, este grupo poblacional representa el nueve por ciento de la población hablante indígena en Guerrero.

⁵⁰ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se basa en índices individuales por las dimensiones de salud, educación e ingreso. Toma valores que van de 0 a 1, mientras más cercano sea a 1 es mayor el desarrollo humano.

⁵¹ El IDG es un indicador que mide las desigualdades de los logros en el desarrollo humano entre las mujeres y los hombres. La integración del IDG es idéntica a la del IDH. Cuando el valor del IDG es menor que el del IDH implica que en las sociedad existen desigualdades en detrimento de las mujeres. Mientras más se acerca su valor al del IDH, significa que hay menos disparidades entre las personas según el género.

⁵² El Coeficiente de Gini nos dice qué porcentaje del ingreso está acumulado en qué porcentaje de población (u hogares) en una economía. Asimismo toma valores que van de 0 a 1, mientras más cercano sea el valor del coeficiente a 1, mayor desigualdad existe. Por ejemplo, cuando el 20 por ciento de la población acumula el 20 por ciento del total de los ingresos, la distribución es perfectamente equitativa (Gini = 0) y, en el caso extremo, cuando una persona acumula todo el ingreso de una economía, la distribución es perfectamente inequitativa (Gini = 1). En la estimación del Coeficiente de Gini se utiliza el Ingreso Corriente Total per Cápita, que es el mismo que se emplea para la medición de la pobreza (CONEVAL).

Grafico 1.
Población hablante indígena de 5 años y más en Guerrero y Tlapa. 2000 y 2010



Fuente: INEGI, XII Censo General de población y vivienda 2000; Censo de población y vivienda 2010.

Sin embargo los grupos indígenas no son homogéneos, pues están presentes tres de las cuatro principales etnias de la entidad, en nivel de importancia poblacional: la Náhuatl, seguida de la Tlapaneca y en una menor proporción la Mixteca. Como es de suponerse esto implica un gran desafío a cualquier proceso de integración del espacio público municipal.

La segmentación religiosa

Los conflictos religiosos en Tlapa de Comonfort tienen un desarrollo de cuarenta años a la fecha. Con la presencia de las primeras personas de creencias no católicas, se comenzaron a presentar los primeros choques por motivos religiosos. Los procesos de cambio religioso, pueden proceder del fenómeno de la migración o adopción de nuevas nociones de desarrollo que una nueva religión puede transmitir. La adopción de una nueva religión, entra en choque con las formas socioculturales establecidas. El conflicto se presenta cuando los integrantes de estas religiones minoritarias se reusan a entrar a un proceso de cooperación e integración de las creencias religiosas de la religión dominante. Este hecho se describe cuando testigos de Jehová o evangélicos se niegan a continuar con la cooperación de las fiestas patronales o también a aceptar los cargos de mayorazgo en sus comunidades.

Con el argumento de que en la comunidad existen normas y leyes que se deben de cumplir, el grupo dominante generalmente demanda que los grupos religiosos minoritarios abandonen las comunidades. En su planteamiento ejercen violencia que va de la verbal hasta atender contra el patrimonio y la integridad física de los grupos agredidos.

Ante el incremento de estas problemáticas, las intervenciones exteriores –instancias gubernamentales, religiosas u organizaciones no gubernamentales- reactivan el discurso integrador alusivo al control de la mayoría de la comunidad sobre las expresiones diferentes

o minoritarias, lo cual no resuelve adecuadamente el origen del conflicto: el respeto a la diversidad de creencias.

Los resultados de los conflictos religiosos son la expulsión de las familias a otras comunidades, siendo Tlapa el lugar elegido por los migrantes por su función central en la zona de la Montaña. Estimaciones del Comité Representativo de las Iglesias Evangélicas en La Montaña (CRIEM) señalan que durante los últimos años, el número de indígenas que profesan una religión distinta a la católica ha ido en aumento y tan sólo en el municipio de Tlapa hay alrededor de 3 mil 500 evangélicos.

Tabla 2.
Problemáticas religiosas en Tlapa de Comonfort
(Afectación a comunidad evangélica)

Lugar	Principal conflicto
Tenango Tepexi	Familias evangélicas fueron expulsadas por negarse a participar en las fiestas patronales.
Tenango y Chiepetlán	Seis familias evangélicas pretenden ser expulsadas por no participar en las fiestas religiosas ni en otras actividades comunitarias
Chiepetlán,	Los vecinos de la localidad, en una asamblea general, decidieron expulsar a tres familias evangélicas con el apoyo mayoritario del pueblo
Pueblo de Dios, Alcozauca	Un grupo de vecinos está en desacuerdo con el líder religioso y fundador de la localidad, Juan Crescencio Reyes, porque no obliga a sus hijos a acatar el reglamento interno del pueblo que él estableció, y que impide a los lugareños fumar, beber alcohol, ofender al prójimo y prohíbe la costumbre de la dote.
Apango	La expulsión de familias evangélicas se da con apoyo del sacerdote del pueblo Ignacio Muñiz González.
Tlacotla, Xalpatlahuac	Encarcelamiento de un testigo de Jehová y expulsión de la familia al negarse a cooperar y ser partícipe de las fiestas religiosas y cívicas.
San Juan Puerto, Metlatonoc	Tensión político-religiosa causa que grupo evangélico emigre a Taxco por posible enfrentamiento violento (se generaron amenazas).
Yuinani, Metlatonoc	Familias evangélicas tuvieron que salir de la región no por el cambio religioso si no por el cambio partidista.

Fuente: Elaboración propia con datos de *La Jornada de Guerrero* (diversas fechas).

Estas situaciones causan rupturas en la sociedad, un elemento integrador como es la religión puede llegar a generar conflicto cuando se enfrenta a otra idea que no comparte el mismo interés. El desarrollo de los conflictos en el municipio de Tlapa de Comonfort ha entrado a un plano en el cual las autoridades han tenido que intervenir y las manifestaciones públicas por parte de los agredidos así como de los agresores son frecuentes. Por ejemplo, el 5 de abril del 2012 alrededor de mil evangélicos de la región marcharon en Tlapa para exigir a las autoridades la solución a los conflictos, porque aseguraron que los derechos de sus compañeros son violados en las comunidades, por negarse a participar en las fiestas religiosas comunitarias y en otras costumbres relacionadas con la elección de autoridades, como es el caso de Tenango Tepexi y Chiepetlán. Las medidas que ha tomado el gobierno son las de indemnizar a las personas agraviadas y reubicarlas en otras comunidades. Pero estos acuerdos no satisfacen el respeto a los derechos humanos de los agraviados. Por otra parte, el proceso de reubicación está generando conflicto con los vecinos de la zona donde los afectados llegan a residir.

El problema dista mucho de terminar, mientras las ideas de colectividad sigan arraigadas a obligar a las personas a acatar ciertas normas y valores sociales que entran en conflicto con sus creencias religiosas o el proceso integrador tienda a excluir y a agredir a cualquier componente de la sociedad, en este caso por sus creencias, dificulta la cohesión social. En este plano las autoridades deben ejercer con mayor fuerza su papel de mediadores, los líderes religiosos dominantes deberán moderar sus exigencias integradoras que afectan a los grupos minoritarios.

Organizaciones comunitarias y su participación en el espacio público, un marco conceptual

El auge del interés teórico y político en los conceptos de ciudadanía y sociedad civil se da en un contexto de creciente preocupación por la atrofia del espacio público, limitado por estructuras de poder excluyentes, como el clientelismo y paternalismo o la masificación de conductas que la sociedad percibe como anómalas y/o patológicas, presentes en el Estado e internalizadas como prácticas normales en las relaciones sociales. Así como por las dificultades que el Estado enfrenta para ejercer el control territorial en algunas regiones, por la presencia de poderes fácticos, subpoderes y contrapoderes, como efecto del tráfico de armas, el narcotráfico, la creación de policías paralelas, y la corrupción. Todo esto ha generado una desconfianza ciudadana frente a la política, el repliegue de los individuos hacia la esfera privada, y, en general, a una creciente percepción de inseguridad ciudadana y la pérdida de cohesión social.

La tarea de revertir el deterioro del espacio público implica fortalecer la cohesión social, es decir, crear “más sociedad”. Ampliar el espacio público frente a la fuerza centrífuga que tiene el espacio privado, significa la internalización de las reglas democráticas entre los distintos actores sociales e institucionales, y el fortalecimiento de la sociedad como ámbito de

comunicación y deliberación, a través de las organizaciones intermedias o actores sociales, para que tengan un papel más protagónico en la atención de los problemas que enfrentan las comunidades. En esta tarea, es relevante rehabilitar el uso del territorio y de la ciudad, la ampliación en la oferta de bienes públicos como respuesta a la demanda de la comunidad, políticas para aumentar la seguridad ciudadana y neutralizar la violencia y el crimen, políticas modernas en educación pública, sistemas de salud eficientes y confiables, la defensa del medio ambiente y de los grupos culturales minoritarios, entre otros.

En este estudio se entiende por cohesión social “la capacidad de una sociedad de absorber los cambios y los conflictos sociales mediante una distribución democrática de sus recursos socio-económicos (bienestar) socio-políticos (derechos), y socio-culturales (reconocimiento), por medio del Estado, del mercado, de la familia, y de otras redes comunitarias y de la sociedad civil”. En tal sentido, una sociedad –idealmente- cohesionada, es una sociedad más igualitaria, se caracteriza por una “situación global en la que los (las) ciudadanos(as) comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad” (Tironi, citado en CEPAL, 2000).

De acuerdo a estudios de la CEPAL (2000), la relación entre cohesión social e igualdad supone una relación inversa, a mayor desigualdad social es probable que se trate de una sociedad con baja cohesión social. También, si se analiza la contribución de la igualdad a la cohesión, es posible observar que una mayor igualdad de oportunidades contribuye a prevenir la exclusión y la discriminación futuras e inhibe los factores de pérdida de cohesión social. En el ámbito de los servicios públicos, una mejor distribución territorial de servicios y de infraestructura permite corregir la segregación territorial, siendo esta última una de las principales causas de la falta de cohesión social y de la marginalidad en todos sus aspectos. La desigualdad también impacta en la percepción de riesgo de violencia, sobre todo en las ciudades y en ambientes con bajo *capital social*; así, la desigualdad en el ingreso, pobreza, desempleo y déficit educacional, presentes en amplias áreas urbanas, representan un riesgo de mayores niveles de violencia.

La pérdida de cohesión social está estrechamente asociada al incremento de la percepción de inseguridad ciudadana,⁵³ lo cual tiene efectos negativos en el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos, y se expresa en una mayor violencia urbana, condicionando los estilos de vida de las personas. Así, en espacios sociales inseguros se observan: una mayor reclusión de las personas en espacios privados y la merma del espacio público; los individuos evitan salir de noche o visitar ciertas colonias o barrios urbanos, se reduce así la interacción con personas de diferente origen social y se desalientan procesos de sociabilidad espontánea

⁵³ La seguridad ciudadana se refiere a que la gente viva tranquila y pueda cumplir sus funciones vitales y buscar sus objetivos y proyectos de vida sin que sus actuaciones perjudiquen a los demás (Valle, 2011).

que surge de los encuentros en lugares públicos; los grupos y clases sociales se aíslan con sus propios pares y se generaliza un sentimiento de sospecha hacia los demás, o hacia los “diferentes”. La necesidad de mayor control por parte del Estado, puede afectar los derechos civiles, y la pérdida de legitimidad de instituciones que la ciudadanía percibe como ineficaces o poco idóneas en el ejercicio de la justicia. Si a esto se suman dificultades institucionales para garantizar la protección de las personas y aplicar la justicia, la percepción de inseguridad ciudadana de la población se incrementa.

Por el contrario, las medidas destinadas a mejorar la seguridad ciudadana pueden, al mismo tiempo, tener un efecto positivo sobre la ciudadanía no sólo porque contrarrestan los efectos señalados, sino también porque pueden incluir iniciativas de participación ciudadana en la prevención de la violencia y la promoción de la convivencia pacífica. Aspectos contextuales como la existencia de redes de relaciones y la confianza en una comunidad contribuyen a una interacción mucho más fluida y menos violenta, incluso en condiciones de pobreza. Este capital social es lo que puede marcar la diferencia entre una comunidad pobre con bajos índices de violencia y una comunidad de similares características pero con altos índices de violencia. Sin embargo, también existe un *capital social negativo*, en el cual las redes, contactos y asociaciones están al servicio de grupos que realizan actividades ilegales.

En suma, una mayor cohesión social implica una mayor seguridad ciudadana. Este tipo de seguridad requiere la combinación de elementos sociales e institucionales que la promuevan: el aporte de las policías, de las organizaciones comunitarias, de los organismos de la sociedad civil, de las instancias educativas y de todos los organismos del gobierno; y, sobre todo, se necesita la participación de la ciudadanía para ser parte de la seguridad de todos (Valle, 2011).

Llegado a este punto, es importante precisar el concepto de participación comunitaria y sus determinantes sociales e institucionales. La participación comunitaria puede abordarse desde dos enfoques teóricos distintos, el de la ciudadanía y el de la sociedad civil. El primero, se refiere a la relación vertical entre el individuo y el Estado, con el propósito de que la legislación vigente refleje sus demandas y sus necesidades; el segundo enfoque, estudia las múltiples relaciones horizontales entre los individuos y los grupos, hace énfasis en la acción colectiva de grupos movilizados por demandas sociales, entre ellas, la de mayor inclusión en el espacio público. Ambos enfoques han resultado herramientas útiles para conceptualizar los reclamos de la inclusión, del reconocimiento social y de la redistribución económica.

En la perspectiva de la sociedad civil, la *participación comunitaria* puede entenderse como la organización racional, consciente y voluntaria de las personas que habitan un espacio determinado, con el propósito de proponer iniciativas que satisfagan sus necesidades, de definir intereses y valores comunes, de colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos e influir en la toma de decisiones de los grupos de poder de ese espacio. El ejercicio de la ciudadanía implica una participación más plena de los habitantes de la ciudad en los problemas que les afectan. Los ciudadanos que participan en el espacio público de su comunidad lo hacen generalmente a través de colectivos, que genéricamente se les

denominan organizaciones comunitarias; estas asociaciones intermedias son el vínculo entre el individuo y su comunidad, así como con otros grupos sociales y el gobierno, “pueden permitir, reforzar y/o compartir valores de solidaridad y de ayuda mutua que fortalecen la cohesión y la convivencia social necesaria para evitar o solucionar conflictos, pueden contribuir a incrementar los niveles de participación e involucramiento de las personas en los asuntos públicos, así como ampliar los servicios sociales que se ofrecen en el territorio del municipio para la atención de diversas problemáticas” (CEPAL 2000: 90).

Oportuno es distinguir la participación comunitaria de la participación política. A diferencia de la participación comunitaria, que se expresa en el ámbito de las relaciones sociales, la *participación política* se ubica en el terreno de la disputa por el poder político. De acuerdo con Pasquino, participación política es el:

conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura del sistema de intereses dominantes. (1996: 180)

Mientras que Verba y Nie denomina a la participación política como participación democrática y hace referencia a las:

...actividades realizadas por los ciudadanos que están más o menos dirigidas a ejercer influencia sobre la selección del personal gubernamental y sobre las decisiones que toman (citado en Somuano 2002: 4562).

Asimismo, hay que precisar el concepto de *organizaciones de la sociedad civil*. Como antes se ha mencionado, la participación comunitaria se entiende a partir del enfoque de la sociedad civil, es decir en el plano de las relaciones y redes de solidaridad y cooperación social, de modo que es pertinente distinguir las organizaciones de la sociedad civil de las organizaciones comunitarias. De acuerdo con Olvera (2002), una Organización de la Sociedad Civil es una:

...asociación de ciudadanos que, haciendo uso de recursos simbólicos y materiales, capacidades organizacionales y afinidades emotivas y morales, actúan colectivamente a favor de alguna causa y persiguen algún interés material o simbólico situándose por fuera del sistema político, y sin seguir la lógica del mercado. (Olvera, 2002:1)

Estos actores sociales han fungido como espacios de diálogo e intercambio entre la sociedad y el gobierno. Son organizaciones institucionalizadas que han contribuido a la participación ciudadana y la democracia participativa, en algunos casos, incluida la promoción de la organización comunitaria. Una organización de la sociedad civil tiene un proceso de desarrollo organizacional mucho más amplio que las asociaciones comunitarias. En resumen,

puede afirmarse que una mayor presencia de organizaciones de la sociedad civil favorece la cohesión social, así como la presencia de asociaciones comunitarias.

En cuanto a los *determinantes de la participación ciudadana* en la sociedad, puede señalarse que estos son multifactoriales. Influyen tanto factores sociales (situación social, edad, género, educación, religión, desigualdad, exclusión y marginación social, entre otros), como elementos institucionales (reglas de convivencia inclusivas, derechos ciudadanos garantizados, políticas públicas promotoras de la participación social). Aquellos ciudadanos que tienen acceso al disfrute del producto social o tienen una mejor posición social, tienden a involucrarse y participar en mejores circunstancias en el espacio público que quienes están al margen del sistema político o excluidos de la corriente principal de desarrollo.

En cuanto a las *modalidades de participación de la ciudadanía*⁵⁴ en el espacio público, cabe señalar que existen diversas formas de organización que se pueden componer desde lo individual o grupal, esto depende de las actividades a realizar. Por ejemplo, hay iniciativas con actividades que requieren cierta iniciativa individual, pero de poca cooperación con otros, como publicar cartas en los periódicos, pedir apoyo a organizaciones civiles o políticas, llamar a un programa de radio, etcétera, así también existe actividades compuestas que requieren interacción y cooperación con otros individuos como juntar firmas, formar comisiones vecinales, unirse con otras personas afectadas, etcétera. También existe la participación en grupos sociales, en su mayoría suelen promover el activismo dentro de sus miembros, ya sea en grupos específicos o dentro de su comunidad.

Existen formas de participación habituales que suelen ser no visibles, es decir aquellas que se dan en el ámbito local, como actividades religiosas, comunitarias, sociales y políticas. En su mayoría las actividades se dan por motivos festivos, suelen activarse de acuerdo a un calendario establecido. En estas celebraciones se dan de manera colectiva incluyendo a gran parte de la comunidad y con alto grado de redes de parentesco. De ahí que la gente no separe en el discurso su participación en los actos privados de los públicos, ni tampoco los actos sociales de los políticos, porque de hecho están mezclados en la vida cotidiana (Bourdieu, citado en Winocur, 2002: 480).

Grupos organizados en Tlapa: asociaciones comunitarias, organizaciones de la sociedad civil y asociaciones gremiales

La sociedad de Tlapa de Comonfort, se caracteriza por su riqueza y diversidad cultural y lingüística. Es una sociedad compleja y diferenciada, compuesta por comunidades adscriptivas, en razón de la etnia y la clase social, algunas de ellas, efecto de la fuerte migración

⁵⁴ La participación ciudadana tiene distintos rasgos, en algunas prácticas de participación no son reconocidas como tales, debido a que salen del marco legal. En este mundo, las personas actúan según determinados sistemas generadores de prácticas y disposiciones heredadas inscritas en el habitus de cada grupo social y rara vez se interrogan sobre sus sentidos (Bourdieu, citado en Winocur, 2002: 480).

que ha vivido este municipio en los últimos años. De modo que la articulación social no es homogénea, esto se expresa en las características de las asociaciones comunitarias presentes en este municipio. Así como el bajo impacto que ha tenido en la búsqueda de fortalecer la cohesión social.

Las organizaciones sociales del municipio de Tlapa son muy diversas, así lo muestran las actividades y ámbitos de acción a los que se dedican: desarrollo y asistencia social, derechos humanos, equidad de género, campesinas y grupos populares, educación, medios de comunicación, juveniles, productivas, gremiales, reivindicativas y, sobre todo, para gestionar servicios públicos para sus localidades o actividades de asistencia social. Estos esfuerzos de organización social han contribuido a mejorar el capital social de este municipio, aunque la presencia de estas organizaciones sociales es escasa.

De acuerdo a información obtenida de fuentes documentales abiertas, de instituciones gubernamentales y de informantes clave, se detectaron 38 organizaciones sociales. Entre las asociaciones comunitarias resaltan las que promueven la no violencia contra las mujeres o se dedican a estimular la organización de mujeres indígenas hacia actividades productivas; también los grupos civiles que realizan actividades de asistencia social; y los esfuerzos por agrupar en consejos consultivos a las organizaciones indígenas de esta región, como el Consejo Regional de la Montaña Tlapa Guerrero y el Consejo Regional de Autoridades Comunitarias de La Costa Chica y Montaña (Policía Comunitaria), que ante los problemas de violaciones a los derechos civiles y humanos en estas regiones han asumido en sus propias manos la tarea de vigilar la seguridad en sus comunidades.

Un colectivo importante dentro de la participación juvenil es la Red Tlalpense de Acción y Propuesta (RETAP), constituida en el año 2011, se dedica a fomentar el deporte y la cultura en los jóvenes del municipio, como carreras ciclistas y domingos juveniles en el zócalo de la ciudad.

Entre las organizaciones de la sociedad civil, sobresale el Centro de Derechos Humanos de la Montaña de Guerrero “Tlachinollan”, con reconocimiento nacional e internacional por su labor en la promoción y defensa de los derechos humanos de la población indígena de la Montaña y Costa Chica de la entidad; también sobresalen una institución que se ha convertido en referente de la comunicación indígena en esta región, la Radio institucional de la CDI “La Voz de la Montaña”, que transmite en las principales lenguas indígenas; también se han constituido como AC grupos de mujeres indígenas con fines de desarrollo social y productivo. Con más visibilidad mediática, por sus actividades de presión, son las organizaciones gremiales del magisterio, periodistas, transportistas, campesinos y grupos lésbico-gays; es relevante que las organizaciones de transportistas superen en número a los grupos de campesinos, como efecto de la principal actividad económica del municipio, vinculada al comercio y los servicios.

Tabla 3.
Actores sociales del municipio de Tlapa de Comonfort

Asociaciones comunitarias y sociales	Organizaciones de la sociedad civil	Asociaciones gremiales y grupos de interés
Consejo Regional de la Montaña Tlapa Guerrero	Tlachinollan Centro de Derechos Humanos de la Montaña de Guerrero A.C.	Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación en Guerrero (CETEG)
Kimi Taxa S.C. de R.L.	Alianza cívica Tlapa de Comonfort AC	Sindicato de periodistas
Jóvenes unidos, voces escuchadas.	Mujeres del Pueblo El Tejocote A.C	Antorcha Campesina
Organización Club de Leones	Unión de Mujeres de Tlapa A.C.	SNTE Sección XIV, Delegación Montaña Alta
Red Tlalpence de Acción y Propuesta (REDTAP)	Unión Regional de Mujeres de la Montaña A.C. "Fca. Reyes Castellanos"	Movimiento magisterial 500
Movimiento de Organizaciones sociales de la Montaña	Medicina y Asistencia Social A.C. (Clínica Más)	Confederación de Organizaciones y Transportistas Independientes del Estado de Guerrero
La Mujer y La Esperanza Para La Montaña	Savi Yoko Organización Civil	Coalición Mixta de Transportistas de la Región de la Montaña
Unión de Organizaciones y Pueblos del Estado de Guerrero	Casa origen Gro. A. C.	Nueva Alianza del Transporte Región de la Montaña
Consejo Regional de Autoridades Comunitarias de La Costa Chica y Montaña (Policía Comunitaria)	Instituto Tecnológico Superior de la Montaña	Unión de Transportistas Democrático
Las tres Mixtecas	Radio "La Voz de la Montaña" XEZU	Confederación Nacional Campesina
Grupos Religiosos		Sindicato Independiente de Trabajadores del Instituto Tecnológico Superior de la Montaña y sus anexos
Consejos de participación ciudadana		Comité Estudiantil de la Escuela Normal Regional "José Vasconcelos"
Indígenas luchadoras por sus derechos		Consejo Regional 500 años de Resistencia indígena Negra y Popular

		Unión de Indígenas del Sur del País
		Yo soy # 132
		Coalición de Organizaciones y sitios del Transporte del Estado de Guerrero.
		Frente Popular Revolucionario
		Colectivo lésbico-gay del estado de Guerrero, representación en Tlapa
		Unión de comerciantes establecidos

Fuente: elaboración propia con datos de organizaciones sociales

Sin embargo, también se detectaron en el municipio redes sociales "negativas", vinculadas a actividades ilícitas y el consumo de drogas, sobre todo entre la población joven de este municipio. Las denominadas "pandillas" juveniles se han convertido en un factor de riesgo para la cohesión social de este municipio; los conflictos entre estos grupos inciden con frecuencia en actos violentos para ganar espacios y predominio en las colonias, y en consecuencia se van involucrando en actos delictivos.⁵⁵ La violencia y la delincuencia entre la población joven de este municipio (15-29 años) se ha incrementado en los últimos años, según con datos del Sistema de información policial (SIPOL), entre 2010 y 2012 se cometieron 151 delitos, 126 de ellos cometidos por varones. El creciente clima de violencia que se vive en este municipio ha afectado la percepción de seguridad ciudadana, un fenómeno social multifactorial, pues influyen tanto las crónicas condiciones socioeconómicas, como la explosión demográfica del decenio 2000-2010, producto de la migración interna registrada en este periodo, y la violencia delictual ligada al narcotráfico que se registra en la entidad, todo esto ha minado las condiciones de convivencia social en esta ciudad.

A pesar de la presencia de varias organizaciones sociales de mujeres indígenas y mestizas, la participación de mujeres en la mayoría de las organizaciones sociales es aún restringida, quienes se han incorporado a estas actividades.⁵⁶

⁵⁵ La violencia y la delincuencia entre la población joven de este municipio (15-29 años) se ha incrementado en los últimos años, de acuerdo con datos del Sistema de información policial (SIPOL), entre 2010 y 2012 se cometieron 151 delitos, 126 de ellos cometidos por varones.

⁵⁶ "Son, por lo regular, madres solteras, y que tienen un perfil de secundaria o hasta prepa, participan de acuerdo a sus posibilidades pero muy poco, participan más el varón." Entrevista a Federico Moreno Román, dirigente del Movimiento de Organizaciones sociales de la Montaña, con sede en Tlapa (julio de 2012)

Gobierno y organizaciones comunitarias y de la sociedad civil.

El municipio de Tlapa de Comonfort, por su reconocimiento como capital de la región Montaña de Guerrero, alberga a un número importante de dependencias del gobierno estatal y algunas oficinas de dependencias federales, lo cual permite que algunos programas gubernamentales puedan ser ofertados en este municipio antes que cualquier otro de esta región, entre ellos los destinados a fomentar y/o fortalecer el desarrollo de organizaciones comunitarias. La dependencia más importante a nivel federal que tiene una ventanilla en este municipio es la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Centro Coordinador para el Desarrollo Indígena (CCDI) facilita el acceso de las organizaciones sociales y civiles de esta región a los programas nacionales de la CDI; de esta dependencia también es la Radio “La voz de la Montaña”, un organismo aliado de los grupos indígenas en la difusión de sus actividades y demandas de apoyo institucional. Los programas federales dirigidos a fortalecer la organización de asociaciones comunitarias y civiles, que promueven la Secretaría de Desarrollo Social, la Procuraduría Agraria o el Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo hacen a través de las dependencias del gobierno del estado o del Ayuntamiento municipal de Tlapa.

La mayor parte de las actividades de las instancias estatales, como la secretaría de la mujer, desarrollo rural, desarrollo social, migrantes, asuntos indígenas, así como el Ayuntamiento municipal, están orientados por la posibilidad de promover los programas que la federación destina a esta región, es decir, cuentan con escaso margen de operación financiera con recursos del gobierno estatal o municipal.

Aunque es incipiente, lo positivo de estos programas es la implementación de prácticas de participación ciudadana, pues en sus reglas de operación incorporan la obligatoriedad de procesos participativos, donde las organizaciones sociales son convocadas a colaborar en la reconstrucción de sus problemáticas y proponer alternativas de intervención, sobre todo en temas de prevención de violencias, en particular al segmento étnico y de mujeres, jóvenes, migrantes y medio ambiente. También la operación de los programas del ramo federal del Ramo 33 exige la conformación de Comités vecinales para su consulta, operación y entrega; así como para la implementación del programa de fertilizante. Sin embargo, esta característica no opera para los programas destinados a promover la infraestructura rural, pero por su orientación quienes participan son colectivos ya organizados y reconocidos en el ámbito social y productivo.

Las acciones que realizan las instancias de gobierno local, son insuficientes y concentran sus acciones en programas muy específicos que apoyan a sectores muy reducidos de la población, de modo que su capacidad de liderazgo en la promoción de organizaciones sociales es limitada:

El gobierno, en los últimos años, ha perdido el liderazgo con las organizaciones indígenas, [éstas], antes confiaban en el gobierno, había apoyos; ahora el gobierno lejos de que apoye, a veces te engaña, te dice que te va a dar el apoyo y no llega (Entrevista a Federico Moreno Román)

Es ampliamente aceptado que los programas sociales gubernamentales destinados a promover la cohesión social son insuficientes y segmentados, cada instancia de gobierno opera casi de manera autónoma sus escasos recursos, lo cual dispersa cualquier inversión en el sector social de este municipio. Es necesaria una mayor coordinación intergubernamental con propósitos más integrales y transversales, que permita optimizar los recursos, así como incorporar la exigencia de la participación social en su diseño, implementación y evaluación, de modo que los grupos sociales organizados sean parte de las alternativas de intervención y de control de las acciones de gobierno.

Tabla 4.

Dependencias gubernamentales y Programas para el desarrollo de organizaciones comunitarias

Dependencia	Oficina en Tlapa	Programa
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	Centro Coordinador para el Desarrollo Indígena	Fortalecimiento de organizaciones indígenas; Acciones para la igualdad de género con poblaciones indígenas; Promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas
Secretaría de Desarrollo Social	No	Cruzada Nacional contra el Hambre; HABITAT; Apoyo a jornaleros agrícolas; Fondo nacional de fomento de las artesanías;
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Participación Ciudadana	No	SUBSEMUN 2012 (Prevención social de las violencias)
Procuraduría Agraria	Residencia en Tlapa	Atención de conflictos agrarios
Secretaría de la Mujer del gobierno del estado	Delegación regional de la Montaña	Atención psicológica y asesoría jurídica a víctimas de violencia
Secretaría de Asuntos Indígenas del gobierno del estado	Delegación de la región Montaña	Fortalecimiento de la cultura indígena y afro mexicana;
Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del estado	N/D	Apoyo a jornaleros agrícolas
Coordinación General de Programas Sociales Guerrero Cumple	N/D	Guerrero cumple alfabetizando
Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero	Coordinación Regional Montaña	Promoción y defensa de los derechos humanos
Secretaría de salud del gobierno del estado	Jurisdicción sanitaria	Centro Nueva Vida (prevención de adicciones)
Secretaría de Desarrollo Rural	Delegación Regional Montaña Alta (tlapa)	Apoya a la inversión en equipamiento e infraestructura (sector rural)

Secretaría de los Migrantes y Asuntos Internacionales	N/D	Atención a jornaleros agrícolas migrantes
Dirección de asuntos indígenas y migrantes; Dirección de atención ciudadana; Dirección de desarrollo rural; Dirección de desarrollo urbano	Ayuntamiento de Tlapa de Comonfort	Foros de consulta ciudadana; audiencias públicas

Fuente: elaboración propia con datos de las páginas oficiales de dependencias gubernamentales

Participación de las organizaciones comunitarias en asuntos de interés público

La centralidad geográfica y económica del municipio de Tlapa de Comonfort favorece la presencia de organizaciones sociales, que incluso realicen su trabajo también en otros municipios de la región Montaña. El componente étnico y socioeconómico de este municipio se ve reflejado en las características de las organizaciones sociales. Así, los grupos sociales organizados más importantes están orientados principalmente a actividades de promoción y defensa de los derechos humanos de la población indígena, el reconocimiento de la equidad de género, acciones de reivindicación gremial, actividades productivas y la lucha por la dotación de servicios públicos. Pero más allá de estos temas, y con pocos ejemplos reconocidos, se puede afirmar que la participación de las organizaciones comunitarias en asuntos de interés público es escasa, como lo señala un dirigente comunitario:

Hace falta que la sociedad se organice, y que realmente pida o exija lo que realmente le corresponde, en muchas de las comunidades faltan clínicas o centros de salud, faltan escuelas, muchos servicios, drenaje, sistemas de agua, faltan muchas cosas (Entrevista a Federico Moreno Román).

El rol que han desempeñado la mayor parte de organizaciones comunitarias se focaliza a la gestión de servicios públicos, la llamada “gestoría social” de alumbrado público, agua potable, drenaje, pavimentación, servicios de salud, gastos médicos, apoyos para defunciones, actividades deportivas, entre otros; este esquema de interlocución entre grupos comunitarios y el poder político, generalmente se traduce en relaciones clientelares o corporativas, son “favores” que se “cobran” en los procesos electorales. No obstante, cuando se trata de organizaciones con un mejor grado de desarrollo, por ejemplo las asociaciones civiles, la actividad que realizan alcanza una mayor autonomía, la gestión social se amplía a generar recursos económicos concursales:

Nos dedicamos a bajar apoyos a la salud, para algunos proyectos productivos, dependiendo la región el tipo de clima, en caso de la montaña baja, bajamos recursos para proyectos ganaderos, para los chivos, producción de ganado, en algunos casos vacas, borregos, y en algunos árboles fru-

tales, invernaderos para la producción de jitomate, papaya, sandía, en poca escala (Movimiento de Organizaciones Sociales de la Montaña).

Como ya se ha mencionado la Asociación Civil Tlachinollan es el ejemplo más reconocido, que ofrece servicios de asesoría legal y defensa jurídica a comunidades de las regiones Montaña y Costa Chica de Guerrero, acompañando a los pueblos indígenas Nahua, Nu'sabi (Mixteco), Me'pha (Tlapaneco), Ñaancue Ñomndaa (Amuzgo) y mestizos en su lucha por el respeto pleno de sus derechos humanos⁵⁷. En esta línea de participación se han formado organizaciones sociales que luchan por la igualdad de género, las organizaciones de mujeres se han incorporado al espacio público de esta región, planteando su derecho a ser reconocidas en el ámbito legal, productivo y social. También son relevantes las organizaciones que han surgido a partir del movimiento indígena al reconocimiento de sus derechos —que tienen como horizonte inicial la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de América—, las cuales han ensayado interesantes experiencias de coordinación; sin embargo, estos movimientos no han prosperado en construir una identidad étnica que aglutine las demandas de todas las grupos indígenas o construir una agenda consensuada de demandas comunes, la constante ha sido la dispersión y segmentación, que ha dado lugar a una gran variedad de organizaciones sociales sin la capacidad de incidir en el espacio público local y que paulatinamente se incorporan a las estructuras corporativas de los partidos políticos en el municipio.

Una variante de participación de comités y organizaciones ciudadanas son los espacios institucionales del poder político local. El Ayuntamiento municipal a inicio de su mandato constitucional integra el Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) para validar el plan municipal de desarrollo y/o programa de gobierno. Es una instancia para legitimar la planeación municipal, que generalmente ya fue definida por quienes ostentan la administración municipal. Generalmente se convoca a foros de consulta ciudadana donde se movilizan a grupos sociales para darle una formalidad democrática al proceso. No hay mecanismos para dar seguimiento a las propuestas surgidas de estos eventos, ni tampoco para evaluar los resultados del ejercicio de gobierno y lo que se propuso en estos eventos.

Mecanismos de control social en el municipio de Tlapa de Comonfort

El ejercicio del *control social* se sustenta en la participación ciudadana, que muestra la capacidad de la sociedad civil para intervenir en el Estado y su responsabilidad social en el ámbito de lo público. Es ampliamente aceptado que a mayores mecanismos de control social, desde la sociedad, se incrementa la posibilidad de un ejercicio democrático de la función de gobierno y una mayor corresponsabilidad ciudadana, lo cual significa: fortalecer la rendición

⁵⁷ Tlachinollan forma parte de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos y todas”, integrada por 75 organizaciones mexicanas.

de cuentas de los poderes públicos; mejorar la calidad de las decisiones públicas y de los resultados; y contribuye a la gobernabilidad democrática al empoderar a la ciudadanía en el ejercicio directo de responsabilidades públicas.⁵⁸

En el municipio de Tlapa de Comonfort existen pocos casos de contraloría social; y las que existen, no están articuladas o no funcionan correctamente para vigilancia de áreas críticas y programas del gobierno municipales. No obstante que el Ayuntamiento municipal reporta un área administrativa encargada de la promoción, difusión y capacitación en materia de contraloría social.

La mayoría de las figuras de control social están asociadas a los programas vigentes de desarrollo social (vocales de control y vigilancia; comisiones de contraloría social, etcétera), es decir, son figuras creadas específicamente para cumplir con las reglas de operación de programas federales de beneficio social: ramo 33 y ramo 20, programas de desarrollo rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

También funcionan en este municipio los consejos temáticos de participación ciudadana; estas instancias se integran desde el gobierno municipal con autoridades municipales, ciudadanos expertos, organizaciones sociales y asociaciones profesionales. Su función formal es realizar recomendaciones de política pública al gobierno municipal en temas específicos (cultura, educación, salud, deporte, seguridad pública). Aun cuando existen este tipo de consejos es necesario mencionar que no están reglamentados, ni funcionan de manera regular por lo que es nula la presencia de una instancia que vincule al gobierno y la ciudadanía con la planeación, ejecución y evaluación de los programas y acciones de gobierno municipales.

En los consejos consultivos reglamentados participan representantes de minorías y grupos vulnerables, en el municipio de Tlapa de Comonfort, sobresalen la intervención de grupos étnicos y religiosos, pero hay una clara ausencia de temas y participantes relacionados con la equidad de género.

Por parte del gobierno existen algunos lazos de reforzamiento para la comunicación y participación de la ciudadanía, por ejemplo: audiencia pública, miércoles ciudadano, visitas a comunidades, sesiones de cabildo abierto. Algunas sesiones de cabildo se realizan en espacios abiertos, y se permite la participación de los ciudadanos con opiniones y sugerencias; también se tienen prácticas para recabar peticiones y recomendaciones y turnarlas para su atención a las instancias correspondientes, se cuenta con procedimientos para sistematizar y dar seguimiento a las audiencias públicas, aunque los resultados de éstas no son publicados.

En el municipio hay un sistema de atención y evaluación ciudadana a la gestión del gobierno, pero sólo a través de un buzón de quejas. El área encargada de la resolución de quejas está normativamente vinculada con todas las áreas de la administración municipal, para efectos de canalizar estas denuncias. Aunque en este rubro no se tiene un manual de procedimientos para la atención ciudadana y de atención a quejas, tampoco se hace del

⁵⁸ Consejo de participación ciudadana y Control Social. En línea disponible en: <<http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/web/guest/mecanismos-de-control-social>> [Consulta 26 de marzo de 2013].

conocimiento público los resultados de las quejas presentadas o, en su caso, las sanciones que se deriven.

La vinculación del gobierno con organizaciones sociales es muy débil, aunque existe un directorio de éstas, que resulta insuficiente. En cuanto a la participación de las organizaciones se da sólo en los órganos de planeación gubernamentales. No existe un reglamento municipal de transparencia que norme el área y el procedimiento de acceso a las solicitudes ciudadanas de información.

Sin embargo, una forma de control social que mejor se ha desarrollado en esta región en las dos últimas décadas es la que realizan los organismos defensores de derechos humanos. Tlachinollan es el ejemplo más importante. También ha sido trascendente la actividad desplegada por la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC), creada en 1998, y la Policía Comunitaria (PC) que data de 1995. La CRAC es una instancia regional comunitaria que se fundó con el propósito de disminuir los problemas de violencia y delincuencia de esta región, asumiendo la función estatal de seguridad ciudadana, que de acuerdo a indicadores conocidos no es muy fuerte en esta región. La PC surge por la desconfianza comunitaria hacia los cuerpos de seguridad pública estatal, como la Policía Judicial (hoy policía ministerial), y del propio ejército mexicano, que en sus tareas de vigilancia en la región cometían actos de violaciones a los derechos humanos de la población.⁵⁹ Esta experiencia de contraloría social

En resumen, la ausencia de organismos de control social en este municipio muestra la escasa efectividad en el ejercicio de los derechos de la ciudadanía de Tlapa de Comonfort, lo cual aumenta la posibilidad de la opacidad en el ejercicio de gobierno.

Notas finales

En un escenario de migración, incremento de la violencia, desigualdad e intolerancia, los ciudadanos están en un proceso de individualismo, con una mediana confianza a los otros agentes sociales y poco desarrollo de actividades colectivas. En esta visión social del municipio de Tlapa de Comonfort, existen los elementos necesarios para el desarrollo de la participación, la intercomunicación y elementos que favorezcan el capital social, sin embargo si estos aspectos no se fortalecen, se cae en riesgo de debilitarse, de generar un ambiente de adversidad entre gobierno y sociedad y de déficit democrático en el municipio.

En la región existen experiencias exitosas en lo que a asociación se trata, y el gobierno ha estado fomentando el desarrollo de la participación social. Los acuerdos entre autoridades

⁵⁹ El caso más conocido de la falta de respeto a los derechos humanos es la violación sexual que cometieron elementos del ejército mexicano contra la indígena me'pha Valentina Rosendo Cantú en el año 2002. Durante 10 años luchó intensamente para encontrar justicia. La obtuvo ante tribunales internacionales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una resolución condenatoria al Estado mexicano en 2012 y que consistió en que el gobierno mexicano debía pedir una disculpa pública a ella y a su familia.

municipales, instancias estatales y sociedad civil son otro ejemplo de la cooperación y participación conjunta. Aunque existen mecanismos de observación y consultoría ciudadana ante políticas gubernamentales y proyectos, no hay mecanismos que protejan o reorienten a la sociedad en problemáticas como violencia en todas sus manifestaciones, así como estrategias de prevención. A 2013, se desarrolla un panorama de inseguridad y un nivel de desconfianza hacia las autoridades, a pesar de los ejercicios de inclusión a la participación que han venido realizándose. En Tlapa de Comonfort se requiere mayor atención ciudadana, pero igualmente transparentar los mecanismos de rendición de cuentas.

Bibliografía

- Bustamante Álvarez Tomas y Sarmiento Silva Sergio. (2001), *El Sur en Movimiento. La reinención de Guerrero del siglo XXI*. México: CIESAS, Universidad Autónoma de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” y Congreso de Guerrero.
- Canabal, Cristiani Beatriz. (2009) Migración indígena, **El caso de Guerrero**, en *Revista del pensamiento sociológico, Veredas*, Nro. 18, México, <http://148.206.107.15/biblioteca_digital/articulos/12-396-5906byq.pdf> Consulta 12/junio/2013
- CEPAL. (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. ONU: Santiago de Chile.
- CEPAL. (2007) *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, ONU: Chile.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).
- Entrevista a Federico Moreno Román, dirigente del Movimiento de Organizaciones sociales de la Montaña, con sede en Tlapa (julio de 2012)
- Marcel Galarza Aquino Edgar, (2007) *Niveles de participación* Niveles de participación Huampaní <http://www.slideshare.net/marcel_galarza/niveles-de-participacion>
- Ojeda Rivera, Solano Gabino. (2008) “Derechos sociales y violencia de género en la montaña de Guerrero”. En *Investigación y desarrollo de la montaña de Guerrero*, México: MIE-PNUD.
- Olvera, A. J. (2002). “Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas” en *Comercio Exterior*, Vol. 52 No. 5 mayo, disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/24/5/olve0502.pdf> (consultado el 13/03/2013)
- (2007) “Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC”, en *Agenda Ciudadana de Políticas Públicas para el fomento de la sociedad civil*. México: Incide Social
- Pasquino, Gianfranco. (1996) “Participación política, grupos y movimientos”. En Gianfranco Pasquino, et.al., *Manual de Ciencia Política*, España: Alianza Editorial.
- Ramos Rodríguez, J. (2005a) *Ecós de ‘La Voz de la Montaña’: la radio como factor de cohesión y fortalecimiento cultural de los pueblos indígenas*. Tesis doctoral. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

- Ramos Rodríguez, J. (2005b) “Más allá de la recepción: presencia simbólica de la radio indigenista en los jornaleros migrantes” en *Códigos* vol. 1; nº 2, Otoño 2005, Puebla: UDLA Publicaciones, pp. 83-93.
- Salmerón Díaz, Jesús, (2005) *Tlapa, en mis recuerdos*. Tlapa: 2005.
- Sommano, Ventura, María Fernanda, 2002. “Los determinantes de la participación política no electoral en México”. En *SEGOB, Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos de la cultura democrática en México*. México: SEGOB-Porrúa.
- Valle, Víctor M. (2011) “El amplio concepto de la seguridad: definiciones y urgencias”, En *Diario CoLatino.com*
<<http://www.diariocolatino.com/es/20110329/opiniones/90941/El-amplio-concepto-de-la-Seguridad-Definiciones-y-urgencias.htm#.UUEgMKSwxPI.email>> [Consulta 09/junio/2013]
- Winocur, Rosalía (2002) “Claves para repensar el problema de la participación ciudadana”. En *SEGOB, Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos de la cultura democrática en México*. México: SEGOB-Porrúa

Otras referencias de consulta

- CEPAL 2000.
<<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/7924/P7924.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>> [Consulta 11/junio/2013]
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Cedulas de información básicas de los pueblos indígenas de México* <http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1327:cedulas-de-informacion-basica-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-&catid=38:indicadores-y-estadisticas&Itemid=54> [Consulta 18/junio/2013]
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) <<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indicadores>> [Consulta 14/julio/2013]
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*
<http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf> [Consulta 10/junio/2013]
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
<<http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/web/guest/mecanismos-de-control-social>> [Consulta 26/julio/2013]
- INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*
<<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=17118&c=27769&s=est>> [Consulta 15/julio/2013]
- INEGI, *Censo de población y vivienda 2000* <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?c=10252&p=14048&s=est>> [Consulta 14/julio/2013]

INEGI, censo de población y vivienda 1990 <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=16653&c=11893&s=est>> [Consulta 14/julio/2013]

SEDESOL, catálogo de localidades <<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=12&mun=066>> [Consulta 11/junio/2013]

INEGI, censo de población y vivienda 1990 <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=16653&c=11893&s=est> [Consulta 18/junio/2013]

Reporte cambios Tlapa de Comonfort Guerrero. Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública Unidad de Operación Regional y Contraloría Social <<http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2011/06/Reporte-cambios-Tlapa-de-Comonfort1.pdf>> [Consulta 18/junio/2013]

S/A. Informe sobre el estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de Guerrero: UNAM y Secretaría de Asuntos Indígenas <http://www.nacionmulticultural.unam.mx/Edespig/diagnostico_y_perspectivas/diversidad_etnica/diversidad_etnica02.html> [Consulta 18/junio/2013]

LOS DILEMAS DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ORGANIZACIONES CAMPELINAS DE MICHOACÁN (COCOCAM): LOS RETOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO TERRITORIAL

Manuel Ramírez Casillas⁶⁰

Introducción

Esta investigación intenta describir y analizar algunos de los dilemas que el Consejo Consultivo de Organizaciones Campesinas de Michoacán (COCOCAM), vivió como producto de un acuerdo político institucional de organizaciones del movimiento social rural en Michoacán, y de éstas para con el gobierno estatal de Leonel Godoy Rangel [LGR] (2008-2012), todo esto con la intención de construir una agenda para el desarrollo del campo en Michoacán.

Los dilemas tienen que ver con la gobernabilidad, políticas públicas e institucionalidad de la sociedad civil rural. El primero de ellos se refiere al tipo de gobernabilidad que intentó implementar LGR. El segundo, a la política pública para impulsar el Desarrollo Territorial Rural (DTR) en Michoacán. El tercero fue la institucionalización⁶¹ de la participación ciudadana en el fomento de las políticas públicas para impulsar el DTR. El cuarto, concierne a la sociedad civil rural en Michoacán, ya que además de la diversidad de experiencias, políticas y estrategias, se presentó un problema de identidad, pues se movió entre la idea de una coordinadora que pudiera constituirse en un punto de referencia para consolidar la autonomía del movimiento social rural y, al mismo tiempo, en un espacio consultivo para participar, y por lo tanto, apoyar las políticas y propuestas gubernamentales para la institucionalización de la participación ciudadana y la democracia participativa de acuerdo a como lo planteó el gobierno de LGR en su Plan de Desarrollo Estatal.

Ante estos dilemas, surgió una pregunta: ¿En qué medida el problema de identidad con el que surge el COCOCAM, coordinadora de movimientos sociales rurales y/o Consejo Consultivo, impidió o posibilitó su institucionalización y, por lo tanto, la participación ciu-

⁶⁰ Investigador del Centro de Investigación para el Desarrollo Glocal, A.C. (CIGLO). mannmx@yahoo.com.mx

⁶¹ La institucionalidad se observa como las reglas y el espacio que crean los actores para construir un consenso y poder alcanzar determinadas metas en común. Estas bien pueden ser denominadas como bien común o interés general. Esto dependerá de la postura ideológica y política con la cual operen o entren en la relación los actores involucrados.